

Lessico dell'autonomia



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO



la conoscenza
è il nostro
Territorio

Fondazione
Museo storico
del Trentino

Luca Comper, Flavio Guella
Mauro Marcantoni, Elisa Bertò

Lessico dell'autonomia

Luca Comper, Flavio Guella
Mauro Marcantoni, Elisa Bertò

TSM-Trentino School of Management

È la Scuola costituita da Provincia autonoma di Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Università di Trento per contribuire allo sviluppo sociale, economico e culturale del territorio, attraverso la formazione permanente, l'aggiornamento e l'accrescimento diffuso delle competenze

Fondazione Museo storico del Trentino

Si occupa di ricerca, formazione e divulgazione della storia e della memoria della città di Trento, del Trentino e in ambito euroregionale, spaziando anche oltre. Anima spazi espositivi e una biblioteca specialistica. Conserva documenti, filmati, libri, oggetti e immagini. Conserva per studiare e comunicare

Coordinamento scientifico Mauro Marcantoni

Coordinamento editoriale Paola Borz, Giuseppe Ferrandi

Hanno collaborato Giulia Guella, Stefania Martini, Erika Poderi

Grafica IDESIA

Stampa a cura del Centro Duplicazioni interno PAT

© 2025 TSM-Trentino School of Management

Via G. Giusti 40, Trento - www.tsm.tn.it

SOMMARIO

Presentazione	6
Premessa	8
Introduzione	10
I. Concetti generali	13
1. Sovranità	14
2. Autonomia	20
3. Decentramento	24
4. Federalismo e regionalismo	27
II. La specialità regionale	33
5. Regionalismo differenziato	34
6. Province autonome	39
7. Euroregione	42
8. Minoranze linguistiche	45
9. Clausole di salvaguardia	50
III. Le fonti dell'autonomia	55
10. Patto De Gasperi-Gruber	56
11. Statuto speciale di autonomia	60
12. Norme di attuazione	66
13. Leggi statutarie	70
14. Leggi regionali/provinciali	74
IV. Le funzioni dell'autonomia	81
15. Deleghe e trasferimenti	82
16. Amministrazione autonoma e sussidiarietà	85
17. Autonomia finanziaria	90
18. Potere estero delle Regioni	94
19. Rapporti con l'Unione europea	97
V. Le istituzioni dell'Autonomia	103
20. Consiglio regionale/provinciale	104
21. Presidente della Regione/Provincia	107
22. Giunta regionale/provinciale	110
23. Consiglio delle Autonomie locali	113

24. Comunità di Valle	116
25. Sistema elettorale	119
26. Democrazia diretta	123

VI. Il ruolo dello Stato-ordinamento nei confronti delle Autonomie **129**

27. Leale collaborazione	130
28. Conferenza Stato-Regioni	134
29. Poteri sostitutivi	137
30. Corte costituzionale (giudizi in via principale e conflitti di attribuzione)	139
31. Corte dei conti	143
32. Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa	149

PRESENTAZIONE

Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento

L'Autonomia della Provincia autonoma di Trento, con il suo complesso sistema di norme, risorse e dotazioni umane e finanziarie, non è un'istituzione chiusa in se stessa. Al contrario, rappresenta un sistema dinamico e interconnesso, aperto a due dimensioni fondamentali e complementari: da un lato, alla sua storia, cultura e visione del presente e del futuro; dall'altro, ai suoi cittadini, famiglie, comunità e imprese. Quindi gli assetti istituzionali, la cultura storica, il popolo, le comunità e le realtà economiche che abitano e operano in Trentino sono parte integrante di quel patrimonio condiviso che è l'Autonomia. Tutti – soggetti pubblici e privati, singoli cittadini e associazioni – sono elementi costitutivi di questo patrimonio, che necessita di parole chiave in cui riconoscersi e identificarsi, in cui trovare quel sentire condiviso che contraddistingue il nostro stesso essere come Istituzioni e come Comunità.

Il volume che presentiamo, il Lessico dell'Autonomia trentina, si propone quindi di esplorare i contenuti evocati da queste parole chiave, che non sempre risultano chiare a coloro che – cittadini in primis – sono chiamati a comprenderle e tradurle in scelte concrete e comporta-

menti tangibili. L'autonomia, dunque, non è solo un linguaggio settoriale, o non lo è più una volta che la comunità prende possesso effettivo della vita delle proprie istituzioni. Se un lessico scientifico è per sua natura preciso, scarsamente stratificato, il lessico tecnico-culturale dell'autonomia si presenta in questo senso come particolare: è sì un insieme di termini che richiamano concetti tecnico-giuridici precisi e univoci, ma al contempo assume anche una valenza politico-culturale e sociale più ampia. E le due dimensioni, quella tecnica e quella politico-culturale, devono conservare la coerenza di significato e di significante: una coerenza ricercata in ogni parola e che rappresenta il fattore innovativo del volume.

Per far sì che il messaggio del libro sia compiuto ed efficace, è cruciale che dietro ogni parola dell'autonomia ci sia una chiara comprensione di cosa un istituto rappresenti in termini tecnici e cosa la parola stessa evochi in relazione alla cultura autonomista. Questa coerenza è essenziale in una fase dove da un lato la chiara percezione di cosa ci sia a monte del complesso, e a volte difficilmente decriptabile, apparato istituzionale autonomistico è

per i cittadini non semplice e immediata. Dall'altro, chi lavora nelle istituzioni si trova sempre più spesso in difficoltà nel cogliere, e interpretare, i valori e i significati del far parte non solo di un'istituzione, ma anche di una storia e di una cultura dotata di valori e di una ineludibile missione.

La difesa e la promozione dell'autonomia passano pertanto anche da una consapevolezza diffusa, a tutti i livelli, del suo significato nello "spirito" più ampio e

attuale, sia in termini più generali, che rispetto all'esercizio concreto delle nostre prerogative di autogoverno.

L'auspicio è che la lettura di questo Lessico possa essere un'opportunità per cogliere la ricchezza dell'autonomia di cui siamo responsabilmente e orgogliosamente dotati nei molteplici significati che essa racchiude: storici, ma anche giuridici e istituzionali e, al contempo, anche sociali ed economici.

PREMESSA

Francesco Barone, Presidente TSM-Trentino School of Management

L'autonomia del Trentino, sancita e garantita nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige insieme a quella della Provincia di Bolzano, rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale: l'assetto autonomico speciale, infatti, è presidiato non solo dall'ordinamento nazionale ma anche sul piano internazionale dal noto Accordo De Gasperi-Gruber.

Nel trattare questo argomento essenziale per questo territorio e per la sua comunità, ci si può approcciare guardando da prospettive diverse, fra loro non esclusive bensì complementari.

Da un primo angolo visuale, infatti, parlare di autonomia vuol dire parlare dei valori, delle tradizioni, delle peculiarità più intime e della storia della gente trentina.

Essa rappresenta, quindi, il simulacro della tradizione di un popolo di confine, che per posizione geografica e contesto geopolitico nel corso della propria storia ha sviluppato una forte predisposizione all'autogoverno. E non deve trarre in inganno il riferimento alla tradizione che potrebbe riportare alla mente un'idea di staticità; al contrario, tale riferimento deve essere interpretato nel senso più profondo e più fecondo: un momento fon-

damentale di traduzione intergenerazionale della propria identità o, se si vuole parafrasare Berman, come «un senso di incompiuta continuità storica fra passato e futuro»; e proprio questa incompiutezza offre il dinamismo e l'attualità di un passaggio ideale di testimone di generazione in generazione.

Diversamente, il tema dell'autonomia del Trentino può essere affrontato da altra prospettiva, certamente meno carica di significato ideale ma non meno influente. Infatti, il sistema delle autonomie nel nostro assetto costituzionale deve essere analizzato e considerato in quanto strumento di governo del territorio, al pari del decentramento amministrativo. Anche qui, due assetti non necessariamente antitetici ma anch'essi complementari. Guardando in tal modo all'autonomia del Trentino e lasciando volutamente da parte le implicazioni ideali, rimane sullo sfondo un'altra persuasiva ragione giustificativa della nostra speciale autonomia, fondata semplicemente sulla qualità che tale sistema ha prodotto. Infatti, tanto più il Trentino è efficiente, equo, con un'Amministrazione di livello e con un'alta qualità della vita dei trentini, tanto più il sistema

autonomistico è forte anche nel dibattito pubblico e politico. Ed è proprio l'autonomia virtuosa che in quanto tale può reggere il confronto e vincere la sfida del tempo in un contesto anche sovranazionale che tende a lasciar sfumare le particolarità dei territori, sacrificandone le specificità sull'altare della globalizzazione.

È proprio in questo contesto complesso che è necessario costruire anche un *lessico dell'autonomia*, una grammatica comune non solo per gli addetti ai lavori ma anche a uso dei cittadini. Così, fugando anche la naturale vaghezza dei termini, un lavoro di questo tipo diventa uno strumento per difendere e valorizzare la nostra autonomia, dissipando equivoci e impedendo semplificazioni strumentali. Il suo valore divulgativo, quindi, è racchiuso nella capacità di colmare un vuoto fra gli addetti ai lavori e la comunità che anche si deve confrontare con i significati più intimi di ogni meccanismo istituzionale che non devono essere ridotti in parole – magari giornaltisticamente efficaci – ma che ne fanno perdere sia la cifra concettuale sia la portata operativa.

Se l'auspicio è che le Autonomie speciali vivano una stagione di revisione degli statuti (da tempo attesa) certo è che, per costruire una consapevolezza della popolazione su tale percorso, è importante che i concetti che saranno al centro del dibattito pubblico dei prossimi mesi siano spiegati con semplicità e chiarezza, senza scivolare nella semplificazione che ne snatura i contenuti. Proprio questo è il merito di questo volume che rende accessibile questa conoscenza tramite la selezione di alcuni termini istituzionali di uso quotidiano ma che nascondono un retroterra tecnico-giuridico, storico e con importanti implicazioni economico-sociali.

Quest'opera vuole, quindi, rendere un servizio alla collettività in vista di un'autonomia speciale trentina forte, consapevole e che, innanzi all'unità e all'identità nazionale, rappresenti una inestimabile ricchezza, non in un rapporto dialettico fra Autonomia e sovranità nazionale ma in un equilibrio istituzionale che ne valorizzi la complementarietà.

INTRODUZIONE

Luca Comper, Dirigente del Dipartimento organizzazione, personale e affari generali della Provincia autonoma di Trento

Giuseppe Ferrandi, Direttore della Fondazione Museo storico del Trentino

Il testo esplora il significato dell'autonomia speciale del Trentino all'interno della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sottolineando che non è solo un simbolo storico, ma una realtà concreta che incide sulla vita quotidiana dei cittadini. Questa autonomia è il risultato di fattori storici, culturali, sociali, economici e giuridici che hanno modellato l'autogoverno della regione e che devono essere continuamente reinterpretati alla luce delle trasformazioni del mondo e delle esigenze locali.

Uno degli aspetti fondamentali evidenziati è che l'autonomia non è esclusiva di specialisti e amministratori, ma deve essere compresa e difesa collettivamente dai cittadini. Tuttavia, questa consapevolezza non può limitarsi a slogan o parole chiave, ma deve fondarsi su una conoscenza sia tecnica che culturale del sistema autonomistico. Per questo motivo, la divulgazione accessibile, ma rigorosa, dei concetti chiave dell'autonomia è essenziale per garantire una partecipazione civica consapevole e per evitare che il significato dell'autonomia venga banalizzato o dato per scontato.

Il volume risponde a questa esigenza attraverso la creazione di un lessico

che seleziona e spiega le parole chiave dell'autonomia, bilanciando il loro valore tecnico e culturale. Questo lavoro intende colmare il divario tra il sapere specialistico e la sintesi necessaria per il funzionamento quotidiano dell'Autonomia, permettendo ai cittadini di comprendere il significato e le funzioni delle istituzioni autonomistiche. Il metodo adottato consiste nell'analisi di termini istituzionali di uso comune nel discorso politico e giornalistico, illustrandone le implicazioni storiche, giuridiche, economiche e sociali. L'obiettivo è fornire una base concettuale solida per rafforzare la consapevolezza e la partecipazione attiva della comunità nell'autogoverno.

Gli autori organizzano sistematicamente i termini chiave per fornire un quadro completo della cultura autonomistica, in connessione con la Costituzione italiana. Il testo affronta temi generali come Sovranità, Autonomia e Federalismo, per poi approfondire la specificità dell'autonomia trentina e le sue radici storiche e giuridiche. Vengono esaminati gli strumenti normativi che la regolano (Accordo De Gasperi-Gruber, Statuto, leggi statutarie e regionali) e le sue fun-

zioni concrete, come le competenze autonome, la sussidiarietà e i rapporti con l'Unione europea.

Un'attenzione particolare è dedicata anche alle istituzioni dell'autonomia (Consiglio regionale/provinciale, Giunta, Comunità di Valle, sistema elettorale) e al ruolo dello Stato nelle dinamiche autonomisti-

che, evidenziando il principio di leale collaborazione e l'influenza di organi come la Corte costituzionale e la Corte dei conti.

Il volume si propone come uno strumento di chiarezza per cittadini e istituzioni, con l'obiettivo di rendere comprensibile e viva la cultura autonomistica, essenziale per la sua difesa e il suo sviluppo.



I. Concetti generali

Sovranità



La sovranità è uno degli elementi costitutivi dello Stato, assieme al territorio e al popolo. In particolare, la sovranità è l'elemento con cui si individua l'insieme di tutti i poteri di governo dell'ente "Stato": l'esercizio della sovranità consiste nella facoltà di esercitare poteri tali che chi li detiene gode di una supremazia nell'ambito di una comunità stanziata (popolo) entro certi confini (territorio). Questa somma di poteri è definita sovranità quando, per la particolare forza che li caratterizza, si può dire che quell'ente ha un potere "supremo", e l'ente è quindi – proprio in forza di tale supremazia – uno Stato sovrano. Nel tempo, tuttavia, il concetto di supremazia del potere statale è molto mutato, sia seguendo gli orientamenti delle correnti filosofiche che se ne sono occupate, sia in funzione delle evoluzioni della società e dei rapporti economici e politici su cui la sovranità statale va ad agire. Si è passati da una concezione nella quale il detentore della sovranità era la persona fisica del monarca e la supremazia era intesa come assoluta ed illimitata, ad una concezione – attuale – in cui il detentore della sovranità è il popolo e la supremazia è intesa come relativa, venendo limitata dalla garanzia delle autonomie e dal necessario rispetto dei diritti della persona (al cui benessere lo Stato sovrano è strumentale).

Per sovranità – nella sua accezione tradizionale, che in prima approssimazione è ancora comunemente impiegata – si intende comunque la "superiorità assoluta" dell'ordinamento statale, intesa come qualità esclusiva dell'autorità dello Stato derivante dal carattere originario e indipendente del suo potere pubblico. In realtà il concetto di sovranità ha molti significati, ed è un'idea che si relaziona con numerose altre nozioni indispensabili per comprendere la nostra società e il nostro ordinamento. Capire cosa intendiamo per sovranità è indispensabile per comprendere il fenomeno "pubblico" nelle diverse prospettive sociale, giuridica e storica. Non è possibile definire il concetto di autonomia senza definire la sovranità, proprio perché la sovranità individua – allo stesso tempo – la fonte che riconosce l'autonomia e il limite che l'autonomia incontra; sia che si tratti di autonomia dell'individuo (libertà), sia che si tratti dell'autonomia di enti interni allo Stato (Autonomie territoriali e funzionali).

La sovranità caratterizza infatti solamente lo Stato, perché solo questo particolare ente pubblico è originario, cioè nasce da dinamiche politiche fondative e non ottiene il proprio potere mediante "deleghe" o "concessioni" provenienti da altri poteri precostituiti. L'originarietà costituisce la caratteristica sulla quale l'ordinamento statale fonda

la propria supremazia, in quanto solo lo Stato – fondato giuridicamente “dal nulla”, da un potere costituente – non ha la necessità di derivare la propria validità da alcun altro ordinamento superiore, né è dipendente da altri soggetti esistenti al suo interno. La sovranità esterna è quindi l’indipendenza da altri Stati e da organizzazioni internazionali, mentre la sovranità interna è la supremazia sulle persone e sugli enti presenti nel territorio dello Stato stesso, anche su quelli ai quali viene riconosciuta autonomia entro i limiti fissati dal potere sovrano.

La sovranità – in questo senso tradizionale – indica la pienezza dei propri poteri e l’indipendenza da ogni altro potere, ed è un concetto che caratterizza la modernità e nasce assieme agli Stati nazionali. L’idea di supremazia statale è quindi coesistente alla forma di Stato assolutista, e si accompagna al maturare di un sistema in cui gli Stati sono intesi come soggetti politici che intrattengono tra loro rapporti giuridici paritari (convenzionalmente, si fissa tale momento storico a partire dalla pace di Westfalia del 1648). Nondimeno, l’idea di sovranità – profondamente mutata nelle sue premesse culturali – rimane attuale tutt’oggi, ponendosi come chiave di lettura anche per il ruolo dello Stato democratico quando questo si pone di fronte agli altri poteri pubblici e privati. Lo Stato – come ordinamento munito del monopolio dell’uso legittimo della forza – esercita infatti ancor’oggi un esclusivo potere di imperio, tanto con la sovranità personale sugli individui che gli appartengono per cittadinanza, ovunque essi siano, quanto con la sovranità territoriale su tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovino entro i confini nazionali. Allo stesso tempo, nell’esercitare tale sovranità, lo Stato non tollera ingerenze formali da parte di altri ordinamenti, ad esso esterni.

La sovranità è intesa ancora oggi come potere “originario” non derivato da altri e, in questo senso, supremo. Questo non significa che la sovranità, nello Stato non più assoluto, non sia oggi limitata: anche se supremo, il potere è oggi limitato dalla sua appartenenza al popolo e dalla sua funzione di tutela di autonomie e diritti. Con l’evoluzione della concezione di sovranità gli ordinamenti nazionali hanno infatti finito per preferire una nozione limitata della stessa. Se l’idea di sovranità assoluta fa riferimento a quelle concezioni che hanno caratterizzato i regimi assolutistici delle grandi monarchie nazionali che si sono consolidate in Europa tra Cinquecento e Settecento (J. Bodin, T. Hobbes), l’idea di sovranità limitata designa invece le concezioni dello Stato tipiche dei regimi liberali dell’Ottocento, oltre che di quelli liberaldemocratici o socialdemocratici contemporanei.

Nel costituzionalismo – in particolare – la sovranità è diventata sovranità popolare, collegandosi al suffragio universale e alla democrazia. Si passa da una sovranità assoluta dello Stato o del monarca alla sovranità “delegata” all’apparato pubblico da parte del popolo, come collettivo di individui, vero depositario del potere di imperio; popolo che, solo per esercitare al meglio la propria libertà, sceglie di delegare il potere allo Stato. Sono queste le prime letture liberali dell’idea di contratto (o patto) sociale tra governanti e governati, dove la nozione di potere di imperio dello Stato rimane valida, ma tale potere diviene legittimo in quanto funzionale all’utilità del popolo, inteso come aggregato di indi-

vidui liberi (U. Grozio, J. Locke); tale accezione accompagna il maturo sviluppo degli Stati nazionali non assolutistici in quanto non è l'ordinamento politico ad essere originariamente sovrano, ma lo sono la collettività di individui (cittadini) e le loro aggregazioni, che allo Stato cedono solamente l'esercizio di *quella* sovranità e non la sovranità stessa.

L'individuo libero sceglie di limitare la propria libertà concludendo un "contratto" con gli altri individui liberi, e con il *sovrano*, al quale ultimo delega il potere di governare: il potere sovrano di governare è così sì originario, perché affonda le proprie radici nell'abbandono della situazione anarchica dello stato di natura, ma trova il suo limite da un lato nella funzione di proteggere gli individui che aderiscono al contratto fondativo della società civile e dall'altro nell'origine popolare dello stesso, nascendo da una cessione al governante di spazi di libertà individuale in principio propri dei cittadini.

Un'idea matura di sovranità è quindi quella in cui la stessa è concepita come pro-manante dal popolo, e funzionale alla garanzia dei diritti individuali dei singoli e alla promozione degli interessi collettivi delle loro formazioni sociali. La sovranità statale diventa quindi rispettosa delle libertà ed inizia ad essere concepita come soluzione organizzativa sì accentratrice, che concentra cioè il potere nel Governo statale, ma ciò al fine di garantire, da una dimensione centrale, l'autonomia degli individui e delle formazioni sociali che a loro volta scelgono di garantirsi affidandosi allo Stato.

La funzionalizzazione della sovranità agli interessi del popolo – inteso come complesso di individui – è centrale nell'elaborazione teorica britannica (J. Milton, A. Sidney, J. Harrington, J. Bentham), che ha fondato – tra Seicento e Settecento – le premesse per l'impostazione liberale della concezione del potere pubblico che caratterizza ancora oggi il nostro modo di vedere lo Stato e l'Amministrazione. Un'ulteriore spinta per il progresso delle idee politiche in direzioni rispettose dell'individuo – e a discapito del carattere assoluto del potere di imperio statale – si è avuta con il recepimento delle dottrine liberali nelle colonie americane, dove queste idee trovarono non solo un contesto particolarmente attento (R. Williams, T. Hooker, W. Penn, J. Wise) ma anche uno sbocco pratico nella Dichiarazione d'indipendenza e nella Costituzione degli Stati Uniti d'America. Negli Stati Uniti, inoltre, in modo del tutto peculiare, l'attenzione per la limitazione della sovranità non è limitata all'esigenza di tutelare il singolo ma anche a quella di proteggere le comunità minori: assume infatti consistenza costituzionale l'esigenza che la Confederazione – e poi la Federazione – rispetti gli individui anche rispettando la "sovranità", o meglio l'autonomia, degli Stati federati (*Federalist Papers* n. 45 di Madison).

In Europa, con l'impulso al superamento dei corpi intermedi che caratterizza la Rivoluzione francese, il passaggio ad un'idea di sovranità popolare tende a mantenere un carattere ancora assolutizzante, sebbene funzionale e finalizzato al bene dei cittadini. La sovranità è espressione del popolo come collettivo non divisibile in formazioni sociali ulteriori (J.J. Rousseau), e ciò viene valorizzato nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese, del 1793 (art. 25). Con la Restaurazione poi si andrà a tempe-

rare anche questa accezione, nella quale l'individualismo e il liberalismo anglosassone non avevano trovato spazio: come effetto dell'opzione per un suffragio di tipo censitario si sviluppano da un lato l'idea di assegnare la sovranità alla Nazione (J.-E. Sieyès), dall'altro l'idea di sovranità dello Stato che sarà caratteristica del positivismo giuridico tedesco (C.F. von Gerber, P. Laband e G. Jellinek). La sovranità di nuovo assolutizzata propria di queste tendenze è peraltro contestata da altre ricostruzioni teoriche: già nel passaggio dall'Ottocento al Novecento non mancano anche nell'Europa continentale gli studiosi che – sulla scia delle impostazioni di Montesquieu e Tocqueville – sottolineano l'incompatibilità con lo Stato liberaldemocratico di una nozione di sovranità fondata su un'accezione illimitata del potere (H. Preuss e H. Laski).

È solo con il secondo dopoguerra che anche il costituzionalismo continentale ha definitivamente razionalizzato questa concezione limitata, fortemente individuale e autonomista, della sovranità. La sovranità diventa non solamente sovranità popolare, ma la stessa sovranità popolare è chiaramente limitata, per evitare degenerazioni della democrazia pregiudizievoli per le minoranze. La sovranità "popolare" della seconda metà del Novecento è quindi tributaria della visione più matura della democrazia rappresentativa e del parlamentarismo (Kelsen), mentre vengono abbandonate le visioni plebiscitarie (C. Schmitt, ma anche H. Heller e R. Smend). Infatti, mentre secondo Schmitt la democrazia consisteva in una vera e propria immedesimazione tra governanti e governati (così che sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione), per Kelsen essa al contrario ha un fondamento relativistico che esclude l'assegnazione a singoli o a gruppi – in posizione di governo – di poteri assoluti, che presupporrebbero verità assolute. La democrazia costituzionale è invece limitazione del principio maggioritario, e quindi anche della sovranità popolare: la volontà della maggioranza incontra il limite dei diritti individuali, delle libertà e delle autonomie.

Anche nell'Europa continentale viene quindi recepita una concezione pluralistica della democrazia (J. Schumpeter, ma anche poi R. Aron, R. Dahl, R. Dahrendorf, N. Bobbio, G. Sartori), che presuppone una visione concorrenziale del "mercato politico" nella quale la sovranità non è più riferita né alle persone (popolo) né agli apparati (Stato o Corona), per divenire invece una caratteristica giuridica astratta dell'ordinamento statale. L'impostazione liberale dello Stato di diritto viene quindi sviluppata in concezioni liberaldemocratiche nelle quali le minoranze sono tutelate da diritti *ad hoc* e le fasce deboli della popolazione sono garantite da sistemi di welfare; tutele e garanzie che vincolano i poteri pubblici a finalità predefinite in Costituzione, tali da rendere strutturalmente limitata la sovranità secondo la logica per cui "lo Stato è per il cittadino, non il cittadino è per lo Stato".

Il principio della sovranità popolare trova così chiara codificazione nelle Costituzioni del secondo dopoguerra (artt. 1 ss. Cost. francese del 1946; art. 20 Legge fondamentale tedesca del 1949; artt. 2-3 Cost. francese del 1958; art. 1 Cost. spagnola del 1978), ma – accanto ad esso – si affermano valori e principi che limitano la stessa sovranità

popolare; in particolare, la Costituzione italiana stabilisce che «la sovranità appartiene al popolo», fermo restando che il popolo stesso non è però libero, ma «la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, co. 2).

I primi commentatori della Costituzione repubblicana italiana hanno sottolineato che la sovranità popolare si connette così strettamente alle successive disposizioni costituzionali riguardanti diritti, libertà ed autonomie (C. Mortati), di modo che la sovranità popolare si colorerebbe di valori costituzionali i quali – tutti assieme – darebbero forma a quella “forma repubblicana” di cui si esclude la futura revisione (V. Crisafulli). Su queste basi i commentatori successivi hanno talvolta riscontrato una radicale antinomia tra l’idea di sovranità e il diritto costituzionale (L. Ferrajoli), nello Stato orientato alla tutela dei diritti e delle libertà non potendo più essere pensato un potere libero da regole giuridiche, tanto che persino il potere costituente tende oggi ad essere assoggettato a regole formali (R. Dworkin). La tendenza è quella alla negazione radicale della nozione di sovranità, sia dello Stato sia del popolo: nelle impostazioni più radicali sovrana è la Costituzione in quanto norma fondamentale a tutela dei diritti, delle libertà, delle autonomie.

La globalizzazione, in sinergia con questa tendenza, ha ulteriormente indebolito il ruolo della sovranità nella costruzione del ruolo dello Stato nazionale. Gli Stati sembrano sempre meno adeguati ad affrontare individualmente problemi internazionali, tanto che la naturale tendenza ad una limitazione “di fatto” della sovranità – sulla base dei reali rapporti di forza – ha anche incontrato forti movimenti di pensiero favorevoli ad una cessione di sovranità a favore di organizzazioni internazionali.

Anche la Costituzione italiana ammette limitazioni di sovranità per effetto dell’adesione ad organizzazioni internazionali, purché le stesse siano funzionali alla promozione e alla tutela della pace e della giustizia tra le Nazioni (art. 11); in quest’ottica, in particolare, è stato sviluppato il sistema dell’integrazione europea, con adesione ad un’Unione nella quale l’Italia rinuncia formalmente – rispetto a specifiche competenze – all’esercizio di settori della propria sovranità. L’Unione europea è infatti un ordinamento sovranazionale, in grado di rivolgersi direttamente ai cittadini degli Stati membri producendo – con diretta applicabilità o effetti diretti – norme giuridiche che devono essere applicate negli ordinamenti nazionali con prevalenza su ogni altra regola interna, anche costituzionale (cosiddetto principio di primato o di supremazia del diritto UE su quello statale); ciò fino al punto che in caso di legge interna contrastante con il diritto dell’Unione si deve procedere a disapplicazione della legge nazionale, e a tale non applicazione di una legge vigente – regolarmente approvata dal Parlamento nazionale e mai abrogata – deve procedere direttamente non solo il giudice ordinario (senza necessario intervento della Corte costituzionale) ma – di sua iniziativa e sotto la sua esclusiva responsabilità – anche ogni singola Pubblica amministrazione. Eppure, nonostante questo primato del diritto europeo, è lo Stato nazionale a rimanere ancora l’unico ordinamento propriamente sovrano.

L’ordinamento costituzionale statale – caratterizzato proprio dalla funzionalizzazione della sovranità al popolo – rimane infatti l’ultimo e più efficace difensore di diritti,

libertà e autonomie: in caso di violazione da parte dell'ordinamento sovranazionale europeo dei principi fondamentali della Costituzione (e solamente di quelli fondamentali, che sono principalmente quelli dedicati alla tutela dei citati valori di libertà), riemerge infatti la piena sovranità statale nella forma della cosiddetta dottrina dei controlimiti; dottrina che per la verità non è mai stata utilizzata in concreto nei confronti del diritto dell'Unione, sebbene fosse stata teorizzata già nel caso Frontini del 1973 (mentre – più recentemente, nel 2017 – ne è stato “minacciato” l'utilizzo nel caso Taricco). L'esistenza “in potenza” di tali controlimiti, anche se non concretamente impiegati, rappresenta nondimeno la dimostrazione che anche oggi l'unico ente sovrano è lo Stato.

Ed infatti, se è vero che il diritto dell'Unione europea prevale su quello nazionale (nei settori in cui l'Unione europea è competente ad intervenire), è anche vero che se le istituzioni europee esercitano male le proprie competenze – introducendo regole che violano i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano – allora la Corte costituzionale ha il potere (a tutela della sovranità nazionale) di proteggere i propri cittadini dichiarando incostituzionale l'adesione all'Unione europea non nel suo complesso, ma “nella parte in cui” ha permesso quella singola violazione dei valori fondanti della Repubblica.

La sovranità dello Stato è quindi sì certamente limitata, ma nelle situazioni estreme – a tutela dell'identità dell'ordinamento costituzionale, in casi di emergenza, o nelle situazioni in cui sono necessari interventi sostitutivi – la portata suprema della sovranità nazionale si rispande. Questo non significa che la sovranità attuale sia assoluta, sia perché la supremazia della sfera pubblica è disciplinata da regole a tutela degli individui, sia perché i poteri statali – che comunque rimangono originari – si devono coordinare con altri poteri. Individui, Autonomie e organizzazioni sovranazionali, in questo quadro, sono portatori di interessi e di poteri “altri” che si rapportano con i poteri statali sovrani; e si rapportano agli stessi nell'ambito di procedure predefinite e di rapporti interistituzionali nei quali è il diritto costituzionale a fissare gli equilibri. Ma tale limitazione costituzionale della sovranità è appunto funzionale a proteggere valori che sono comunque propri dello Stato, quali appunto le libertà e l'autonomia; di conseguenza, in caso di messa in pericolo proprio di tali valori, è lo Stato che – anche come lo conosciamo oggi, privo di una sovranità assoluta – torna comunque ad essere l'unico soggetto formalmente e costituzionalmente titolare di poteri supremi.

Autonomia



“Autonomia” è vocabolo di origine filosofica, entrato a far parte della dottrina politica e della scienza giuridica, ricco di significazioni e difficile da risolvere in una definizione univoca. Lasciando da parte il significato privato, legato alla sfera della libertà del singolo individuo, il concetto di “autonomia” ha una importante accezione sociale e politica. Così intesa, l'autonomia è la capacità di un ente pubblico di determinare un proprio indirizzo politico, cioè di scelta di obiettivi da raggiungere e mezzi per raggiungerli, differente rispetto a quello di altri enti, in precise materie di competenza. Non già, dunque, il privilegio di sottrarsi da un obbligo, ma il farsi carico della responsabilità di gestire proprie scelte politiche.

Risalendo all'etimologia, autonomia significa infatti “darsi una legge”, da *autós* (stesso) e *nomos* (legge), ed è la capacità di “governarsi da sé”, la possibilità di amministrarsi e darsi regole diverse rispetto al contesto di riferimento (spesso lo Stato e i suoi organi centrali). Il termine, anche nella forma aggettivale – senza voler negare le diverse accezioni assunte nel mondo antico e in età moderna – mantiene ancora oggi i tratti giuridici originari e indica una posizione e una precisa relazione tra poteri, tra figure giuridiche, ad esempio tra lo Stato e un ente territoriale minore (una Regione, una Provincia, un Comune). Quello autonomo è un potere non sovrano ma legittimo, avendo facoltà di un diritto proprio e non derivato ad autogovernarsi. Il potere di esercizio della propria autonomia si attua in precisati settori di competenza e i suoi limiti sono quelli definiti dalla Costituzione dello Stato di appartenenza. La questione più importante che coinvolge la struttura di un regime autonomo è proprio la divisione dei poteri tra le autorità centrali e l'ente autonomo. I poteri di quest'ultimo riguardano sempre alcuni ambiti del governo di uno Stato. Per quanto, infatti, non ci possa esser contraddizione tra i soggetti (Stato ed ente autonomo), si dimostrano pur sempre due fonti distinte del diritto. A disciplinare tale rapporto vi possono essere, a seconda dei casi, Statuti, Accordi, Trattati. L'autonomia connota i rapporti di forza e di influenza tra i due attori e aiuta a definire i limiti di azione di ciascuno.

Entrando nel merito, riconoscere un'unità politica autonoma corrisponde al riconoscimento di un'integrità politico-territoriale all'interno di compagini più ampie, in virtù di una certa tradizione o storia di quel territorio. Le Autonomie concorrono al concreto sviluppo delle forme della convivenza e la loro proiezione sul piano normativo può consentire una differenziazione degli interessi sociali, nonché una miglior gestione degli in-

teressi pubblici. Presupposto è infatti che questo avvenga delegando certe competenze a quegli stessi individui cui la gestione è destinata e dai quali l'esistenza e la necessità di cura e tutela di quegli interessi viene avvertita e reclamata. Assicurando un certo grado di autonomia, si riconosce il legame politico tra comunità e territorio.

Prendiamo a riferimento il caso italiano. Il nostro ordinamento riconosce, prevede e tutela vari tipi di autonomia: normativa, finanziaria, amministrativa, statutaria, regionale, etc. La sua Carta costituzionale trova la sua affermazione in molti articoli (artt. 5, 33, 115, 116, 117, 119, 128, 131, etc.). Il principio dell'autonomia che innerva il Testo ha di fatto consentito la formazione di enti che esercitano concretamente il diritto all'autogoverno anche in maniera sostanzialmente diversa rispetto al potere centrale, ma mai in contrasto con gli interessi nazionali. La scelta in sede Costituente di un sostanziale potenziamento degli spazi di autonomia, di istituzioni di autogoverno, contro il totalitarismo statuale, andava nella direzione di uno straordinario innovamento delle pratiche giuridico-istituzionali nazionali. L'art. 5, uno dei principi fondamentali, rappresenta proprio una risposta alle tendenze centriste e alla negazione dei corpi intermedi dell'epoca fascista. Con l'entrata in vigore di un siffatto Testo costituzionale si sancisce un vero e proprio modello di democrazia fondato sul pluralismo territoriale, sul riconoscimento di centri di potere diversi, sulla valorizzazione di un patrimonio variegato di tradizioni e culture politiche, sulla partecipazione pubblica ampia. Non limitandosi ad un livello centrale, ma costituendo più livelli di democrazia (comunale, provinciale, regionale) si rendeva essenzialmente democratica la Repubblica. Così pensato, il principio autonomista diviene uno strumento per l'attuazione di politiche territoriali e non un contropotere che mette in dubbio o in pericolo l'unicità dello Stato e altresì un argine ai rischi di eccessiva personificazione del potere nel sistema partitico, imponendo un sistema che per funzionare necessita di contraltari di comunità, collegialità, rappresentanza. Risultando perciò, almeno nel caso italiano, un cardine perfettamente coerente con tutti gli altri principi costituzionali perché aiuta a realizzare l'uguaglianza impostando politiche differenziate, pensata per favorire le pratiche decisionali e la gestione delle risorse in base ai bisogni reali dei territori, dei contesti politico-sociali in cui si opera ("ente esponenziale").

L'autonomia politica, come forma di complessa condivisione del potere, è stata spesso usata con lo scopo di istituzionalizzare la risoluzione di molti conflitti in tutto il mondo. Nel quadro generale, quel che è importante notare è il fatto che le soluzioni asimmetriche sono in evoluzione e che rientrano nei processi costituzionali di devoluzione del potere anche in molti Stati europei. L'attenzione e l'espansione di soluzioni autonome si registra in molti luoghi del mondo e la proposta di gestione territoriale regionale si sta sperimentando in nuove situazioni, ripensata in termini di ampliamento e consolidamento negli accordi esistenti.

Nonostante la scarsa volontà da parte dei regimi statali di considerare la concessione di autonomia al proprio interno, questa rimane una soluzione ben accolta dalla comunità internazionale, in quanto meccanismo che può risolvere pacificamente la richie-

sta di autodeterminazione e preservare l'integrità statale. Una delle caratteristiche più importanti dei negoziati sull'autonomia è infatti l'impegno attivo a livello internazionale di un attore terzo, che svolga funzione di mediatore. La funzione di un simile intervento esterno può essere quella di facilitare un accordo tra le parti e di garantire la protezione dei diritti fondamentali.

"Autonomia" rimane comunque una nozione ricca di paradossi: cerca di risolvere il problema del territorio, ma può inasprirlo; è un tentativo per risolvere il problema dell'identità, ma può accentuare il sentimento di appartenenza etnica e stimolare la "fabbricazione" di nuove comunità; cerca di difendere il pluralismo, ma il suo successo dipende da forti tradizioni culturali; mira a risolvere conflitti, anche se può aggravare le dispute. Resta evidente, comunque, che l'ambito delle disposizioni del diritto internazionale e di alcune convenzioni nazionali che favoriscono l'autonomia si è espanso esponenzialmente. Il futuro delle Autonomie politiche dipenderà in primo luogo dal modo in cui tutte le forze concorrenti – lo Stato, la Regione, gli attori internazionali – si bilanceranno. A maggior ragione, appare anche chiaro che la richiesta di maggiore autonomia non possa più giocarsi sul mero terreno della rivendicazione etnico-linguistica ma che, per rimanere uno strumento di gestione della complessità, vada giocata oltre l'aspetto di protezione delle differenze facendosi esempio di buon governo.

L'approccio che lo stesso concetto di "autonomia" offre è quello di portare il luogo della decisione politica il più vicino possibile ai cittadini e alle comunità, partendo da un principio di autogoverno che consideri la prossimità imprescindibile tra potere e territorio. Rimane infatti un'idea di straordinaria portata democratica se riguarda non solo i motivi e gli stili della difesa, ma soprattutto quelli della responsabilità e della cooperazione, perché abbastanza duttile per modellare meccanismi utili alle sfide cui lo Stato costituzionale contemporaneo si trova di fronte: i processi di integrazione europea, le politiche di coesione comunitaria, le tendenze della globalizzazione. L'autonomia può essere un dispositivo che permette di aprire sempre nuovi processi costituenti per organizzare su principi di libertà nuove e rinnovate piattaforme di civismo; uno strumento politico che se utilizzato nella sua dimensione esterna e non solo come pratica interna di autogoverno, agevola la cooperazione transfrontaliera, la costituzione di rinnovati patti di convivenza e condivisione su più ampia scala. Senza ridurla al diritto di essere lasciati a se stessi nel governo dei propri affari, ma pensata capace di agevolare l'esser parte di una comunità più estesa, autonomia significa propriamente partecipare all'individuazione delle decisioni di sistema che coinvolgono la globalità e indirizzano la convivenza tramite i propri enti. Esercitando la propria autonomia politica in un mondo globale, dunque, sia lo Stato che gli enti autonomi devono ritrovare la capacità di costruire il territorio mettendolo in connessione con i suoi interessi generali senza rinnegare le forme di autorganizzazione territoriale.

L'autonomia politica rimane perciò un fattore imprescindibile per rendere il territorio uno spazio politico, in quanto richiede di superarne l'idea di mera risorsa e di

agganciarla ad una concezione di spazio in cui si svolge la vita dei cittadini. E che ha permesso altresì di riabilitare quel nesso iniziale, pur sempre problematico, tra autonomia e sovranità utile a disegnare finalmente il volto della modernità politica: stratificato, multipolare, più concreto, fuori da una coerenza artificiosa. Questo concetto acquista oggi ulteriore significato filosofico e può oggi essere risemantizzato, proprio perché capace di mettere in relazione l'ordinamento con le sue strutture, le parti con il tutto, le periferie con il centro.

Decentramento



Per decentramento si intende l'assegnazione di potestà deliberative ad uffici periferici rispetto all'Amministrazione statale centrale con sede nella capitale. In particolare, con decentramento in senso stretto si individua l'ipotesi in cui organi del potere centrale assegnano compiti non ad enti pubblici territoriali autonomi, ma a propri uffici con sede decentrata. Si ha quindi un trasferimento di attribuzioni, di funzioni e di poteri decisionali a soggetti diversi da quello unico di livello nazionale, ma senza accordare autonomia a tali articolazioni. È il cosiddetto decentramento burocratico, o gerarchico, o organico, che consiste appunto nella traslazione meramente burocratica di competenze da organi centrali ad organi periferici, pur sempre appartenenti allo Stato. Tale fenomeno va tenuto distinto dal cosiddetto decentramento istituzionale o, anche detto, autarchico, con il quale si ha l'attribuzione di compiti pubblici in precedenza statali ad enti territoriali autonomi e quindi dotati di una capacità di definire – in modo democratico – un proprio indirizzo politico.

Il principio del decentramento in Costituzione è specificato all'art. 5, dove si afferma che «la Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo»; si specifica inoltre che la Repubblica, appunto per favorire i processi di decentramento latamente intesi, «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Oltre all'art. 5, che dà rilievo costituzionale al decentramento in generale, per ciò che attiene il decentramento strettamente inteso è rilevante anche l'art. 97, co. 2, che fonda su principi di competenza – anche territoriale, quindi (oltre che per materia, grado e valore) – la realizzazione del buon andamento, specificando che «nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari». Il decentramento, come possibilità di articolare la competenza degli uffici statali anche per livelli territoriali, rappresenta quindi un principio generale di organizzazione amministrativa, funzionale anche alla democraticità dell'apparato statale in quanto l'amministrare mediante uffici vicini ai cittadini non è esigenza propria della sola Amministrazione territoriale ma dell'intera Repubblica. Mediante decentramento, anche ove non accompagnato all'autonomia, si vuole infatti costituzionalmente realizzare la migliore partecipazione della collettività all'esercizio e alla cura degli interessi pubblici.

Il decentramento istituzionale, autarchico, è infatti una modalità organizzativa relativamente recente, ma l'apparato statale italiano già prima dell'istituzione delle Regioni era munito di una struttura organizzativa attenta alla gestione dei territori e sui territori, fin dall'unità d'Italia. Il decentramento istituzionale, al contrario, ha goduto di un progressivo rafforzamento solo a partire dal 1970, con l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario e il conseguente trasferimento alle stesse di funzioni amministrative in precedenza collocate in capo allo Stato (l. 281/1970, e d.P.R. 1-11/1972, e poi soprattutto d.P.R. 616/1977). Processo che poi si è rafforzato negli anni Novanta con una specifica politica di decentramento avviata dalla l. 59/1997, funzionale al conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi nuovi, anche a Costituzione invariata (cosiddetto federalismo a Costituzione invariata), secondo un indirizzo poi ripreso dalla riforma del Titolo V del 2001 e la sua faticosa attuazione successiva.

Il decentramento burocratico è quindi una modalità di organizzazione del potere statale stesso che è invece più antica, e si fonda – nell'esperienza amministrativa italiana – sul coordinamento delle Amministrazioni periferiche dello Stato ad opera delle prefetture. La Prefettura, infatti, quale organo periferico del Ministero dell'Interno con funzioni di rappresentanza generale del Governo sul territorio provinciale, costituisce l'elemento principale nel sistema del decentramento amministrativo dello Stato italiano. Il Prefetto ha il compito di assicurare l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato, anche svolgendo funzioni proprie in materia di ordine pubblico, immigrazione, protezione civile, rapporti con gli enti locali e la Regione, nonché in materia di sanzioni amministrative.

Con la riforma Bassanini (art. 11 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300), la prefettura è stata riorganizzata in ufficio territoriale del Governo, con nuove funzioni ulteriormente riformate dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29. In particolare, il Prefetto del capoluogo di Regione è rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie locali (art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131), in tale funzione venendo affiancato da una conferenza permanente composta anche dai dirigenti regionali delle strutture periferiche regionali dello Stato (d.P.R. 17.5.2001, n. 287). Va notato tuttavia che in alcune Autonomie speciali questa centralità della funzione prefettizia ha subito rilevanti adattamenti, per tutelare la peculiarità delle Amministrazioni regionali e provinciali autonome interessate: in Valle d'Aosta la funzione di Prefetto è assegnata al Presidente della Regione autonoma (d.lgs. n. 545 del 7 settembre 1945), mentre nelle Province autonome di Trento e Bolzano non sono presenti Prefetture, ma Commissariati del Governo, come previsto nello Statuto speciale, con le relative peculiarità organizzative.

Per quanto riguarda le competenze del Commissario del Governo nella Provincia autonoma di Trento (che svolge analoghe funzioni anche rispetto alle Amministrazioni statali di livello regionale, mentre per la Provincia di Bolzano è istituito separato ufficio), ai sensi dell'art. 87 dello Statuto egli si occupa di coordinare, in conformità alle direttive del Governo, lo svolgimento delle attribuzioni dello Stato nella Provincia e a vigilare

sull'andamento dei rispettivi uffici (salvo quelli riflettenti l'amministrazione della giustizia, la difesa e le ferrovie), di vigilare sull'esercizio da parte delle Province e degli altri enti pubblici locali delle funzioni ad essi delegate dallo Stato e comunicare eventuali rilievi al Presidente della Provincia, nonché di compiere gli atti già demandati al Prefetto, in quanto non siano affidati dallo Statuto o da altre leggi ad organi della Regione e delle Province o ad altri organi dello Stato.

Federalismo e regionalismo



Con federalismo si indica l'assetto statale in cui un gruppo di entità territoriali fortemente autonome si trovano ad essere costituzionalmente connesse tra loro dal vincolo di un patto (*foedus*). Quale dottrina politica, il federalismo è quella scelta di governo che mira a realizzare un processo di unione tra diversi Stati in origine sovrani, che rinunciano alla propria sovranità per assoggettarsi ad un governo federale comune, all'interno del quale a livello centrale sono comunque rappresentati, e pur mantenendo autonomia in ampi settori delle politiche pubbliche (tendenzialmente coprendo tutti e tre i tradizionali poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario). Il regionalismo, al contrario, è un assetto statale in cui le Autonomie godono tendenzialmente di minori ambiti di intervento e, soprattutto, individua solitamente quei processi disgregativi che vanno da uno Stato in origine fortemente unitario in direzione della sua scomposizione, riconoscendo autonomie non preesistenti; Autonomie regionali che, solitamente, non godono di competenze nell'ambito di tutti e tre i poteri (in particolare, mancando tendenzialmente un potere giudiziario regionale) e che, salvo sporadiche eccezioni, non sono rappresentate a livello centrale (nel Parlamento e/o nella Corte costituzionale).

Nel federalismo lo Stato nazionale creatosi per l'unione delle entità federate rappresenta la federazione, cui compete la sovranità (mentre quando la Costituzione conserva sovranità differenziate, pur con forme di parziale governo comune, si qualifica l'organizzazione di Stati come una confederazione). Confederazione, federazione e Stato regionale sono quindi fenomeni diversi, in cui l'autonomia degli enti costituenti la statualità ha diversa intensità e diversi percorsi di emersione. Nel dibattito politico che ha caratterizzato la storia dello Stato regionale italiano, peraltro, si è spesso a-ttecnicamente parlato di federalismo, facendo riferimento alla volontà politica di un maggior decentramento nella gestione della cosa pubblica, in particolare per quanto riguarda gli aspetti fiscali e di spesa (tanto che anche il legislatore parla di federalismo fiscale, sebbene l'assetto dell'autonomia finanziaria delle Regioni italiane rimanga radicalmente diverso dalle esperienze di federalismo propriamente inteso, sia competitivo sia collaborativo).

Le contaminazioni tra fenomeni federale e regionale quindi non mancano, e va tenuto presente che le due classificazioni dell'Autonomia territoriale sono solamente tendenziali e spesso frutto di consolidazioni storiche. Se tipicamente lo Stato federale è tale per associazione di precedenti enti sovrani, a differenza dell'ordinamento regionale, non

mancono anche esperienze di federalismo dissociativo, così come anche nelle esperienze regionali talora si incontra una territorializzazione del potere giudiziario. Si tratta quindi di tendenze, e si può affermare che tipicamente se è particolarmente forte la dimensione dell'autonomia si parlerà di federalismo (come negli Stati Uniti, in Germania o in Canada), mentre in quegli ordinamenti in cui è più forte l'esperienza storica dello Stato centrale si parlerà tendenzialmente di regionalismo o devoluzione (come in Italia, Spagna e Regno Unito: ordinamenti peraltro caratterizzati da una certa asimmetria, posto che un altro tratto comune alle esperienze regionali è il dare maggior potere autonomo ai soli territori a rischio secessione o con forti tradizioni storiche di autogoverno).

Il successo del federalismo nelle esperienze statuali a livello mondiale è peraltro connesso anche alla sua efficacia in termini di governance democratica. La divisione dei poteri è infatti una caratteristica fondamentale del federalismo, e una sua funzione. Il federalismo è infatti stato definito come un sistema di governo che incorpora una divisione dei poteri tra autorità generale (federale) e regionali (o statali), ciascuna – nella sua propria sfera di competenza – coordinata con le altre e indipendente da esse. Distribuire i poteri tra diversi enti territoriali garantisce che nessuna entità di governo possa esercitare in modo esclusivo le funzioni, con un potere unitario e non comparabile con altre esperienze di governo come si ha tipicamente in uno Stato unitario. Il federalismo è quindi una garanzia di democraticità, perché colloca le decisioni ad un livello di governo più vicino ai cittadini, ed è anche al contempo una garanzia contro la concentrazione dei poteri e le tentazioni della degenerazione autoritaria (perché oltre a dividere i poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario si ha l'effetto aggiuntivo per il quale gli stessi poteri sono anche divisi per ambiti territoriali). In sostanza il federalismo è funzionale a creare un sistema di *check and balances*, ben evidenziato nei *Federalist Papers*, indispensabile per evitare l'azione arbitraria da parte dello Stato. L'autonomia, in questo senso, è un attributo essenziale sia del federalismo che del regionalismo, ed è una garanzia che il Governo centrale non possa abusare di poteri concentrati.

Per "autonomia" – quale termine costruito a partire dalla parola *nomos*, "legge" – si intende la possibilità che un soggetto ha di darsi da sé le regole che disciplinano la propria condotta: si contrappone quindi al concetto di eteronomia, che ricorre quando il soggetto riceve le regole di condotta dall'esterno, da altro soggetto.

Mentre a livello di Stati questo concetto di autonomia viene più propriamente definito come sovranità che ricomprende, oltre alla possibilità di autoregolarsi, anche l'assenza di soggezione esterna e la supremazia sui soggetti interni, il termine autonomia è giuridicamente impiegato in riferimento a soggetti che all'interno dello Stato – siano essi enti o individui – sono dotati d'indipendenza. Nel federalismo, e a maggior ragione nel regionalismo, la sovranità appartiene solo all'entità statale centrale e non agli enti federati (cui talvolta si assegna una "sovranità limitata o derivata", il che è però una contraddizione in termini). L'autonomia è quindi innanzitutto un diritto ad autodeterminarsi: la possibilità giuridicamente riconosciuta dallo Stato di amministrarsi liberamen-

te all'interno dell'ordinamento statale più vasto, evitando ingerenze nella propria sfera autonoma che non siano quelle – appunto sovrane – legittimate dalla Costituzione e consentite al solo Stato nazionale.

L'autonomia territoriale è quindi quella particolare autonomia che lo Stato federale stesso riconosce agli enti territoriali minori, compresi gli Stati federati (mentre, nel regionalismo, tale autonomia riguarda Comuni, Province, Regioni, ma lo stesso vale anche per le Autonomie funzionali prive di un territorio come università, scuole o Camere di commercio). In questi casi l'autonomia è riconosciuta a collettività, che vanno oltre il singolo individuo autonomo (o libero), ed è quindi non solo possibilità di darsi da sé regole, ma più radicalmente è facoltà di adottare un indirizzo politico e un indirizzo di gestione amministrativa differenziato ed indipendente da quello – centrale – dello Stato nazionale.

Il concetto di autonomia applicato agli enti regionali e agli Stati federati ha quindi una portata specifica, che si riaggancia comunque – con una connessione stretta – al concetto generale di libertà (Rousseau), la piena libertà consistendo nell'obbedienza ad una legge auto-data. Secondo questa concezione il popolo, e quindi le comunità, è sovrano e suddito allo stesso tempo: la vera autonomia è quindi legittimazione morale delle azioni, in quanto agire liberamente sarebbe agire secondo regole auto-poste (Kant). Ciò accomuna peraltro autonomia degli enti pubblici sub-statali ed autonomia nel diritto privato, intesa quale potere dei privati di regolare liberamente i propri interessi e di decidere della propria sfera giuridica, nel rispetto dei limiti e degli obblighi stabiliti dall'ordinamento. Come l'autonomia degli enti territoriali disegna il rapporto tra ente locale e Stato, così l'autonomia privata disegna il rapporto tra soggetto privato e ordinamento giuridico, riconoscendo ai privati, nelle relazioni tra loro, l'autonomia negoziale consistente nella libertà di auto-regolare i propri traffici in piena autonomia ove l'ordinamento non vieti specificamente alcune tassative (e quindi previamente ben individuate per legge) soluzioni contrattuali.

Per definire l'autonomia territoriale queste accezioni generali di autonomia come libertà vengono ulteriormente specificate nell'ottica del diritto pubblico. Così l'autonomia territoriale è definita come capacità di autodeterminazione e autoregolazione propria di alcuni specifici enti pubblici, rappresentativi politicamente delle proprie comunità; e proprio in tale rappresentatività politica di una comunità risiede il *quid pluris* che differenzia l'autonomia dal mero decentramento amministrativo dello Stato. L'autonomia territoriale è quindi anche autonomia politica, cioè autodeterminazione di una specifica collettività, mentre la mera autonomia giuridica è la capacità di determinati enti e organi di agire in campo giuridico per il raggiungimento delle proprie finalità. Tale autonomia si distingue in autonomia normativa (capacità di emanare norme giuridicamente vincolanti), in autonomia organizzatoria (capacità di darsi una struttura organizzativa) e in autonomia finanziaria (capacità di imporre propri tributi e operare spese).

L'idea di autonomia territoriale, e la relativa elaborazione giuridica, nella tradizione italiana è peraltro estremamente risalente, potendo trovare i primi antecedenti nella

giustificazione normativa degli ordinamenti comunali, la cui specificità veniva giustificata a fronte del diritto comune medievale. Le regole comunali erano sì parte di una *respublica christianorum* intesa quale organismo politico più vasto, ma il loro *ius proprium* era riconosciuto come ordinamento vigente che si affiancava ed integrava lo *ius commune*. In veste moderna questa accezione dell'autonomia rimane valida, ma assume significati più specifici, connessi all'emergere di un'idea di stato di diritto amministrativo nel quale l'essenziale è il profilo dell'autonomia di organizzazione dell'ente territoriale. Gli enti territoriali sono una parte dell'Amministrazione, dotata però di una propria autonomia di indirizzo politico-amministrativo, che permette al corpo elettorale radicato su quel territorio di fruire di scelte normative ed amministrative differenziate da quelle del rimanente territorio nazionale.

Nel quadro dei valori tutelati dalla Costituzione l'autonomia si trova in bilanciamento con l'esigenza di unità dell'ordinamento, e quindi con la dimensione unitaria dello Stato funzionale anche alla tutela dell'eguaglianza dei cittadini. La tutela costituzionale dell'eguaglianza, oggi recepita nell'ordinamento italiano, non si pone quindi in contraddizione con unità dello Stato ed eguaglianza, ma rappresenta un bene complementare a questi, che promuove altre e diverse esigenze della collettività: quello all'autodeterminazione territoriale delle comunità e alla indipendenza politica delle stesse.

Peraltro, già prima della Costituzione, Comuni e Province erano stati riconosciuti quali enti politicamente autonomi, con propri organi rappresentativi responsabili nei confronti delle rispettive comunità. All'epoca non si parlava tuttavia di autonomia ma, coerentemente con il dogma dello Stato unitario, tali enti erano qualificati come "autarchici". Con ciò si intendeva che essi non avevano un proprio indirizzo politico indipendente da quello nazionale, ma erano addirittura – con la riforma operata durante il periodo fascista, che toglieva rappresentatività a tali soggetti – degli enti ausiliari dello Stato. Comuni e Province perseguivano quindi sì scopi propri, esercitando funzioni proprie, ma come apparati dello Stato unitario.

La visione autarchica riduce quindi la funzione degli enti territoriali a quella di apparati utili al decentramento dello Stato unitario, che agirebbe come tale anche mediante enti locali che sono emanazioni dello Stato anche se politicamente separati. Comuni e Province si affiancherebbero quindi all'organizzazione periferica statale, distinguendosi per rappresentatività della comunità locale ma non per assenza di subordinazione nei confronti del livello centrale di governo. Peraltro, nella storia dell'autonomia territoriale in Italia, un punto di svolta rispetto alla visione autarchica è stato rappresentato dalla possibilità per gli enti locali di impegnare non solamente spese obbligatorie, eterodeterminate dal centro, ma anche spese facoltative, con le quali esprimere un proprio indirizzo su funzioni che non sono emanazione centrale. È quindi con la figura delle spese facoltative che matura una prima visione autonomistica dell'organizzazione in enti locali, che inizia ad essere giustificata non come strumentale allo Stato nazionale ma per la funzione di perseguire gli interessi delle proprie collettività.

La Costituzione repubblicana riconosce pienamente l'autonomia, come principio che si affianca in modo paritario ai valori di libertà, eguaglianza, solidarietà e unitarietà dell'ordinamento. L'articolo 5 riconosce questa rilevanza costituzionale del principio autonomistico affermando che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Il pluralismo politico-istituzionale della Repubblica assicura la migliore rispondenza e responsabilità delle istituzioni nei riguardi della collettività nazionale e dei singoli, ed in quanto tale l'autonomia non si contrappone alla unitarietà ed eguaglianza dell'ordinamento, ma diventa uno strumento di controllo democratico dei singoli e delle comunità sui governanti.

La Repubblica, in quanto ordinamento complessivo e unitario, non solo riconosce le Autonomie territoriali (presupponendone quindi una preesistenza rispetto all'ordinamento), ma anche le promuove. L'art. 5 pare quindi già attribuire alle collettività locali la capacità di governarsi ed amministrarsi da sé, nella misura più ampia possibile; ciò anticipa quindi il principio di sussidiarietà e si ritrova oggi codificato anche a livello sovranazionale nella Carta europea dell'Autonomia locale del 1985. Già la Costituzione del '48 delinea però quindi una "Repubblica delle autonomie", in cui le Autonomie hanno un ruolo costitutivo del sistema pluralistico della Repubblica, che – stando all'art. 114 nella sua formulazione originaria – appunto non coincide con lo Stato, ma «si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Gli enti territoriali non sono quindi già più subordinati rispetto allo Stato centrale, ma godono di spazi di intervento propri e di un coordinamento paritario con lo Stato. Però – in questa prima formulazione – appunto la Repubblica "si riparte in", e non "si costituisce di" autonomie. La nascita delle Autonomie regionali in particolare, nella Costituzione, è stata frutto di compromesso, e non ha portato a rivedere l'assetto complessivo delle istituzioni di governo. Solo con la riforma del Titolo V operata tra 1999 e 2001 cambia l'impostazione del ruolo dell'autonomia, e si torna ad una piena valorizzazione dell'art. 5. Ciò in particolare con una rilettura del principio autonomistico nei termini del principio di sussidiarietà (verticale), sviluppato già negli anni Novanta con la legge Bassanini, inteso come una realizzazione di federalismo amministrativo a Costituzione invariata.

Questa riforma ha dato nuova forza al principio autonomistico come valore costituzionale, ponendo le basi per una rilettura del sistema di governo dal basso verso l'alto, coerente appunto con il principio di sussidiarietà. In questa prospettiva si inverte la logica dell'art. 114, posto che, come è noto, il nuovo art. 114 si apre ora con l'affermazione che la Repubblica «è costituita» – in ordine ascendente – «da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato». Il carattere costitutivo delle Autonomie territoriali rispetto alla Repubblica e all'ordinamento repubblicano valorizza quindi pienamente il principio autonomista, che si emancipa da qualunque pregressa accezione di tipo autarchico.



II. La specialità regionale

Regionalismo differenziato



Il cosiddetto "regionalismo differenziato" è una forma di autonomia rafforzata di cui possono godere nell'ordinamento italiano le Regioni a Statuto ordinario. Esso è stato introdotto dalla riforma del Titolo V, operata con la legge costituzionale 3/2001, ed è così denominato perché appunto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre, venendo a rappresentare una sorta di terza tipologia di ente regionale distinto sia dalle Regioni a Statuto speciale (tassativamente elencate all'articolo 116, primo comma), sia dalle Regioni ordinarie. Infatti, l'articolo 116 terzo comma della Costituzione italiana prevede che, mediante legge ordinaria, si possano attribuire alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Per quanto riguarda la procedura, la realizzazione del regionalismo differenziato viene quindi affidata dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione ad una legge rinforzata la quale, in particolare, trova il suo elemento di sostanziale differenziazione dalle altre leggi ordinarie nella necessità di essere formulata sulla base di contenuti che riproducano una previa intesa fra lo Stato e la Regione. È inoltre previsto che, prima dell'intesa, sia acquisito il parere degli enti locali interessati, e che le soluzioni adottate rispettino i principi di cui all'articolo 119 Costituzione in tema di autonomia finanziaria. Infine, ulteriore elemento di rinforzo della legge di recepimento dell'intesa, sempre l'articolo 116, comma 3, prevede che la procedura di approvazione seguita contempli un voto delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Per quanto riguarda invece i contenuti di tale regionalismo differenziato, le materie nelle quali possono essere riconosciute le forme ulteriori di autonomia sono tutte quelle materie che l'articolo 117, comma 3, attribuisce alla competenza legislativa concorrente, oltre che un ulteriore e limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117, comma 2, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'ambito delle competenze nuove assegnabili alle Regioni a Statuto ordinario che optano per il regionalismo differenziato è quindi molto ampio, tanto che tale tipologia di autonomia – asimmetrica ed estesa oltre gli ambiti individuati direttamente dal Titolo V della Costituzione – va a collocarsi in una zona contigua a quella dell'autonomia spe-

ciale, propria delle Regioni a Statuto speciale propriamente intese. Va tuttavia ricordato come le Regioni ad autonomia differenziata ex articolo 116, comma 3, e Regioni a Statuto speciale propriamente intese (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia) rappresentino fenomeni radicalmente distinti sul piano giuridico; ciò anche se, in esito all'attuazione delle intese, le Regioni a regionalismo differenziato venissero a svolgere un compendio di competenze analogo a quello delle Regioni speciali (fermo rimanendo che ciò ben difficilmente può essere realizzato a Costituzione invariata).

Innanzitutto, la Costituzione stessa individua le Regioni a Statuto speciale come fenomeno diverso, regolandole all'articolo 116, comma 1, ed elencandole in modo nominativo: Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Inoltre, esse dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia sulla base di loro propri Statuti speciali, adottati con legge costituzionale; profilo questo che segna una radicale divergenza rispetto al modello del regionalismo differenziato, che si traduce anche in una serie di pratiche ricadute sul piano dell'estensione in concreto dell'autonomia (e della sua dinamicità, basti pensare alla possibilità di utilizzare le cosiddette norme di attuazione, estranee invece al sistema delle fonti di cui potranno beneficiare le Regioni a regionalismo differenziato). Specialissima poi in questo sistema è la realtà della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 116, è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 116, comma 3, si rivolge invece a Regioni ordinarie, munite di uno Statuto ordinario. La Costituzione a tale proposito fa infatti riferimento all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia "ad altre Regioni", dove per "altre" – posto che il comma si pone in chiusura ad un articolo dedicato peraltro al regionalismo speciale – si intende rispetto a quelle menzionate ai commi precedenti, ovvero alle Regioni a Statuto speciale. Inoltre, fuori di tale caso particolarissimo – di eventuale utilizzo del comma 3 dell'art. 116 anche da parte delle Regioni speciali – va sempre ribadito come giuridicamente i due regionalismi descritti nell'articolo 116 si pongano quali fenomeni radicalmente diversi sul piano della fonte dell'autonomia: il regionalismo differenziato si realizza mediante l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con legge dello Stato, mentre il regionalismo speciale è garantito da Statuti che sono approvati con legge costituzionale.

Tutto ciò premesso sul piano formale, relativo alla fonte legittimante l'estensione dell'autonomia, va anche ricordato che comunque le materie di cui all'articolo 116, comma 3, sono meno estese del potenziale di autonomia speciale che Statuti adottati con legge costituzionale e norme di attuazione possono sviluppare (ed il caso delle Province autonome è particolarmente emblematico, posto che le materie su cui l'Autonomia speciale trentina va in concreto ad incidere va anche oltre l'elencazione di cui al comma 3). Quindi, diversamente dall'Autonomia fondata sugli Statuti speciali, quella del regionalismo differenziato si trova ad essere limitata agli ambiti di legislazione concorrente e soltanto ad alcune delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nonostante tale diversità strutturale rispetto al regionalismo speciale, indubbiamente il co. 3 dell'art. 116 Cost. rappresenta una soluzione utile per il rafforzamento dell'autonomia, e quindi si pone come una soluzione vantaggiosa per le Regioni ordinarie. Tuttavia, dal 2001 fino ad oggi il procedimento per l'attribuzione di autonomia differenziata non è mai stato portato a concreta attuazione, e nessuna delle Regioni ordinarie risulta quindi ancora dotata di competenze legislative o attribuzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Un primo tentativo di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, era peraltro stato posto in essere già nel 2003 dalla Regione Toscana mediante la proposta di delibera n. 1237 avente ad oggetto "Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici". Il Consiglio delle Autonomie locali toscano (dopo consultazione degli enti locali del 23 maggio 2003) aveva espresso su tale proposta un parere favorevole, ma dopo questi passaggi interni alla Regione il procedimento non aveva avuto ulteriori seguiti.

Anche la Lombardia tra il 2006 e il 2007 aveva avviato un analogo tentativo di attuazione del regionalismo differenziato, ma con oggetto molto più esteso, rivendicando in particolare una pluralità di materie. Dopo la fase istruttoria il Consiglio regionale aveva adottato, con risoluzione 3 aprile 2007 e mozione 10 luglio, gli atti di indirizzo di cui la Giunta necessitava per avviare il confronto con il Governo, in vista dell'intesa richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In questo caso la procedura non si era arrestata nelle fasi interne alla compagine regionale, ma il 30 ottobre 2007 erano effettivamente state avviate le negoziazioni tra la Regione e il Governo, senza che tuttavia tale avvio dei negoziati portasse poi ad esiti concreti.

In parallelo anche la Regione Veneto, nei medesimi anni (2006/2007), aveva avviato una procedura per l'attuazione del regionalismo differenziato richiedendo la responsabilità su una pluralità di competenze. In questo caso era stata la Giunta, con sua deliberazione, ad avviare il percorso per il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» alla Regione del Veneto, approvando un documento di proposta poi integrato con il maturare del dibattito politico interno alla Regione. Nel 2007 si erano quindi svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate sul documento preparato dalla Giunta e integrato; consultazioni dalle quali era emerso un mandato politico a proseguire l'iter con la delibera dell'Assemblea e le negoziazioni con il Governo. Il Consiglio regionale approvava quindi nel medesimo anno 2007, e a larga maggioranza, un documento finale da utilizzare come base per le trattative con il Governo, dando quindi mandato alla Giunta di attivare negoziazioni che tuttavia non hanno avuto seguito.

Da ultimo, una proposta di dimensioni contenutisticamente più modeste era stata avviata nel 2008 dalla Regione Piemonte, direttamente mediante deliberazione del Consiglio regionale, che approvava un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Anche in questo caso si dava mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa ai sensi dell'ar-

ticolo 116, comma terzo, e si impegnava la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, come peraltro richiesto dall'articolo 116, comma terzo, ma in questo caso l'iter si era arrestato a questo stadio preliminare, non solo senza negoziazioni ma anche senza consultazione interna delle Autonomie locali.

Tali fallimenti nell'implementazione dell'articolo 116, comma 3, non devono peraltro sorprendere, e fa parte di quella generale problematica e tarda attuazione del nuovo Titolo V che ha ragioni sia politiche (il mutamento di maggioranza tra la XIII e la XIV legislatura avendo determinato le inevitabili divergenze di visione tra chi aveva approvato la legge di revisione costituzionale e chi era poi chiamato ad approvare gli strumenti attuativi), sia tecniche (connesse ai timori di un eccesso nell'assegnazione di spazi nuovi di competenza per le Regioni, di cui è sintomatica la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di attrazione in sussidiarietà e potenziamento delle materie cosiddette trasversali, la scelta della legge La Loggia e deleghe inattuate di non dare concretezza con leggi quadro alle competenze concorrenti, nonché la generale timidezza nell'assegnare spazi di competenza di entrata finanziaria effettivamente autonomi alle Regioni). In un clima di nuovo "centralismo", peraltro poi giustificato da esigenze finanziarie oggettive, con rivendicazioni statali di spazi di ingerenza anche nelle competenze concorrenti e residuali delle Regioni, appariva paradossale la rivendicazione di «forme e condizioni particolari di autonomia» proprio mentre lo Stato rivendicava per sé un'ingerenza forte sulle materie già assegnate a tutte le Regioni ordinarie dalla riforma del Titolo V. L'ampia discrezionalità del livello centrale di governo, e le esigenze di finanza pubblica, hanno quindi costantemente ostacolato la concreta attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato.

Con la legge di stabilità 2014, tuttavia, sono state introdotte alcune prime norme di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a Statuto ordinario. Al fine di accelerare e rendere certo l'iter, il Governo è stato obbligato ad avviare il procedimento su istanza ex articolo 116, comma 3, Costituzione. Ogni istanza avanzata in tal senso dalle Regioni beneficia infatti di un termine finale di 60 giorni – decorrente dalla data del ricevimento delle iniziative – entro il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli affari regionali devono attivare la procedura secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 571, della legge n. 147/2013.

Concreta attuazione di tale nuovo iter si è avuta solo nell'ultima fase della XVII legislatura, quando istanze specifiche in tal senso sono state avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Particolarmente interessante è stata la dinamica della iniziativa veneta, che ha previsto una consultazione referendaria poi seguita anche dalla Lombardia, la quale ha sollecitato anche un intervento della Corte costituzionale (sulla legge regionale n. 15 del 2014 si è infatti espressa la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015).

Va peraltro notato che per la sentenza della Corte il referendum consultivo introdotto dalla legge veneta impugnata si collocava invece in una fase anteriore ed esterna

rispetto al procedimento dell'articolo 116 Costituzione, il quale richiede – ma solo poi, ed in completa autonomia dalla fase referendaria – l'approvazione di una legge dello Stato. Per la Corte, quindi, il referendum precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento vero e proprio, costituzionalmente necessario, così che ogni decisione successiva – a livello regionale così come statale – rimane giuridicamente autonoma dall'esito del referendum (pur potendo esserci un evidente condizionamento politico). In sostanza la Corte si preoccupava di precisare come la consultazione popolare non può consentire di derogare ad alcuno degli adempimenti previsti dalla Costituzione, né vincola giuridicamente i soggetti politici che in tali adempimenti sono coinvolti.

Per le due Regioni citate si sono quindi svolti nella stessa data – il 22 ottobre 2017 –, entrambi con esito positivo, due separati referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre la Regione Emilia-Romagna, su impulso del Presidente della Regione, aveva poco prima proceduto direttamente mediante approvazione da parte dell'Assemblea regionale – il 3 ottobre 2017 – di una risoluzione per l'avvio dell'iter di attuazione del regionalismo differenziato. In esito a tali iniziative e alla correlata attività istruttoria centrale, il 28 febbraio 2018 sono stati conclusi tre accordi "preliminari". Tali accordi non costituivano tuttavia intesa idonea all'approvazione parlamentare, ma formalizzavano il percorso intrapreso e facevano il punto circa la condivisione di alcuni principi generali, della metodologia e delle materie che avrebbero dovuto essere interessate.

Le iniziative più recenti assunte dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno quindi certamente rivitalizzato l'interesse per la questione del regionalismo differenziato, ed hanno innovato la prassi che si era seguita anche rispetto alla procedura di implementazione dell'articolo 116, comma 3. Tuttavia, anche in questo caso l'iter che doveva portare al regionalismo differenziato per le Regioni richiedenti non si è in realtà concluso, non essendo maturate le condizioni politiche per l'approvazione di un'intesa idonea a passare il vaglio parlamentare (e poste le numerose preoccupazioni circa la sostenibilità finanziaria dei progetti di intesa delineati).

Nel dibattito pubblico e negli approfondimenti tecnici non si è comunque mancato di evidenziare, nonostante la mancata attuazione, il potenziale positivo insito nella disposizione costituzionale sul regionalismo differenziato, la quale introduce elementi di dinamismo nel sistema regionale, particolarmente utili in una fase storica nella quale il regionalismo italiano sembra essere entrato in crisi. Per taluni questa opportunità data ad alcune Amministrazioni può andare anche a rafforzare l'intero sistema Paese inducendo ad una virtuosa competizione tra i territori (e dei territori con lo Stato). Non manca ovviamente anche chi sottolinea i rischi per la solidarietà nazionale, tra le Regioni con maggiore e minore capacità di gettito pro capite, e si evidenzia quindi la necessità che, in caso di attuazione di questo nuovo modello, solidarietà e perequazione possano svilupparsi secondo schemi nuovi.

Province autonome



All'interno del sistema italiano degli enti territoriali si identificano come "autonome" le sole due Province di Trento e di Bolzano, le quali – pur essendo istituite come enti provinciali – si differenziano radicalmente da tutte le altre Province per storia e competenze.

Come tutte le Amministrazioni provinciali, quelle relative ai territori del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol sono istituite quali enti territoriali intermedi tra Comune e Regione, secondo quanto comunemente previsto dall'art. 114 della Costituzione. Con la riforma del Titolo V della Costituzione operata mediante legge costituzionale 3/2001, tuttavia, l'art. 116 è stato integrato con una esplicita previsione, al comma 2, del fatto che «la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano», costituzionalizzando una specialità provinciale che si era consolidata nel corso di un lungo percorso storico.

Nonostante tale specialità, le Province di Trento e di Bolzano si collocano comunque pienamente tra le 110 Province italiane e, in forza della loro qualificazione costituzionale come autonome, si differenziano anche da altre Province speciali quali le Province siciliane (consortili), o la Valle d'Aosta (la quale concentra in sé funzioni regionali e provinciali).

Le due Province autonome, in questa prospettiva, non hanno subito per nulla il lungo processo di depotenziamento di ruolo e competenze di cui hanno invece sofferto le Province "ordinarie". Processo di ridimensionamento del ruolo dell'ente provinciale che trova le sue ragioni già nell'istituzione delle Regioni ordinarie negli anni Settanta. Se infatti la riforma dell'ordinamento locale con legge 142/1990 continuava a riconoscere un ruolo importante per le Province (ma di carattere pianificatorio e programmatico, certamente meno centrale rispetto a quello davvero attivo e storicamente svolto nello sviluppo dell'ordinamento italiano unitario), che restavano enti direttamente rappresentativi della comunità locale, è stato poi solo di recente – con la legge cosiddetta Delrio – che le Province sono state definite enti di area vasta i cui organi sono divenuti o elettivi di secondo grado (il Presidente della Provincia ed il Consiglio provinciale), o rappresentativi degli esecutivi di livello comunale (l'Assemblea dei Sindaci).

Le Province autonome di Trento e di Bolzano rimangono estranee a questo processo di riforma, e trovano la loro disciplina attuale nello Statuto di autonomia riformato ad inizio anni Settanta e nelle leggi statutarie poi adottate dalle Province autonome medesime.

Per quanto riguarda il percorso storico che ha condotto a questo assetto ordinamentale, la Provincia di Trento è stata istituita con Regio decreto 21 gennaio 1923, n. 93 il quale assegnava a tale Provincia l'intero territorio del Trentino-Alto Adige "storico", con l'eccezione dei distretti di Ampezzo e Livinallongo assegnati alla Provincia di Belluno. Solo nel 1927 veniva istituita la Provincia di Bolzano, mentre nel 1929 si ricollocavano nella Provincia di Vicenza i Comuni di Pedemonte e Casotto, e nel 1934 si assegnavano alla Provincia di Brescia i Comuni di Magasa e Valvestino.

Superata la fase storica del ventennio fascista, e superata la parentesi del periodo di occupazione nazista quando le due Province di Trento e Bolzano entrarono a far parte della Zona d'Operazione delle Prealpi, l'Accordo De Gasperi-Gruber (1946) stabiliva – nel più ampio quadro del Trattato di Pace che poneva fine alla Seconda guerra mondiale – la permanenza dei territori trentino ed altoatesino sotto la sovranità della neonata Repubblica italiana, ma con l'impegno di assegnare alle popolazioni minoritarie ivi residenti forme particolari di autonomia che prendevano forma nel Primo Statuto di autonomia adottato dall'Assemblea costituente nel 1948, ed istitutivo della Regione Trentino-Alto Adige (nuovo assetto di governo unitario per le due realtà provinciali in occasione dell'approvazione del quale, tra l'altro, si provvedeva ad una riorganizzazione territoriale facendo transitare alcuni Comuni – Anterivo, Bronzolo, Cortaccia, Egna, Lauregno, Magrè, Montagna, Ora, Proves, Salorno, Senale-San Felice e Trodena – dalla Provincia di Trento a quella di Bolzano).

Dopo una prima fase di collaborazione tra Democrazia Cristiana trentina e Südtiroler Volkspartei (SVP) nella gestione delle politiche a livello regionale, da metà anni Cinquanta la ricostituita Repubblica austriaca sostenne, nel quadro di una radicalizzazione delle rivendicazioni sudtirolesi dovuta ad una molteplicità di fattori interni ed esterni che andava a sfociare anche in episodi terroristici, una vertenza internazionale culminata con la Risoluzione n. 1497 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1960, con la quale si invitavano Austria ed Italia a riprendere «i negoziati con l'obiettivo di trovare una soluzione di tutte le controversie concernenti l'attuazione dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946».

Dopo lunghi negoziati avviati sotto tali auspici, venne adottato il cosiddetto Pacchetto per l'Alto Adige (Südtirol Paket), elaborato a livello sia internazionale che locale tra il 1962 e il 1969, e composto di 137 misure concernenti l'autonomia politica e linguistica del Sudtirolo. Proprio su tali basi consensuali tra il 1970 e il 1972 si riformava lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, che nella sua formulazione consolidata nel 1972 potenzia appunto il ruolo delle due Province autonome, che divengono il principale ente di gestione dell'Autonomia speciale, sia per quantità di competenze che per ruolo politico, mentre la Regione rimane – nel nuovo quadro istituzionale trilaterale – quale ente fondamentalmente di raccordo fra le politiche provinciali dei due territori.

L'assetto istituzionale delle due Province autonome non è peraltro rimasto immutato, non solo per il progressivo rafforzamento delle competenze con nuove deleghe e

trasferimenti succedutesi per tutti i decenni successivi al 1972, ma anche – sul piano della governance – per l'affiancarsi alla fonte costituita dallo Statuto del 1972 di due separate leggi cosiddette statutarie con le quali, a partire dal 2001, le due Province autonome sono state abilitate a operare scelte proprie e differenziate in materia di forma di governo.

Euroregione



Il soggetto “euroregione” è uno strumento che sviluppa l’idea di cooperazione transfrontaliera tra enti territoriali sub-statali collocati in diversi Stati europei, come mezzo utile per la riduzione delle barriere e degli ostacoli alla libera circolazione nello spazio del mercato unico, nonché come mezzo di avvicinamento tra le nazioni e i popoli europei. Nello specifico dell’area territoriale del cosiddetto corridoio del Brennero, l’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino è una realtà istituzionale che ha consolidato, in questa ottica europea di superamento dei confini, prassi di cooperazione anche preesistenti creando un nuovo livello di governo coordinato tra i tre soggetti partecipanti: le due Province autonome di Trento e di Bolzano, e il Land Tirolo. Quella che era una realtà transfrontaliera solo storica e culturale, di cui poteva sembrare velleitario auspicare un futuro istituzionale, opera quindi ora come strumento cooperativo stabile e strutturato, attivo in vari settori con diverse politiche comuni.

La forma giuridica che ha assunto questa regione “storica” è quella del GECT – Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – che è appunto uno strumento sviluppato nell’ambito dell’Unione europea per favorire un’unione sempre più stretta. Il GECT, in coerenza con tale vocazione, presuppone la partecipazione di enti territoriali di almeno due Stati membri (ma è aperto anche a soggetti istituzionali di Paesi terzi, nonché ad imprese pubbliche od organismi di diritto pubblico, oppure ad imprese incaricate della gestione di servizi d’interesse economico generale) ed è disciplinato con il Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio il 5 luglio 2006. L’obiettivo tipico di un soggetto euroregionale è quello di promuovere interessi transfrontalieri favorendo la cooperazione tra i soggetti istituzionali di livello sub-statale già esistenti, ponendosi come strumento flessibile che consente di operare in settori molto diversi a seconda delle esigenze locali.

L’Euregio cui partecipa la Provincia di Trento è stata ufficialmente riconosciuta dal Governo italiano nel maggio del 2011, permettendo così alle tre giunte di ratificare l’atto di fondazione con atto notarile rogato il 14 giugno 2011 a Castel Thun. Il cammino che ha portato a quel risultato è stato lungo. Il 29 ottobre 2009, in occasione della XIV *Dreier Landtag* – seduta congiunta delle assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del Tirolo, della Provincia autonoma di Trento, oltre che del Vorarlberg – si era deliberato l’inizio delle attività di costituzione di un GECT. Questo, evidentemente,

non era il primo esperimento di cooperazione tra Trentino, Alto Adige e Tirolo; era solo il primo passo formale di un nuovo progetto istituzionalizzato, che trovava però radici culturali ben più risalenti.

Gli esperimenti di cooperazione strutturata risalgono ad almeno dieci anni prima, quando nel 1998 le tre giunte sottoscrissero una convenzione di collaborazione transfrontaliera che si poneva in parallelo all'apertura delle frontiere in base al Trattato di Schengen. Ma già nell'ottobre 1995 era stato aperto un ufficio di rappresentanza comune alle tre Autonomie a Bruxelles, presso quella stessa Unione europea che ha fornito lo strumento giuridico – il GECT appunto – con il quale è stata conferita l'attuale veste istituzionale a quella volontà di cooperazione già presente.

Oggi l'Euregio vive nella sua forma di Gruppo Europeo da ormai nove anni e, se è vero che gli studi sulle radici storiche dell'euroregione che corre lungo l'asse del Brennero potrebbero risalire molto a ritroso, dalle citate esperienze degli anni Novanta fino a ricercare nel Landlibell del 1511 l'origine di un legame istituzionale comune per questi territori, è anche vero che l'istituzione di un GECT ha portato il tema del coordinamento transfrontaliero degli interessi delle popolazioni insediate lungo l'asse del Brennero ad acquisire una nuova attualità sul piano istituzionale.

Lo strumento del GECT offre infatti un potenziale di sviluppo di politiche comuni che si inserisce nel quadro organico del processo di integrazione europea, e pone quindi il dialogo tra le tre realtà territoriali partecipanti ad acquisire significati nuovi, in sinergia con le politiche di coesione territoriale dell'Unione. I partner di un GECT si trovano infatti non solo a poter fruire di un apparato istituzionale sovranazionale, utile per coordinamento ed attuazione di progetti comuni, ma di poter meglio inserire tale coordinamento e capacità progettuale nel quadro dell'agenda europea e delle opportunità che la stessa porta con sé.

La base giuridica che ha legittimato l'adozione del citato Regolamento (CE) n. 1082/2006 ha infatti come focus le attribuzioni dell'Unione europea in materia di coesione economica, sociale e territoriale. In questo modo il GECT si pone come ente di coordinamento che ha uno specifico fine di promozione e sviluppo territoriale, per eliminare gli svantaggi connessi alle aree di confine interno – e alle barriere che tali situazioni geografiche ancora portano con sé – per trasformare invece l'idea euroregionale in occasione non solo di integrazione politica e sociale, ma anche di sviluppo economico (gestendo progetti comuni anche con sostegno finanziario dell'Unione).

In particolare, fisiologicamente il GECT è disegnato istituzionalmente come soggetto utile per l'attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea, in particolare mediante Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione; ancora più in particolare, e come risultato delle modifiche al regolamento GECT introdotte nel 2013, le realtà euroregionali sono coinvolte dall'Unione in specifici programmi e progetti dedicati alla cooperazione territoriale (INTERREG), oltre che in politiche di coesione specificamente territoriali come quelle per lo sviluppo rurale. Tutto ciò, peral-

tro, senza escludere che l'euroregione possa assumere una fisionomia politica propria, portando avanti anche progetti non cofinanziati dall'Unione ed inseriti invece in linee di cooperazione transfrontaliera politicamente originali e peculiari per l'area di intervento.

Sul piano organizzativo, ogni Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale è necessariamente dotato di personalità giuridica, ed iscritto in un apposito registro tenuto dal Comitato delle Regioni. Internamente, poi, la struttura di governance della cooperazione è delineata da ciascuna convenzione istitutiva, che deve essere approvata all'unanimità dai membri del Gruppo, il quale poi a sua volta opera Secondo Statuto approvato dai partecipanti. Tale libertà nel delineare il modello di governance è peraltro limitata dalla necessità di operare mediante due organismi, uno assembleare rappresentativo dei membri ed uno esecutivo, costituito dal direttore cui va affidato il compito di agire in nome e per conto del GECT (senza però poter surrogarsi nelle funzioni di pubblico potere proprie degli enti fondatori, l'attività provvedimentale e normativa di competenza degli enti territoriali rimanendo proprie degli stessi, e disciplinata dalle regole di diritto pubblico degli Stati di appartenenza, senza possibilità di trasferimento delle stesse al Gruppo).

Il GECT può occuparsi invece in modo diretto della gestione di programmi e progetti comuni, come un qualunque altro operatore privato, e del coordinamento delle politiche pubbliche degli enti partecipanti; e ciò senza limiti di materia, le attività dovendo semplicemente essere di interesse euroregionale perché i soggetti partecipanti possano affidarne la gestione coordinata al GECT (che così può intervenire tipicamente nella gestione di infrastrutture transfrontaliere di trasporto, nella conduzione di programmi di ricerca e di politica universitaria di livello euroregionale, nello sviluppo di reti ospedaliere idonee a sfruttare le complementarietà e le rispettive specializzazioni, nell'attuazione di specifici piani di sviluppo etc.).

Minoranze linguistiche



Per minoranze linguistiche – o alloglotte – si intendono gruppi di popolazione, storicamente insediati sul territorio nazionale, parlanti una lingua materna diversa da quella ufficiale dello Stato e propria della maggioranza. In particolare, si richiede un'origine dell'idioma distinta rispetto alla lingua ufficiale, e quindi anche distinta dal diasistema dei dialetti italiani, e che la comunità minoritaria parlante non sia di recente immigrazione. Per questo motivo il concetto italiano di minoranza linguistica, rilevante anche per la nostra Costituzione che ne dispone la tutela e promozione all'art. 6, si accosta strettamente – pur rimanendone distinto – a quello di minoranza culturale o nazionale: le minoranze linguistiche tutelate in Italia sono infatti gruppi di popolazione per i quali l'uso di una lingua propria si associa tendenzialmente anche all'affermazione di una differente identità culturale e, talvolta, pure ad un senso di appartenenza nazionale distinto da quello della maggioranza.

Nell'ordinamento italiano, peraltro, accanto alla copertura costituzionale di cui gode la tutela delle minoranze linguistiche, è giuridicamente rilevante anche la fonte di diritto internazionale di cui le principali comunità minoritarie fruiscono. La comunità germanofona in Alto Adige e quella francofona in Valle d'Aosta godono infatti di un riconoscimento in accordi internazionali conclusi alla fine della Seconda guerra mondiale, mentre per le comunità slovene di Trieste e Gorizia una disciplina successiva è rinvenibile negli accordi di Osimo del 1975. Peraltro, a rendere ulteriormente complesso e plurale l'ordinamento italiano in materia di minoranze, anche i gruppi minoritari che non beneficiano di tutela da parte di un proprio *Kin State* comunque risultano protetti da alcuni trattati internazionali a contenuto generale, come la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 o la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del 1992, adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Se, in attuazione della disposizione generale dell'art. 6 Cost., e in ottemperanza ai documenti internazionali di portata generale, la Repubblica italiana ha quindi adottato una disciplina del fenomeno minoritario di portata generale – confluita nella legge n. 482/1999 di «tutela delle minoranze linguistiche storiche» – va comunque notato che la normativa più avanzata ed organica in materia rimane quella dedicata ai gruppi nazionali che godono di trattati di protezione *ad hoc*. Anche la disciplina delle minoranze linguistiche nelle Province autonome di Trento e Bolzano segue quindi un proprio regi-

me speciale, sotto la copertura dell'Accordo De Gasperi-Gruber (regime molto articolato che è delineato in Statuto e norme di attuazione), oltre che in leggi regionali e provinciali. Tale ordinamento specifico per le Province autonome fa identificare la minoranza germanofona, ma anche quelle ladina, mochena e cimbra insediate in Trentino e Alto Adige/Südtirol come minoranze cosiddette superprotette. Minoranze che, a loro volta, nelle due Province godono di diversi livelli di tutela, e di diverse ragioni ed approcci di regolamentazione: principalmente di matrice consociativa ed orientati alla conservazione degli equilibri etnici in Alto Adige, prevalentemente diretti invece alla tutela della diversità culturale in Trentino.

In questo senso, sebbene la principale *ratio* dell'Autonomia trentina sia quella di autogoverno, non mancano anche in Provincia di Trento ragioni di tutela etnico-linguistica a contestuale fondamento della specialità dello Statuto. Anche nel territorio della Provincia Autonoma di Trento, infatti, sono insediate minoranze linguistiche storiche, che costituiscono un importante fattore di identità culturale per l'intera comunità trentina e ne segnalano il pluralismo e la dinamicità, tipica dei territori di confine. La disciplina provinciale, a questo proposito, già prima della legge costituzionale 2/2001 aveva tentato di introdurre soluzioni e politiche di tutela per le comunità Cimbra, Mochena e Ladina, per quest'ultima in particolare anche nel tentativo di prevedere una rappresentanza garantita in Consiglio provinciale (possibilità però negata, in assenza di una esplicita previsione statutaria, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 233/1994).

È con la modifica dello Statuto del 2001 quindi che le innovazioni in materia di tutela delle minoranze permettono un nuovo sviluppo di questa tematica anche in Trentino, toccando diversi profili, ed intrecciandosi anche con la materia elettorale e la forma di governo. In particolare, si è estesa alla Provincia di Trento l'applicabilità dello strumento di tutela giurisdizionale costituito dal ricorso dei Consiglieri comunali e provinciali al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa in caso di atti amministrativi lesivi della parità tra cittadini appartenenti ai diversi gruppi linguistici storici (art. 92 dello Statuto).

A livello di istituzioni provinciali, invece, si è introdotta un'esplicita disposizione normativa (art. 15, co. 3, dello Statuto) che vincola programmaticamente (e legittima) l'Amministrazione provinciale ad un adeguato impegno, anche in termini di stanziamenti di risorse, a favore delle minoranze linguistiche storiche residenti sul proprio territorio. Soprattutto, sempre con riguardo alla Provincia Autonoma di Trento, è ora riconosciuta copertura statutaria alla rappresentanza necessaria delle minoranze ladine in Consiglio provinciale (e quindi regionale), prevedendo che la legge elettorale debba garantire l'elezione di un rappresentante proveniente dal territorio di insediamento del gruppo linguistico ladino, con il riconoscimento quindi di una "quota elettorale" riservata, seppure su base territoriale (i sette Comuni ladini della Val di Fassa: Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei), e non per dichiarazione etnica in sede di censimento come avviene per il Consiglio altoatesino.

Infine, la disposizione programmatica più significativa per il pluralismo delle comunità minoritarie è quella dell'art. 102 con cui si prevede che la tutela delle prerogative culturali, ed il diritto all'insegnamento della propria lingua, vengano estesi alle minoranze mochena e cimbra, prima escluse a causa delle loro esigue dimensioni da strumenti statutari essenziali di garanzia dell'identità propria – come in primo luogo l'insegnamento e l'introduzione di una sensibilità della Pubblica amministrazione stessa per le lingue minoritarie – che si rivolgevano solo al gruppo linguistico ladino (salvi interventi di tutela più ampi già contenuti in leggi provinciali settoriali e nella normativa di attuazione).

Su queste basi la Provincia Autonoma di Trento è intervenuta con la legge 6/2008 che prevede una disciplina organica volta alla tutela delle tre minoranze storiche, in gran parte incentrata sugli interventi e le politiche amministrative sul tema.

In particolare, si affida a Comuni e Comunità di Valle (in particolare a quella di Fassa, Comun General de Fascia, con regime suo specifico e Statuto approvato con legge provinciale) il compito di tutelare e promuovere la cultura delle minoranze, anche con un diritto riconosciuto ai singoli appartenenti ad interagire nella lingua propria con gli uffici, nonché con assunzione prioritaria di candidati parlanti le lingue minoritarie negli uffici pubblici collocati sul territorio.

Viene inoltre creato un sistema istituzionale a più livelli rappresentativo delle minoranze trentine, per rendere l'azione pubblica sensibile alle loro specifiche esigenze nei diversi contesti; in particolare, viene istituita una Conferenza delle minoranze rappresentativa di tutti gli attori istituzionali coinvolti, ed un'Autorità per le minoranze linguistiche con compiti di garanzia in posizione di terzietà ed imparzialità. A livello provinciale viene invece creato un apposito Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali e nei territori interessati si sono potenziati gli Istituti Culturali (preposti alla conservazione e promozione dell'identità linguistica), sono stati organizzati i mezzi per garantire che l'offerta scolastica e formativa possa comprendere insegnamenti in ladino, mocheno e cimbro, nonché – infine – si è predisposta una regolamentazione della toponomastica specifica per le tre aree di insediamento storico delle comunità linguistiche minoritarie.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, in funzione della tutela dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, vige un sistema di bi-trilinguismo, diretto a garantire la conservazione delle identità culturali veicolate dall'uso della lingua, evitando i rischi assimilazionistici derivanti dall'impiego di una singola lingua ufficiale.

A livello normativo, la tutela statutaria è estesa a vari ambiti, da quello della toponomastica, per il quale è previsto l'obbligo dell'indicazione in lingua italiana e tedesca delle località su tutto il territorio della Provincia, e dell'uso dei toponimi tedeschi anche da parte della Pubblica amministrazione (artt. 8 e 101), a quello dell'istruzione, dove vige un sistema di separatismo linguistico in base al quale l'insegnamento scolastico viene impartito nella lingua materna degli iscritti (art. 19).

È sul piano dei rapporti con la sfera pubblica che particolare attenzione viene poi rivolta alla piena protezione dei gruppi linguistici, mirando a garantire ai cittadini la

possibilità di ottenere un'interazione con l'Amministrazione e le istituzioni che sia sempre nella lingua propria, anche attraverso la certificazione della conoscenza linguistica quale requisito per l'accesso ai pubblici impieghi (cosiddetto "patentino").

Così si prevede che tutti gli atti normativi (leggi e regolamenti) debbano essere pubblicati nei bollettini ufficiali sia in italiano che in tedesco (art. 59), e ancora più radicalmente si dispone all'art. 99 dello Statuto che nella Regione la lingua tedesca sia "parificata" a quella italiana (la quale viene comunque riconosciuta come lingua ufficiale dello Stato, così che la versione italiana fa sempre fede in caso di dubbio interpretativo). L'art. 100 riconosce inoltre un vero e proprio diritto per i cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano all'uso della propria lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e della Pubblica amministrazione situati nella Provincia o aventi competenza regionale.

Su tali basi si prescrive così che tutti gli uffici pubblici (ma anche i privati concessionari di pubblici servizi) usino nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente, e rispondano comunque nella lingua in cui vengono interpellati. Quindi, al di fuori delle ipotesi di uso congiunto negli atti destinati al pubblico o negli atti rilasciati ad un soggetto singolo ma destinati a successiva circolazione (e negli atti per loro natura vagliati da più uffici e funzionari), viene normalmente ammesso l'uso disgiunto di italiano e tedesco.

Infine, oltre a fattore di garanzia della rappresentanza nelle istituzioni regionali e provinciali, come descritto in precedenza, il fattore linguistico diventa anche elemento di garanzia impiegato in regime di cosiddetta proporzionale etnica; sistema con il quale si mira ad evitare minuziosamente la discriminazione nell'accesso al lavoro nella Pubblica amministrazione, distribuendo in modo ponderato tra i diversi gruppi gli incarichi e gli impieghi pubblici (ma anche permettendo l'accesso paritario a benefici sociali, quali l'edilizia agevolata). L'art. 89 dello Statuto prevede infatti che i posti pubblici da mettere a concorso debbano essere riservati per quota ad appartenenti ai tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza numerica dei gruppi medesimi, come è stata rilevata sulla base delle dichiarazioni di appartenenza o "aggregazione" etnica rese nel censimento ufficiale della popolazione (e costituente dichiarazione di volontà e non di scienza). Il d.P.R. 752/1976 e il d.lgs. 354/1997 hanno dato attuazione nel dettaglio a questo meccanismo, in particolare – a partire dal 1997 – con strumenti più attenti alle effettive situazioni di fatto, con un criterio detto di proporzionale "morbida" che vuole fondare la convivenza dei diversi gruppi su un clima di pacifica coesistenza, non fondata su rigide ripartizioni. La giurisprudenza ha anche riconosciuto il diritto di dichiararsi alloglotti o mistilingui (non è concepibile per il Consiglio di Stato che l'ordinamento vieti al cittadino di dichiarare la verità e gli imponga di occultare la propria identità culturale e linguistica), ma ciò non muta la natura volontaristica della dichiarazione di appartenenza (o, con le successive riforme, di aggregazione) etnica.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale delle minoranze, lo Statuto prevede meccanismi di impugnazione speciali. In particolare, sul piano della giustizia costitu-

zionale, l'art. 56 dispone che qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra gruppi linguistici (o delle loro caratteristiche etniche e culturali), la maggioranza dei Consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici. Nel caso in cui la richiesta di votazione separata non sia accolta, ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro 30 giorni dalla sua pubblicazione, per i motivi di cui al precedente comma, ma il ricorso non ha effetto sospensivo.

Per quel che riguarda la giustizia amministrativa (per la quale vi è l'apposita sezione di Bolzano del TRGA, con composizione paritaria tra gruppi linguistici e metà dei membri nominati dal Consiglio provinciale), l'art. 92 prevede che gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica amministrazione aventi sede nella Regione, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico, possano essere impugnati dinanzi alla autonoma sezione di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, da parte dei Consiglieri regionali o provinciali e, in caso di provvedimenti dei Comuni nella Provincia di Bolzano, anche da parte dei Consiglieri dei Comuni di tale Provincia, qualora la lesione sia stata riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consiliare che si ritiene leso.

Infine, anche l'approvazione dei bilanci è fatta con procedure di garanzia per le minoranze linguistiche. L'art. 84 dispone infatti che per la legge regionale o provinciale (di Bolzano) di approvazione del bilancio la votazione dei singoli capitoli del bilancio della Regione e della Provincia di Bolzano abbia luogo, su richiesta della maggioranza di un gruppo linguistico, per gruppi linguistici (con successivo complesso procedimento di conciliazione in caso di mancata approvazione, o con commissione di conciliazione che fissa le poste definitive vincolanti per il Consiglio o – se politicamente non risolvibile in questo modo – con intervento del TRGA il quale decide con lodo arbitrale, sottratto a qualunque tipo di impugnativa, sia la denominazione sia l'ammontare dei capitoli contestati, salvo le spese vincolate dalla legge o quelle di ordinario funzionamento).

Clausole di salvaguardia



Le cosiddette clausole di salvaguardia sono disposizioni normative presenti in leggi statali il cui obiettivo è la tutela delle prerogative delle Regioni speciali e delle Province autonome. Mediante tali disposizioni il Parlamento o il Governo (in sede di approvazione di decreti-legge o decreti legislativi) prevede l'inapplicabilità alle Autonomie speciali delle norme statali richiamate dalla clausola, se tali norme statali, di cui si sta procedendo all'approvazione, si rivelano in contrasto con i rispettivi Statuti speciali e le relative norme di attuazione. La clausola di salvaguardia ha quindi la funzione di rendere inapplicabili alle Autonomie speciali le disposizioni, salvo che l'applicazione non risulti invece resa coerente con la specialità, e nella prassi legislativa tali clausole si trovano frequentemente apposte alla normativa connessa alla manovra di bilancio, o comunque in leggi dirette ad ottenere risparmi di spesa.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità e l'efficacia di tali clausole (cfr. in particolare a partire dalle sentenze n. 23 del 2014 e n. 215 del 2013), anche se nella sua prima giurisprudenza in materia non aveva invece ravvisato un'efficacia esclusiva alle clausole di salvaguardia in quanto erano state ritenute eccessivamente vaghe e generiche (cfr. le sentenze n. 105 del 2007, 134, 118 e 88 del 2006). L'orientamento attualmente consolidato riconosce invece l'operatività delle disposizioni statali di salvaguardia, sebbene con una portata che non può mai essere omnicomprensiva richiedendosi invece che la portata delle clausole sia limitata a quelle parti della legislazione statale che sono effettivamente lesive delle Autonomie speciali.

In sostanza, la Corte afferma che tale tipo di clausole, lungi dall'essere mere clausole di stile, hanno la precisa funzione di rendere applicabile la norma statale agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli Statuti speciali. Rispetto che si può avere o con la sostanziale non applicazione della nuova disposizione statale, o con l'accordo tra Stato e Regione speciale. In sostanza, la Corte afferma che le clausole di salvaguardia o sono interpretate con un campo di applicazione specifico, o prefigurano un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria.

I parametri di rango statutario assumono, attraverso la clausola di salvaguardia, la

funzione di generale limite per l'applicazione delle norme statali, nel senso che le norme statali sono inapplicabili agli enti a Statuto speciale ove siano in contrasto con gli Statuti e le relative norme di attuazione. Questa inapplicabilità esclude allora la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari, di modo che tendenzialmente – in presenza di una clausola di salvaguardia – la questione sollevata davanti alla Corte costituzionale deve comunque essere dichiarata non fondata perché «nel caso in cui il contrasto non sussista, non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata».

Ciò non esclude che spesso, nella prassi, la difesa regionale faccia ricorsi orientati ad ottenere dalla Corte costituzionale la conferma che quella clausola di salvaguardia protegge la specialità regionale rispetto a specifiche disposizioni della legge o del decreto appena approvato. A questo riguardo, la Corte ha riconosciuto che, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni, essa non può limitarsi a rilevare l'operatività della clausola di salvaguardia, ma è necessario procedere a scrutinare se sussista il contrasto (e quindi la norma censurata non sia applicabile alla Regione speciale), ovvero non sussista e quindi sia applicabile. Senza questo rilievo nella motivazione della sentenza, infatti, la questione potrebbe riproporsi sotto forma di conflitto di attribuzione. Non va tuttavia ignorato che, nella prassi, in molti casi la Corte si è limitata a rilevare la presenza di una clausola di salvaguardia e a dichiarare quindi la non fondatezza della questione, omettendo di scrutinare il contrasto delle disposizioni censurate con i singoli parametri statutari invocati.

Va inoltre osservato che la clausola di salvaguardia non opera nei particolari casi in cui singole norme statali hanno espressamente previsto, proprio derogando alla clausola, la propria diretta ed immediata applicabilità alle Regioni speciali. Questo non vuol dire che la legge statale possa essere in contrasto con lo Statuto d'autonomia o con le relative norme di attuazione, ma significa soltanto che in questi casi la difesa della Regione non potrà limitarsi a evitare l'impugnazione o a perseguire una motivata pronuncia di non fondatezza, dovendo invece concretamente porre il problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta a livello statale (con i relativi oneri).

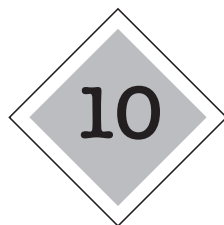
Come evidenziato in precedenza, esistono due tipologie di clausole di salvaguardia: quelle di carattere sostanziale, che prevedono la radicale inapplicabilità di alcune delle nuove disposizioni statali cui esse si riferiscono (o, più frequentemente, un'applicazione delle stesse solo a condizione che le opzioni applicative – così lasciate all'interprete – rispettino le previsioni statutarie e le norme di attuazione); quelle di carattere procedurale, con le quali si dispone che le norme statali cui la clausola di salvaguardia si riferisce possano essere applicate alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome solo se si sarà poi proceduto ad adottare soluzioni di recepimento delle stesse mediante procedure negoziate, cioè con accordo tra Stato e singola Autonomia speciale che potrà tipicamente assumere la forma di una norma di attuazione.

Le clausole sostanziali, richiedendo il rispetto dello Statuto e delle norme di attuazione, dovrebbero logicamente presupporre una verifica di tale rispetto ad opera della Corte costituzionale, nei termini processuali specificati in precedenza; le clausole procedurali, al contrario, sarebbero pienamente effettive anche in assenza di tale verifica, in quanto presupporrebbero in ogni caso – per la loro applicazione alle Autonomie speciali – l'attivazione di una soluzione pattizia.



III. Le fonti dell'autonomia

Patto De Gasperi-Gruber



I regimi totalitari che, nel corso della prima metà del XX secolo, avevano dato continuità agli impulsi nazionalistici già fortemente presenti nell'Europa dei due secoli precedenti prevedevano esplicitamente la repressione delle minoranze linguistiche e culturali. Quando, dunque, all'indomani della fine della Prima guerra mondiale, il Trattato di Saint-Germain del 10 settembre 1919 stabilì la ripartizione del dissolto impero austro-ungarico assegnando all'Italia i territori del Trentino e del Sudtirolo, apparve chiaro che, anche per la minoranza tedesca residente in quella nuova Regione italiana, sarebbe cominciata una fase storica incerta e dolorosa. Il primo atto del Governo italiano, subito dopo l'annessione, sembrò procedere nella direzione di una tutela della popolazione di lingua tedesca nelle due Province. Vittorio Emanuele, nel suo discorso del primo dicembre del 1919, garantì infatti ad esse «una scrupolosa salvaguardia delle istituzioni locali e dell'amministrazione autonoma».

L'avvento del fascismo rese però vani questi propositi. In Trentino il centralismo del regime si tradusse nella totale soppressione di tutte le forme di autonomia. In Sudtirolo fu dato avvio a una vasta e severa politica di italianizzazione, attraverso il massiccio insediamento di italiani provenienti da altre Regioni e la messa al bando della lingua tedesca. Le Katakombenschulen, a cui erano ricorsi i genitori tedeschi per poter continuare a far studiare i loro figli nella lingua tradizionale, furono duramente repressi dal regime. I principali organi di stampa in lingua tedesca furono soppressi d'autorità. Tutte le proteste dei rappresentanti altoatesini al Parlamento italiano rimasero senza esito. Nel frattempo, l'avvento al potere di Hitler e del nazismo in Germania, nel 1933, cambiò radicalmente lo scenario internazionale. La questione altoatesina dovette essere affrontata ora dal Governo italiano dialogando non più con Vienna, ormai assoggettata al totalitarismo nazista, ma con Berlino. Fu così che, nel 1939, l'anno dopo l'annessione dell'Austria alla Germania, l'Italia fascista e il Terzo Reich firmarono il famigerato patto delle "Opzioni": la maggioranza dei residenti sudtirolesi di lingua tedesca e ladina, emarginata ormai politicamente, socialmente ed economicamente, si dichiarò favorevole a emigrare verso i territori tedeschi. Secondo le fonti più attendibili su una popolazione di 230.000 abitanti, quasi 75.000 sudtirolesi e circa 25.000 trentini delle zone mistilingue optarono per la Germania, di questi entro la fine del 1939 migrarono effettivamente circa 170.000 sudtirolesi. Fu una delle pagine più tristi e drammatiche della storia recente del Sudtirolo. Un esodo imponente, destinato a segnare per sempre i destini delle popolazioni delle due Province.

Lo scoppio della Seconda guerra mondiale segnò un'ulteriore pagina nera. A seguito dell'armistizio firmato dall'Italia con gli Alleati l'8 settembre 1943, l'intera Regione venne di fatto annessa al Terzo Reich. Il Trentino protestò per quello che considerava come un vero e proprio sopruso, mentre per la stragrande maggioranza dei sudtirolesi si trattava di un "ritorno a casa". I mesi seguenti furono percorsi da violenze e intimidazioni. In Sudtirolo la frattura fra "optanti" e Dableiber (coloro che avevano optato per l'Italia, considerati traditori) diede luogo a un clima di sopraffazione, con episodi generalizzati di tragico revanscismo, sotto la spinta delle Ortsgruppenleitungen naziste. In quello stesso anno le Potenze alleate si espressero a favore del ripristino, a fine conflitto, dell'Austria come Stato indipendente e sovrano. Due anni dopo, nel 1945, alla conclusione del conflitto l'Austria riacquistò compiutamente la propria configurazione statuale. Nel novembre di quell'anno vennero indette le elezioni generali e, poco dopo, nacque il Gabinetto del Cancelliere Figl, il primo cancelliere austriaco del dopoguerra. Nel suo discorso di investitura, Figl affermò con grande determinazione che il suo Governo avrebbe sostenuto la richiesta popolare di un ritorno del Sudtirolo all'Austria, poiché – disse – «il ritorno del Sudtirolo all'Austria è la preghiera, il desiderio ardente di ogni austriaco». In effetti, nei mesi successivi, diede seguito a queste parole avviando un'azione politico-diplomatica incessante.

Nel frattempo, l'8 maggio del 1945, era nata a Bolzano la Südtiroler Volkspartei (SVP), che pose al centro del suo programma l'esercizio del diritto di autodecisione per il Sudtirolo. In un memorandum rivolto agli Alleati, in agosto, fu avanzata la richiesta di un'immediata autonomia, sotto la garanzia delle truppe alleate, in attesa dell'annessione all'Austria. La mobilitazione popolare fu imponente: vennero raccolte oltre 155.000 firme a sostegno di una petizione per il plebiscito, mentre a Innsbruck, qualche mese dopo, si svolse un'affollatissima manifestazione, cui presero parte più di 100.000 persone. La questione della modifica del confine del Brennero e dell'annessione del Sudtirolo all'Austria si scontrò però con la volontà delle nazioni vincitrici della guerra (USA, URSS, Gran Bretagna, Francia): il 24 giugno 1946 il Consiglio dei Ministri degli Esteri delle Potenze alleate decise in via definitiva di mantenere immutato il confine del Brennero e di respingere le istanze sudtirolesi. Nel corso dei mesi precedenti erano state necessarie, per pervenire a quella decisione, ben sei sedute del Consiglio dei Ministri (e otto riunioni dei Sostituti). La causa dei sudtirolesi aveva, infatti, trovato – e continuava a trovare – larghi consensi in molti Paesi, sia a livello politico che nell'opinione pubblica. Ancora nel giugno del 1944, il Dipartimento di Stato americano, in particolare, aveva ipotizzato il trasferimento del Sudtirolo all'Austria, perché «la retrocessione di questa regione avrebbe giovato alla ricostruzione dello Stato austriaco sia dal punto di vista politico che dal punto di vista economico». Solo dopo la fine del conflitto gli Stati Uniti rividero la loro posizione, anche alla luce delle pressanti raccomandazioni provenienti dalle autorità militari d'occupazione, le quali ritenevano che l'Italia non dovesse essere umiliata con perdite territoriali particolarmente gravose.

Sulla decisione delle potenze vincitrici pesò, in ogni caso, la considerazione del ruolo che l'Italia appariva destinata ad assumere nella stabilizzazione democratica dell'Europa occidentale. Dal loro punto di vista l'Italia era un Paese da sostenere. L'Unione Sovietica, dal canto suo, era da un lato fortemente interessata ad appoggiare le richieste territoriali della Jugoslavia sul confine orientale dell'Italia, dall'altro non aveva interesse a compromettere l'immagine del Partito comunista di fronte all'opinione pubblica italiana. Né aveva interesse a sostenere le rivendicazioni dell'Austria, soprattutto dopo che quel Paese, alle recenti elezioni generali, aveva espresso un orientamento chiaramente anticomunista e filooccidentale. Nella realtà internazionale dell'immediato dopoguerra, caratterizzato dallo scontro tra l'Occidente e il comunismo sovietico, non c'era posto per il principio dell'autodecisione. Un principio che in via morale sarebbe stato certamente il più limpido. Ma la difficile intesa post-bellica tra le potenze vincitrici aveva già portato gli alleati occidentali ad accettare i nuovi confini polacchi e il trasferimento di milioni di tedeschi.

I trentini, intanto, si concentrarono sul riconoscimento per tutta la Regione di un'autonomia speciale in ragione delle sue secolari tradizioni di autogoverno. Tali istanze furono raccolte, in particolare dalla Associazione Studi Regionali (ASAR), un movimento che ebbe, almeno inizialmente, un grande seguito popolare e che aveva come obiettivo l'autonomia regionale entro lo Stato italiano da Ala al Brennero, compresa la zona ladina dell'Ampezzano. L'azione diplomatica del Governo italiano fu volta a sostenere con forza le ragioni dell'Italia. Si trattava di ragioni che – a differenza di quelle del 1919, legate esclusivamente a considerazioni strategiche e militari – tenevano conto delle mutate condizioni: il valore e il peso che l'Alto Adige aveva assunto nell'economia industriale italiana (soprattutto dopo i grandi investimenti nel settore idroelettrico), oltre che, chiaramente, il diverso rapporto percentuale della popolazione di lingua italiana residente in Sudtirolo. Il Governo italiano non mancò, d'altra parte, di ricordare la larga adesione che i sudtirolesi avevano manifestato al nazionalsocialismo, sia con le "Opzioni" del 1939 che durante la guerra. Con le "Opzioni", inoltre, circa 100.000 sudtirolesi (a cui si dovevano aggiungere i 70.000 già espatriati) avevano irrevocabilmente scelto la Germania, e non erano quindi in possesso della cittadinanza italiana: di questo, in occasione di un eventuale plebiscito, si sarebbe dovuto inevitabilmente tener conto.

L'Italia si impegnava, per altro, a garantire alla popolazione di lingua tedesca adeguati livelli di autogoverno e particolari forme di tutela dell'identità e della cultura sudtirolese, accettando di riconsegnare a centinaia di migliaia di sudtirolesi la cittadinanza italiana, reintegrandoli nella *Heimat* e garantendo la piena salvaguardia della loro identità. Rimaneva infatti aperta – dopo la decisione che stabiliva il mantenimento dei confini del 1919 – la questione dello status della minoranza sudtirolese all'interno dell'ordinamento italiano. In più di un'occasione, il Governo De Gasperi aveva dichiarato alle potenze alleate – e in particolare al Presidente Truman – la volontà di assumere tutte le misure necessarie a tutela e garanzia di quella minoranza.

Alcune erano già state prese anche su suggerimento del Governo Militare Alleato. Fin dall'ottobre del 1945 erano state emanate norme sull'insegnamento della lingua tedesca nelle scuole elementari e, nel dicembre successivo, sull'uso della lingua tedesca nei Comuni della Provincia di Bolzano. A queste norme ne erano seguite altre, sul ripristino dei cognomi tedeschi italianizzati, mentre la volontà di instaurare un adeguato sistema di autogoverno, De Gasperi l'aveva formalmente comunicata alla Consulta nazionale già nel gennaio del 1946. Il Governo di Vienna fu, invece, costretto a prendere atto che la battaglia per il Sudtirolo era perduta. L'unica strada che restava, realisticamente, da percorrere era quella di un'intesa negoziata direttamente con l'Italia. Un'intesa auspicata da De Gasperi, e sollecitata anche da più parti durante la Conferenza di Pace, apertasi il 29 luglio.

A farsi carico delle aspettative e delle speranze delle popolazioni della Regione fu proprio il neoeletto Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi. Lo statista trentino fu subito consapevole che la questione altoatesina stava al centro di delicati equilibri internazionali. E sapeva che l'Italia non poteva recitare una parte di primo piano, visto il disastroso ruolo avuto nel corso del conflitto. La sola strada possibile era la ricerca di un'intesa con l'Austria, che in effetti si concretizzò in quello che è passato alla storia come Accordo di Parigi o Accordo De Gasperi-Gruber, dal nome dei protagonisti che, a Parigi il 5 settembre 1946, lo sottoscrissero. In esso venivano indicate una serie di misure speciali per garantire ai sudtirolesi il mantenimento della loro identità etnica (le scuole in lingua tedesca, la parificazione della lingua tedesca a quella italiana, l'uguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici). L'Accordo prevedeva, inoltre, un potere legislativo e amministrativo autonomo, da esercitarsi all'interno di un quadro territoriale che venne lasciato volutamente indeterminato, poiché su quel punto non fu trovato l'accordo. Karl Gruber rivendicava che l'autonomia fosse riservata alla sola Provincia di Bolzano. Alcide De Gasperi invece non nascose che essa sarebbe stata allargata anche alla Provincia di Trento, motivandolo con le secolari tradizioni di autogoverno dei trentini, oltre che con le loro aspirazioni, sostenute in quei mesi dalla massiccia mobilitazione popolare. L'Italia, infine, si assunse l'impegno di rivedere la questione delle "Opzioni" «con spirito di equità e comprensione».

L'Accordo, unico nel suo genere in Europa, fu allegato – sotto la denominazione "clausole territoriali" – al Trattato di Pace tra l'Italia e le potenze alleate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947. Anche se per un'attuazione soddisfacente dell'Accordo di Parigi si sarebbe dovuto attendere un lungo periodo, esso si dimostrò del tutto all'altezza delle sue finalità originarie, sia in occasione del dibattito sull'Alto Adige davanti all'ONU nel 1960-61, che in occasione dell'elaborazione del Secondo Statuto di autonomia del 1972, fino al rilascio della quietanza liberatoria nel 1992.

Statuto speciale di autonomia



Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol attualmente vigente – come consolidato in Testo Unico nel decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 – è il frutto del dibattito politico svoltosi negli anni Sessanta, ed è entrato in vigore nel 1972. È lo strumento che ha portato a risoluzione la questione sudtirolese e che ha fornito ai territori delle Province autonome i mezzi giuridici per la costruzione istituzionale dell'Autonomia speciale trentina ed altoatesina. Lo Statuto del 1972, nondimeno, non è un testo normativo che nasce dal nulla, trovando la sua origine in una prima versione adottata dalla stessa Assemblea costituente nel 1948, poi appunto consolidata in Testo Unico nell'agosto 1972 con il d.P.R. 670. Nei cinquant'anni di autonomia provinciale avviati dalla sua prima riforma, gli aggiornamenti e le evoluzioni non sono mancate, sia con revisioni statutarie ulteriori (in particolare quelle recenti della parte finanziaria, specie nel 2009 e poi nel 2014, oltre ad una revisione non finanziaria molto pervasiva con legge costituzionale 2/2001), sia mediante l'importante strumento delle norme di attuazione statutaria.

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come gli altri Statuti speciali, dal punto di vista giuridico è una legge costituzionale – approvata come già detto dall'Assemblea costituente nella sua prima versione con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 – modificabile dal Parlamento nazionale con il procedimento aggravato previsto per l'adozione delle leggi costituzionali. Tecnicamente, pertanto, la revisione dello Statuto si presenta come un passaggio particolarmente complesso, sul piano politico così come su quello giuridico. Ciò in quanto lo Statuto speciale è al contempo il documento fondamentale della comunità autonoma locale e un atto normativo statale, in particolare collocato all'apice del sistema delle fonti statali.

Un procedimento semplificato è invece previsto all'art. 104 per la sola parte finanziaria dello Statuto, posto che le norme del Titolo VI e quelle dell'articolo 13 (disposizione relativa alle derivazioni idroelettriche) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province. Non a caso, con l'eccezione della riforma di cui alla citata legge costituzionale 2/2001, le ulteriori revisioni statutarie succedutesi nei decenni passati (in particolare nel 1989, oltre alle principali più recenti dal 2009 al 2014) sono state svolte mediante tale strumento di negoziazione diretta

tra esecutivi che, da un lato consente di utilizzare la legge ordinaria per revisionare lo Statuto, ma d'altra parte non permette revisioni organiche e di impianto.

Per tale tipo di interventi l'art. 103 prescrive invece l'applicazione del procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, in coerenza con la natura di legge costituzionale propria di tutti gli Statuti speciali (la prima versione dello Statuto essendo stata adottata dalla stessa Assemblea costituente, nel 1948): è quindi necessaria una duplice deliberazione delle due Camere del Parlamento a distanza di tre mesi l'una dall'altra, la seconda delle quali deve raggiungere la maggioranza assoluta.

Se da un lato tale tipologia di fonte garantisce la massima tutela dell'autonomia, dato che le previsioni dello Statuto prevalgono sulle leggi ordinarie del Parlamento e costituiscono quindi la più efficace protezione della Specialità avverso interventi centrali, d'altro lato per contrappasso le decisioni sull'impianto statutario non rappresentano una decisione della (sola) autonomia, come avviene per le Regioni ordinarie a partire dal 1999; al contrario ogni revisione dello Statuto deve passare per un voto del Parlamento, e le due Camere quindi – ove si costituisse una simile maggioranza politica – potrebbero operare tanto devoluzioni di nuovi spazi di autonomia quanto riduzioni della sfera di autogoverno già esistente.

Peraltro, tali rischi per la Specialità sono temperati da una serie di fattori. Innanzitutto, la revisione statutaria del 2001 ha portato in gran parte fuori dello Statuto le decisioni relative alla forma di governo (e alla legge elettorale), consentendo quindi anche alle Autonomie speciali delle due Province autonome di optare per soluzioni organizzative diverse da quella prefigurata dallo Statuto del 1972, anche senza passare per una revisione costituzionale (con il limite per la Provincia autonoma di Bolzano di conservare un impianto elettorale di tipo proporzionale ed un'elezione non diretta del Presidente della Provincia, salvo a tale ultimo riguardo una diversa scelta da operarsi però a maggioranza dei due terzi).

D'altro lato, la revisione dello Statuto approvata dal Parlamento con legge costituzionale si prevede debba coinvolgere in via perlomeno preliminare l'Autonomia speciale interessata. L'art. 103 dispone infatti che o l'iniziativa per le modificazioni dello Statuto è direttamente operata dal Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale, oppure i progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo al Consiglio regionale e ai Consigli Provinciali, che possono così esprimere il loro parere entro due mesi. Inoltre, sempre a tutela dell'autonomia, le leggi costituzionali di modifica allo Statuto non sono comunque sottoposte a referendum confermativo (che dovrebbe altrimenti svolgersi a livello nazionale).

In sostanza, quindi, la delicatezza del procedimento di revisione statutaria sta nel fatto che in Parlamento potrebbero formarsi maggioranze ostili all'Autonomia speciale, e l'unica possibilità di intervento delle comunità trentina e altoatesina (direttamente interessate all'assetto statutario) è limitata ad un parere o un'iniziativa da

svolgersi nella fase precedente la decisione finale e senza possibilità di controllo effettivo dell'esito del procedimento. A tale difficoltà aveva tentato di porre rimedio il testo della legge di revisione costituzionale approvata nel 2016 ma bocciata in sede referendaria. Nel volersi porre come riforma costituzionale non "punitiva" per l'Autonomia speciale, e al fine di evitare le difficoltà politiche che avevano ostacolato la revisione degli Statuti all'indomani della riforma del Titolo V operata nel 2001, l'art. 39 co. 13 della legge di revisione costituzionale 2016 disponeva che la riforma non si applicasse alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti «sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

L'Autonomia è stata costruita e si è consolidata sulle basi del testo statutario oggi vigente, che conserva sia la sua piena efficacia anche nell'attuale contesto istituzionale, sia un'indubbia efficienza dimostrata dalle performance economiche dei due territori provinciali. Nondimeno – nonostante tali ragioni di soddisfazione e tali interventi di aggiornamento già operati – le esigenze di riforma nascono anche da altri fattori, non solo emergenti dall'interno dell'Autonomia.

Al contrario, le esigenze di riforma provengono anche dall'esterno. La Regione e le Province autonome non sono enti sovrani, e si collocano in un ordinamento statale come quello italiano nel quale il regionalismo ha conosciuto negli ultimi vent'anni una profonda evoluzione. Evoluzione che si è avviata prima a Costituzione invariata, con le riforme degli anni Novanta che hanno conferito un ruolo che si sperava centrale alle Autonomie territoriali, poi con la revisione costituzionale del 2001 che doveva suggellare e dare nuovo slancio a tale direttiva autonomista/"federalista", infine con un percorso di attuazione della riforma costituzionale e di riforma del "federalismo fiscale" – in periodo di crisi finanziaria – che ha portato ad emergere una nuova tendenza, orientata a mettere in discussione il regionalismo italiano e caratterizzata da una generica sfiducia per le istituzioni territoriali intermedie.

Le modifiche dello Statuto speciale hanno tendenzialmente seguito le evoluzioni del regionalismo ordinario, con la modifica delle competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali, avvenuta nel 1993, la riforma del Titolo V del 1999 e l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale tra il 2009 e il 2014. Per quel che riguarda lo Statuto oggi vigente, quindi, le più importanti revisioni hanno recepito le evoluzioni del regionalismo ordinario (l. cost. 2/2001) o hanno riguardato – in adeguamento alle riforme organiche della finanza pubblica territoriale – il Titolo VI, sulla finanza regionale e provinciale; ciò, peraltro, non solo con le modifiche in attuazione dell'Accordo di Milano (2009) e del Patto di Garanzia (2014), ma già in precedenza nel 1989 (tutte riforme, queste ultime, operate con legge ordinaria del Parlamento, approvata in attuazione dell'art. 104 dello Statuto). Peraltro, non sono mancate anche riforme dello Statuto speciale slegate da evoluzioni del regionalismo ordinario, come per l'ampia revisione delle disposizioni a tutela delle minoranze, operata con la legge costituzionale n. 1 del 2017.

Della tendenza a riformare lo Statuto speciale in adeguamento alle evoluzioni del complessivo modello regionale italiano è stata sintomatica anche la citata proposta di revisione costituzionale Renzi-Boschi, bocciata al referendum confermativo di dicembre 2016; revisione che mirava ad attrarre nella sfera di competenza statale numerose competenze legislative, anche con clausole e meccanismi intesi a ribadire la sovranità delle scelte normative ed amministrative centrali (per la verità spesso semplicemente consolidando orientamenti già affermatasi nella giurisprudenza costituzionale, che negli ultimi anni ha dovuto supplire alle carenze applicative della revisione costituzionale del 2001). Peraltro, la proposta di riforma costituzionale non era univoca nel sacrificare il regionalismo italiano a favore delle esigenze sovrane statali, istituendo da un lato un Senato delle Autonomie funzionale a garantire una maggior partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale e, d'altro lato, disponendo che le Regioni speciali non fossero unilateralmente coinvolte nel processo di nuova riforma del Titolo V.

In ogni caso, sia la revisione costituzionale del 2001, sia quella fallita nel 2016, invocavano la collaborazione delle Regioni speciali auspicando (o prescrivendo) l'avvio di un percorso di riforma degli Statuti speciali che rendesse gli stessi coerenti con il nuovo impianto generale del regionalismo italiano. Mentre, infatti, la revisione costituzionale del 1999, che aveva riformato la forma di governo e la potestà statutaria delle Regioni ordinarie, aveva poi avuto immediata ripercussione sugli Statuti speciali, revisionati con legge costituzionale 2/2001 (che ha fornito anche alle Province autonome gli strumenti – le leggi statutarie – per raggiungere un'adeguata autonomia in materia di legislazione elettorale e forma di governo), dal 2001 le ulteriori e importanti evoluzioni del regionalismo ordinario non hanno visto corrispondere un parallelo adeguamento delle Autonomie speciali.

Se a prima vista, in un'epoca di crisi del regionalismo ordinario, questo poteva sembrare un punto di vantaggio per la Specialità, non direttamente coinvolta nelle difficoltà che la riforma del Titolo V aveva determinato (potendosi giovare della stessa nelle sole parti che conferivano nuovi spazi per l'autonomia, grazie alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001), in realtà a lungo andare anche le Regioni speciali sono state penalizzate dalle necessità fattuali di adeguamento al nuovo contesto. La giurisprudenza costituzionale ha infatti progressivamente in parte esteso le logiche di giudizio con cui sindaca l'esercizio dell'autonomia ordinaria anche alle Regioni speciali, ed in particolare in un'epoca di forti tensioni per le finanze pubbliche anche le Province autonome sono state costrette a ripensare l'assetto dell'autonomia. Ciò ha portato alla citata revisione organica del Titolo dello Statuto dedicato all'autonomia finanziaria, realizzata mediante gli Accordi di Milano e di Garanzia, e ad una nuova stagione di normativa di attuazione per l'acquisizione di competenze con salvezza dell'erario. Il tutto, quindi, realizzato in dialogo con lo Stato, sulla base di un metodo negoziale che ha garantito la salvaguardia dei livelli di autonomia (con una significativa rinuncia a risorse in precedenza locali, operata in chiave

solidaristica), ma che al contempo espone le istituzioni locali alle dinamiche proprie degli schemi pattizi in cui, per ottenere un risultato positivo, sono imprescindibili anche corrispettive rinunce.

Nonostante tali aggiustamenti puntuali, quindi, la struttura dello Statuto complessivamente intesa non è mutata profondamente, al di fuori della parte finanziaria. Rimane ferma l'esortazione (o la prescrizione) della legge costituzionale 3/2001 ad avviare un percorso di revisione organica degli Statuti speciali. Inoltre, con la prospettiva della revisione costituzionale 2016 si apriva una nuova fase favorevole all'approvazione di un terzo Statuto di autonomia speciale, garantita da una clausola di salvaguardia *ad hoc* e dal principio dell'intesa in essa contenuto; principio che avrebbe assicurato alle Province autonome non solo una partecipazione al procedimento parlamentare mediante parere o iniziativa, ma una vera e propria possibilità di concorrere alla definizione del testo finale mediante il sostanziale potere di veto sotteso alla necessità dell'intesa.

Entrambe le Province autonome si erano quindi avviate per tempo verso tale fase potenzialmente favorevole alla revisione statutaria, predisponendo specifici strumenti partecipativi diretti a formulare una bozza comune di revisione statutaria, con cui assumere l'iniziativa in Parlamento. Le leggi provinciali n. 3/2015 a Bolzano, e n. 1/2016 a Trento hanno previsto due organismi – rispettivamente la Convenzione e la Consulta – istituiti con lo scopo di avviare un cammino di riforma che potesse portare alla revisione dello Statuto speciale di autonomia.

Iniziati i lavori nel gennaio 2016 con l'istituzione della Convenzione altoatesina, e nel settembre 2016 con l'insediamento della Consulta a Trento, questi due organismi hanno svolto nel corso di diversi mesi anche un'opera di raccolta ed elaborazione dei "desideri" di riforma che emergono dalle comunità delle due Province autonome. Lo scopo perseguito mediante questi organismi non era infatti quello di aggiungere sedi di discussione politica a quelle già esistenti a livello istituzionale, nei Consigli provinciali e regionale, ma di permettere un'emersione – appunto esterna al livello istituzionale – delle visioni di sviluppo dell'autonomia proprie dei cittadini trentini ed altoatesini, e della società civile in generale. Coerentemente con tale scopo, il 22 settembre 2017 la Convenzione ha chiuso i suoi lavori presentando un documento finale che delinea le posizioni condivise (o ampiamente condivise) maturate in un anno di lavori, oltre ad alcune relazioni di minoranza, mentre la Consulta ha terminato il proprio mandato il 4 maggio 2018 presentando un documento organico approvato all'unanimità, che costituisce anche sintesi del processo partecipativo sollecitato nel 2017 su un documento preliminare sviluppato dalla Consulta stessa. Prospettive di riforma statutaria che sono rimaste però inattuato, a fronte della mancata revisione costituzionale.

A fronte di ciò, la struttura e i contenuti dello Statuto speciale rimangono quelli consolidati nel 1971/72, ed aggiornati dalle revisioni parziali citate in precedenza, soprattutto per la parte finanziaria. Contenutisticamente lo Statuto è quindi composto di 12 Titoli contenenti i principi generali e il sistema delle funzioni legislative e amministrative

(Titolo I), la descrizione degli organi della Regione e delle Province (Titolo II), le regole sull'esercizio della funzione legislativa e regolamentare (Titolo III), il sistema degli enti locali e l'ordinamento dei beni e finanziario (Titoli IV, V e VI), la disciplina sui rapporti con lo Stato e la disciplina relativa agli organi giurisdizionali (Titoli VII, IX e X), il sistema di tutela delle minoranze (Titoli VIII e XI) e le disposizioni finali e transitorie (Titolo XII). Normativa che delinea quindi i tratti fondamentali dell'autonomia, posto che in Statuto – come prevede l'art. 116 Cost. – sono delineati i principi fondamentali sia della forma di governo, sia di organizzazione e funzionamento; tratti di disciplina che servono a derogare alle norme costituzionali valevoli per le Regioni ordinarie, contenute nel Titolo V della Costituzione. Ciò tenendo però presente che dopo il 2001 le disposizioni di dettaglio circa la forma di governo provinciale sono regolate da un'apposita legge provinciale, approvata con procedura rinforzata ai sensi dell'art. 47 dello Statuto.

Norme di attuazione



Le norme di attuazione rappresentano una fonte di diritto peculiare delle Autonomie speciali, il cui ruolo nella storia dell'ordinamento italiano è rimasto centrale in tutte le stagioni del regionalismo. Se la loro forma normativa è rimasta costante, infatti, al contrario la loro funzione concreta è mutata in corrispondenza con le fasi di prima attuazione del nuovo Statuto del '71, di "entusiasmo" regionalista con le riforme Bassanini degli anni Novanta, o di crisi dell'idea regionale con le difficoltà di implementazione della riforma costituzionale del 2001 e la crisi finanziaria.

Stato e Regioni speciali hanno usato proprio questo strumento normativo per affrontare le evoluzioni del contesto in cui le Regioni speciali si collocano. Ciò grazie alla flessibilità di impiego e alla stabilità di risultato che il regolamentare un settore mediante norma di attuazione può garantire.

La flessibilità si connette alla capacità di normare qualunque settore con un metodo di tipo pattizio. Le norme di attuazione sono infatti decreti legislativi a competenza riservata, emanabili dal Governo senza delega preventiva del Parlamento, ma su necessaria proposta di una Commissione paritetica composta da 12 membri (appunto, la cosiddetta Commissione dei 12: sei nominati dal Consiglio regionale e provinciale e sei di nomina governativa).

La stabilità si riconnette invece alla loro particolare posizione nel sistema delle fonti del diritto italiano. Le norme di attuazione si collocano ad un livello inferiore alla legge costituzionale ma superiore alle leggi ordinarie, costituendo lo strumento immediatamente attuativo e integrativo dello Statuto ma anche – vista la prevalenza sulle scelte unilaterali del Parlamento – un mezzo per indirizzare poi il legislatore ordinario. Di conseguenza possono contenere sia norme di immediata applicazione, sia disposizioni di indirizzo e di principio rivolte alla normativa – statale e provinciale – successiva.

Nel caso del Trentino-Alto Adige le norme di attuazione sono previste all'art. 107 dello Statuto e, negli ultimi 45 anni di autonomia, il loro numero ha superato di gran lunga quello della produzione delle altre Regioni speciali. Ciò per una pluralità di fattori: lo Statuto del 1971 presupponeva, per la piena attuazione del cosiddetto Pacchetto con cui è stata chiusa la questione sudtirolese, un'ampia opera di attuazione statutaria; la stagione di entusiasmo regionalista degli anni Novanta ha visto un particolare attivismo delle Province autonome; la fase della crisi finanziaria ha visto le economie sane delle

due Province autonome dover contribuire alla solidarietà nazionale anche assumendo nuove responsabilità di spesa, con trasferimenti e deleghe che si sono svolti appunto mediante normativa di attuazione.

Le funzioni della normativa di attuazione si sono rivelate così differenti nelle diverse fasi citate. All'originaria impostazione, di stretta attuazione statutaria, si è infatti aggiunta quella di mezzo per acquisire nuove competenze non prefigurate in Statuto o per trovare con lo Stato l'accordo su mezzi e forme con cui contribuire al risanamento dei conti pubblici. Il carattere "di attuazione" avrebbe infatti potuto lasciar intendere che tali norme fossero limitate a specificare i contenuti dello Statuto e, quindi, ad esaurire la propria funzione con la piena realizzazione dello stesso, ma in realtà un contenuto strettamente attuativo è stato ritenuto non essenziale dalla Corte costituzionale, che ha ammesso (implicitamente già dal 1956, e più esplicitamente dagli anni Ottanta) anche norme di attuazione "*praeter statutum*", integrative delle stesse disposizioni statutarie e quindi innovative. Approccio che è stato poi confermato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V del 2001), che all'articolo 11 cita le norme di attuazione come mezzo per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali occorrenti per l'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative e per l'esercizio delle attività regionali in materia internazionale e comunitaria, riconosciute anche alle Autonomie speciali dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Oltre alla funzione strumentale rispetto allo Statuto le norme di attuazione permettono quindi di definire, in modo pattizio e con una forza normativa e una stabilità superiore alla legge ordinaria, le regole fondamentali di raccordo fra l'ordinamento dello Stato e quello della Regione e delle Province autonome: ciò sia a beneficio dell'Autonomia, che può acquisire nuove competenze e spazi di autogoverno, sia a beneficio dello Stato, che – come ovvio nella logica negoziale – ottiene anch'esso vantaggi, solitamente individuabili in risparmi per l'erario e partecipazione delle Province autonome alla solidarietà nazionale (in forme appunto speciali e negoziate, anziché con una partecipazione alla perequazione calata dall'alto).

Questo tipo di norme di attuazione, inoltre, spesso consolidano così prassi di autonomia che senza tali fonti sovraordinate alla legge resterebbero esposte alle scelte unilaterali difformi del Parlamento. Indirettamente, definendo cosa è autonomo, le norme di attuazione limitano anche cosa è sovrano e in questo modo esse sono state anche un argine all'espandersi della giurisprudenza della Corte costituzionale su materie trasversali e attrazione in sussidiarietà.

In un contesto in cui il riparto delle competenze e delle funzioni fra Stato e Regioni sembra quindi muoversi nella prassi, prima ancora che nelle riforme, verso un nuovo centralismo, il ruolo della normativa di attuazione rimane anche per il futuro uno strumento fondamentale per la Specialità. È infatti con le norme di attuazione – non attraverso leggi ordinarie (come per le altre Regioni è avvenuto con i vari decreti di trasferimento, a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) – che

lo Stato ha attribuito e potrà attribuire competenze e spazi di intervento alle Province autonome. Funzione di trasferimento di competenze che rimane come detto attuale anche a fronte di una completa attuazione delle disposizioni statutarie originarie.

Per analizzare più nel dettaglio l'evoluzione storica dello strumento "norma di attuazione" va innanzitutto evidenziato che, come previsto dalla misura 70 del Pacchetto, l'art. 57 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, sostituisce l'art. 95 dello Statuto che prevedeva semplicemente che «con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge». Il nuovo testo dell'art. 95 dello Statuto (ora art. 107 dello Statuto) prevede invece una nuova procedura di approvazione delle norme di attuazione che contempla, ai fini dell'approvazione delle norme con decreto legislativo, il parere obbligatorio di un'apposita Commissione paritetica composta di 12 membri, sei dei quali in rappresentanza dello Stato e sei dei Consigli regionale e provinciali, ma affiancandosi a due disposizioni ulteriori di completamento della disciplina. La legge costituzionale n. 1 del 1971 contiene infatti anche due norme finali che, in sede di formazione del Testo Unico, sono state inserite nello Statuto consolidato come artt. 108 e 109. La prima prevede il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge per l'emanazione dei decreti legislativi contenenti le norme di attuazione statutaria nonché il termine di 18 mesi per l'emissione dei pareri obbligatori da parte delle Commissioni dei 12 e dei 6 (competente per le materie di interesse della sola Provincia di Bolzano); prevede altresì che il Governo, nel caso di superamento del termine dei 18 mesi, possa provvedere prescindendo dal parere delle Commissioni. Prevede poi per il nuovo art. 108 un termine breve di un solo anno per le norme che individuano i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione da trasferire alle due Province in relazione alle nuove materie attribuite alla loro competenza. Lo stesso termine di un anno è anche previsto dal successivo articolo (ora art. 109 Statuto) per le norme che devono individuare i beni del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale esclusi dal trasferimento alle due Province; l'articolo prevede anche una disposizione che assicura comunque l'assunzione delle relative funzioni amministrative da parte delle Province nel caso in cui le norme di attuazione non siano state emanate nel termine.

Tali previsioni di termini temporali per l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige costituiscono un'eccezione rispetto a tutti gli altri Statuti speciali, ma sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 24 maggio 1985, n. 160, che ha precisato come questi termini presentino un carattere meramente ordinatorio e sollecitatorio.

Ciò nonostante, la questione fu riproposta nel 1995 – all'avvio di una nuova stagione per la normativa di attuazione – quando proprio la Commissione dei 12 chiese al Governo di interpellare il Consiglio di Stato per un parere. Tale parere fu rilasciato dalla Sezione Prima il 29 novembre 1995 (parere n. 3302/95). Il quesito verteva sul se la Commissione paritetica potesse legittimamente continuare ad operare, ovvero se i compiti ad essa attribuiti dovessero ritenersi consumati o esauriti. In tale sede veniva messa in

discussione anche la possibilità di ritenere esaurita la “missione” della Commissione. Il Consiglio di Stato si richiama alla citata giurisprudenza della Corte costituzionale, con la quale si afferma che il particolare procedimento delle norme di attuazione previste dall'art. 107 dello Statuto «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione». Ricorda altresì che tale orientamento non è isolato, ma rappresenta l'applicazione allo Statuto del Trentino-Alto Adige di principi già affermati dalla Corte in precedenti occasioni e si conforma ad orientamenti prevalenti nella dottrina (sentenze della Corte costituzionale 12 luglio 1984, n. 212; 16 ottobre 1980, n. 180; 20 aprile 1968, n. 30; 16 luglio 1956, n. 20).

La competenza attribuita in tal modo al Governo – prosegue il parere del Consiglio di Stato – di emanazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali è perciò una competenza propria, riservata e separata e non una competenza delegata dal Parlamento. Non trovano applicazione quindi i criteri e i limiti della delega legislativa: di conseguenza, il termine previsto dall'art. 108 dello Statuto speciale è meramente sollecitatorio e come sua conseguenza comporta solo la responsabilità politica del Governo. Peraltro, a fugare ogni dubbio, successivamente anche l'art. 11 della legge n. 131 approvata nel 2003 in materia di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione è venuto a prevedere per le Regioni a Statuto speciale e per la Provincia autonoma di Trento l'emanazione di nuove norme di attuazione statutaria volte ad assicurare l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative statali e delle risorse ad esse correlate.

Questo è stato peraltro l'orientamento seguito dopo la chiusura della vertenza con l'Austria nel 1992 laddove, dal 1993 in poi, la produzione di norme di attuazione si è mossa nel segno dell'evoluzione, del perfezionamento e dell'integrazione delle norme di attuazione preesistenti sia per seguire il processo di progressiva regionalizzazione dello Stato con il cosiddetto federalismo amministrativo, sia per far fronte alle esigenze di partecipazione all'opera di risanamento e riequilibrio della finanza pubblica. Già il 24 dicembre 1993 veniva promulgata la legge n. 537, recante “Misure correttive di finanza pubblica” che prevedeva all'art. 12 la definizione entro il 31 dicembre 1994 delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome nonché la delega di funzioni amministrative statali in materie escluse. Veniva così avviata una nuova esperienza di utilizzo delle norme di attuazione, come strumento utile per sostituire a tagli diretti delle risorse proprie dell'Autonomia speciale l'assunzione di nuove competenze con salvezza dell'erario. Soluzione che ha di fatto portato a una nuova stagione di normativa di attuazione, che prosegue ancora con le nuove deleghe assegnate alla Provincia di Trento con gli accordi per l'adeguamento della finanza speciale al federalismo fiscale, dal 2010 (Università e ammortizzatori sociali) fino al 2017 (servizi attinenti alla giustizia).

Leggi statutarie



Le leggi statutarie sono le leggi provinciali contenenti la disciplina elettorale e della forma di governo, che presentano specifiche peculiarità sia rispetto alla funzione sia rispetto alla forma.

La procedura di approvazione è disciplinata infatti dall'art. 47 dello Statuto con procedura aggravata, in modo che le leggi statutarie siano fonti atipiche e rinforzate. È richiesta un'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale o, nel caso in cui la Provincia di Bolzano preveda l'elezione del Presidente della Provincia a suffragio universale e diretto, una maggioranza ancora più gravosa dei due terzi dei Consiglieri. Inoltre, se approvata a maggioranza assoluta, la legge statutaria è sottoposta – su richiesta di un cinquantesimo degli elettori o di un quinto dei componenti del Consiglio provinciale – a referendum confermativo, senza quorum costitutivo. Al contrario, se approvata con la maggioranza dei due terzi, il referendum può avere luogo unicamente se, entro tre mesi dalla pubblicazione, lo richiede un quindicesimo degli aventi diritto. Inoltre, sempre sul piano procedurale, il controllo di costituzionalità in via principale ha un termine di decadenza di solo 30 giorni, anziché 60, in modo da garantire che, se il Governo vuole contestare le scelte normative confluite in legge statutaria, debba farlo secondo una tempistica accelerata.

Questa procedura gravosa per l'adozione delle leggi statutarie è stata peraltro posta a presidio dei particolari e delicati contenuti che a tale fonte sono riservati. L'art. 47 riserva infatti alle leggi statutarie la definizione delle modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, la regolazione dei rapporti fra gli organi della Provincia, anche con riguardo all'assetto dei rapporti fiduciari o analoghi tra esecutivo e legislativo, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche di Presidente e di Assessore, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo, nonché infine la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, per conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi.

L'approvazione di una legge statutaria, visti tali caratteri formali e contenutistici particolari, non è soggetta ai soli limiti di carattere generale – l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché il rispetto degli obblighi internazionali – comuni a tutte le leggi provinciali, ma viene assoggetta-

ta ad alcuni limiti ulteriori, i contenuti della forma di governo e del modello elettorale non presentandosi come liberi, e viene svincolata da alcune costrizioni che una competenza legislativa anche primaria incontrerebbe. Non vi è quindi un onere di rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, così che le elezioni nelle Province autonome possono essere regolate in modi anche radicalmente differenziati rispetto alle elezioni delle Regioni ordinarie, dove l'articolo 122 della Costituzione prevede sia lo Stato a dettare uniformemente i tratti della disciplina. In questo senso la legge statutaria è solo analoga alla legge regionale di approvazione dello Statuto delle Regioni ordinarie, presentando un contenuto più ristretto ma talvolta più limitato nelle scelte, talaltra meno vincolato ai principi stabiliti da legge dello Stato.

Questa analogia con gli Statuti ordinari, e le parziali distinzioni di contenuto e livello di autonomia, hanno peraltro una ragione storica e sistematica che emerge dopo la riforma costituzionale del 1999. Ai fini della definizione dell'assetto istituzionale provinciale assume quindi una rilevanza centrale la riforma dello Statuto del 2001, intesa come aggiornamento del regionalismo speciale alla precedente riforma di quello ordinario. Già prima della riforma del Titolo V, infatti, l'art. 4 della legge costituzionale 2/2001 aveva attribuito alla legge statutaria provinciale la competenza di definire la forma di governo (cioè il sistema elettorale e la disciplina degli organi statutari), come già fatto per le Regioni ordinarie con legge costituzionale 1/1999. Lo Statuto (che pure stabilisce i principi fondamentali, quali particolari vincoli di contemporaneità che legano le procedure elettorali dei due organi rappresentativi, ed anche norme riguardanti il caso di scioglimento di un solo Consiglio) lascia infatti spazio a soluzioni diverse, con le quali le due realtà provinciali possono adeguare l'assetto istituzionale alle loro più specifiche esigenze di rappresentanza proporzionale o di governabilità.

Con la legge costituzionale 2/2001 si è quindi voluto intervenire attraverso modifiche espresse alle varie leggi costituzionali con cui sono stati approvati gli Statuti speciali, aggiornandone le disposizioni in modo da riconoscere alle Regioni ad autonomia differenziata potestà di definizione circa la forma di governo, l'organizzazione regionale, l'iniziativa legislativa e referendaria e la pubblicazione degli atti normativi, analoghe a quelle delle Regioni ordinarie. Ferma restando la distinzione tra Statuti speciali adottati con legge costituzionale – e quindi sottratti alla potestà regionale – e Statuti ordinari – costituenti invece atti propri delle Regioni – è necessario allora per le Regioni speciali introdurre la disciplina di tali nuove materie e tematiche tramite una fonte differenziata, che la riforma operata dalla legge costituzionale 2/2001 individua comunque come fonte rinforzata nelle leggi statutarie.

La legge statutaria provinciale di Trento 2/2003 (approvata a maggioranza assoluta ma non sottoposta al referendum eventuale) ha così costituito lo strumento per definire autonomamente forma di governo e sistema elettorale, segnandone il distacco dall'impostazione altoatesina.

Differenziazione che tuttavia (a parte forma di governo e sistemi elettorali), si concilia comunque con il fatto che l'impianto statutario rimane unitario, come evidenziato tra l'altro dal permanere dei collegamenti fra il Consiglio regionale e i Consigli provinciali (lo scioglimento del primo comporta la decadenza dei secondi); dalla contestualità dell'elezione dei Consigli provinciali; nonché dall'iniziativa legislativa per riformare lo Statuto, svolta nell'ambito del Consiglio regionale, ma su proposta conforme di entrambi i Consigli provinciali.

Per quanto riguarda i punti centrali della riforma, da individuare in primo luogo a livello di struttura istituzionale, l'innovazione fondamentale apportata dalla legge costituzionale 2/2001 è consistita nella conclusione dell'iter di riforma già avviato nel '72, e consistente nella valorizzazione delle Province come entità autonome di cui si compone la Regione. La conseguenza finale di tale processo è stata infatti l'inversione del criterio di costituzione dei relativi organi legislativi; in particolare, mentre in precedenza l'elezione del Consiglio regionale era un *prius* logico rispetto all'individuazione dei membri dei Consigli provinciali, oggi – come visto – lo Statuto dispone che siano le Province autonome a disciplinare autonomamente la costituzione ed elezione delle rispettive Assemblee, e che il Consiglio regionale altro non sia che la somma delle due.

In secondo luogo, la natura della figura del Presidente dell'organo esecutivo provinciale può profondamente mutare a seguito della scelta in concreto circa la forma di governo, da attuarsi con legge statutaria. In particolare, la possibile opzione per un sistema a grado più o meno accentuato di presidenzialismo non può non ripercuotersi sui rapporti tra Presidente della Giunta e Consiglio provinciale. Alla luce di ciò, già lo Statuto riformato si preoccupa di introdurre quegli elementi che si possono rendere necessari a disciplinare le relazioni tra un Presidente della Regione direttamente eletto e con ampi poteri, ed un Consiglio parimenti dotato di diretta investitura democratica; ciò che di questo rapporto non può essere lasciato alle "leggi statutarie" – in particolare – è la disciplina dei casi di scioglimento o cessazione di uno dei due soggetti istituzionali, e gli effetti che ciò provoca sull'altro (*simul stabunt simul cadent*).

In terzo luogo, anche la materia elettorale, come si è visto, è oggi affidata all'apposita legge statutaria provinciale. Si sono tuttavia introdotte in Statuto delle disposizioni che vincolano entro certi confini il sistema elettorale per il quale è possibile optare, limitando così le future leggi statutarie in cui si potranno esprimere le scelte dei due Consigli.

Va segnalato in particolare che, con la separazione del procedimento di formazione delle due Assemblee legislative provinciali, si è ritenuto di abbassare ad un anno il requisito di residenza in Trentino per il riconoscimento dell'elettorato attivo, in precedenza quantificato invece in quattro anni, come ora è solamente per la Provincia di Bolzano; d'altro lato la separazione delle elezioni non deve costituire una radicale divisione delle vicende istituzionali dei due Consigli (la cui scadenza come visto rimane infatti necessariamente coincidente), e quindi si dispone l'obbligatoria coincidenza della data delle due consultazioni elettorali. Per il solo Consiglio altoatesino, invece, si impone l'adozione

del meccanismo proporzionale, a maggiore garanzia della corretta rappresentanza dei gruppi linguistici, la legge statutaria trentina essendo rimasta invece libera in materia.

Sulla base dei nuovi poteri è stata quindi adottata con le procedure aggravate di cui all'articolo 47 dello Statuto di autonomia una legge in materia di forma di governo e sistema elettorale per il Trentino, la legge statutaria 2/2003.

In punto di forma di governo tale legge delinea una struttura dei rapporti istituzionali tra esecutivo e legislativo caratterizzata da tratti di presidenzialismo. In particolare, all'elezione diretta del Presidente della Provincia si affianca il potere dello stesso di nomina e revoca degli Assessori (con conseguente perdita del carattere puramente collegiale della Giunta, come contraddistinto dalla figura del Presidente *primus inter pares*), nonché la chiara affermazione del principio *simul stabunt simul cadent* nei rapporti tra Presidente e Consiglio.

Si era inoltre introdotta nella nomina degli Assessori un'incompatibilità con la carica di Consigliere, e si optava – a disciplinare le possibili situazioni problematiche – per un meccanismo di “porta girevole”. Ciò significava che l'Assessore, se sfiduciato, manteneva il seggio da Consigliere, pena – nel caso di scelta dell'opposto modello in cui vi è rinuncia *pro futuro* al seggio – la possibilità per il Presidente di utilizzare nomina e revoca degli Assessori per modificare la composizione del Consiglio (ma d'altro lato, effetto collaterale di questo sistema a “porta girevole” poteva essere un eventuale conflitto di interessi per il Consigliere subentrato nello sfiduciare l'Assessore, oltre al moltiplicarsi delle cariche politiche). A fine 2012, peraltro, una nuova normativa ha abolito la surroga dei Consiglieri eletti nominati Assessori con dei sostituti provvisori, riducendo inoltre il numero dei componenti “politici” della Giunta a sei (mentre un ulteriore Assessore può essere scelto tra i cittadini non facenti parte del Consiglio provinciale, così che la Giunta può avere in totale non più di otto componenti); i sei Assessori nominati dal Presidente della Provincia tra i Consiglieri eletti non sono quindi più sostituiti all'interno del Consiglio provinciale dai candidati più votati nella loro stessa lista, ma gli Assessori rimangono a tutti gli effetti anche Consiglieri provinciali.

Leggi regionali/provinciali



Le funzioni legislative della Regione e delle Province autonome sono assegnate dallo Statuto (art. 4 ss.) in specifiche materie, e con regimi diversificati. Stato, Regione e Province intervengono in ambiti diversi, e con gradi di libertà regolatoria diversi, ad esempio, a seconda che le competenze siano primarie o concorrenti. A seconda che il legislatore regionale debba rispettare nell'esercizio delle competenze solo la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (oltre che gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali), ovvero anche specifiche disposizioni emanate dal Parlamento nazionale – ma solo con disposizioni non di dettaglio, che lascino un margine attuativo alla Regione – dirette proprio a regolare le stesse materie di competenza concorrente regionale, si avranno competenze primarie o concorrenti, e a seconda che lo Statuto elenchi una materia come di competenza regionale o provinciale interverrà l'uno o l'altro ente a dare la disciplina della materia.

Le attribuzioni direttamente svolte dalla Regione si sono peraltro grandemente ridotte a favore delle Province autonome, e l'ente regionale conserva essenzialmente funzioni legislative orientate ai profili ordinamentali delle materie di sua spettanza (ad es. il sistema degli enti locali) o a materie particolarmente sensibili (ad es. la tutela delle minoranze linguistiche); esso inoltre esercita le funzioni amministrative non direttamente, ma normalmente per delega alle Province e ai Comuni (cfr. l'art. 18, che in un certo senso ricalca l'articolo 14 della prima versione dello Statuto, la cui mancata attuazione – anche legata alla sentenza della Corte costituzionale del 9 marzo 1957 sulla legge regionale in materia di agricoltura – ha costituito una delle ragioni di crisi del primo assetto statutario).

Sul piano istituzionale l'ente provinciale ha assunto quindi un ruolo centrale nell'Autonomia speciale, anche per quanto riguarda il funzionamento del potere legislativo provinciale. Riguardo l'estensione dello stesso va infatti notato che alla competenza provinciale è stata via via attribuita dalle riforme statutarie e dalla normativa di attuazione la disciplina della maggior parte delle materie, erodendo sia la competenza precedentemente regionale, sia – in questo caso anche per delega e trasferimento, mediante le citate norme di attuazione – quella statale (di modo che lo Stato conserva la responsabilità su un numero ristretto di tematiche, con corrispondente espansione della responsabilità-autonomia provinciale).

Su questo punto, va evidenziato come la tecnica di individuazione delle materie di competenza legislativa provinciale (e regionale) adottata dallo Statuto speciale sia rimasta quella dell'enumerazione precisa degli ambiti in cui è competente l'Autonomia territoriale, mentre allo Stato centrale ai sensi dello Statuto erano da attribuire tutte le competenze non enumerate. Con la riforma del Titolo V della Costituzione il criterio di riparto è tuttavia stato ribaltato per le Regioni a Statuto ordinario, e la stessa legge costituzionale 3/2001 che ha introdotto questa modifica ha previsto – a tutela delle Regioni speciali – una clausola di maggior favore, con la quale si prevede che le nuove disposizioni del Titolo V 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 (art. 10 della legge cost. 3/2001). In questo modo non solo le leggi approvate dai Consigli provinciali e regionale non sono più sospensibili dal Governo mediante l'impugnazione delle stesse davanti alla Corte costituzionale (che oggi giudica della costituzionalità delle leggi provinciali e regionali in via successiva), ma – in aggiunta – le stesse possono intervenire anche in tutte quelle materie di cui (sulla base del nuovo testo costituzionale) hanno potuto assumere responsabilità le Regioni ordinarie in luogo dello Stato, anche se esse non fossero già espressamente enumerate nello Statuto speciale.

Le competenze legislative principali dei Consigli provinciali rimangono tuttavia quelle previste esplicitamente in Statuto, suddivise come per la Regione essenzialmente in potestà legislativa primaria (art. 8 dello Statuto) e concorrente (art. 9 dello Statuto). Queste competenze toccano oggi, a quelle statutariamente previste aggiungendosi anche quelle attribuite espressamente dallo Stato ai sensi dell'art. 17, un'ampia serie di materie che copre tutte le più importanti aree di intervento dell'amministrazione dell'economia e della società, allo Stato restando riservate essenzialmente competenze attinenti la giustizia (ma con interventi della Regione anche nei relativi servizi), l'ordine e la sicurezza pubblica, il sistema pensionistico ed assistenziale generale, nonché le competenze sovrane relative a istituzioni centrali, politiche macroeconomiche, e relazioni internazionali. Gli interventi della Provincia autonoma – esclusi tali ambiti statali – sono però molteplici e toccano settori di interesse molto variegati.

In materia di politiche ambientali ad esempio la Provincia esercita competenze in ambito di governo del territorio, valutazioni d'impatto ambientale, inquinamento, parchi naturali e aree protette, caccia, foreste, acque pubbliche. In materia di politiche economiche e di sviluppo – sempre a titolo esemplificativo – l'autonomia si svolge con interventi (seppur variamente condizionati dalla disciplina statale ed europea) in materia di industria, agricoltura, turismo, artigianato, commercio, cave, contratti e appalti pubblici, energia, impianti a fune, incentivi alle imprese. In materia di politiche culturali gli ambiti di intervento sono individuabili nella promozione delle minoranze linguistiche, in competenze relative a ricerca e università, nella gestione diretta della scuola, in interventi in materia di sport e volontariato. In materia di politiche sociali ed assistenziali/sanitarie, infine,

la Provincia interviene in materia di tutela della salute, asili nido, assistenza, casa ed edilizia abitativa, politiche per la famiglia e i giovani, handicap, lavoro e pari opportunità.

Accanto a tali potestà di adozione di leggi provinciali "ordinarie", a partire dalla legge costituzionale 2/2001 – che ha modificato lo Statuto speciale – è stata poi prevista una nuova fonte di diritto che i due Consigli provinciali possono adottare per regolare la forma di governo provinciale e il proprio sistema elettorale, mediante le leggi statutarie. Infatti, sempre rispettando Costituzione e principi, una legge approvata a maggioranza assoluta (cioè con la maggioranza dei componenti e non dei soli presenti), e sottoposta a referendum popolare eventuale (se richiesto entro tre mesi, con numero di richiedenti dipendente dalla maggioranza raggiunta), può fissare le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli Assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con tali cariche, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo, nonché le misure per promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

Entrando più nel dettaglio delle singole tipologie di competenza legislativa, le materie attribuite alla potestà regionale sono individuate negli articoli da 4 a 7, mentre le materie spettanti alla competenza dei Consigli provinciali sono individuate dagli articoli da 8 a 10. Le tipologie di competenza principali sono quelle citate, primarie e concorrenti, che per la Regione sono elencate agli articoli 4 e 5, mentre per la Provincia sono definite dagli articoli 8 e 9: in entrambi i casi, quale tecnica normativa di individuazione delle competenze, lo Statuto procede ad individuare grandi settori d'intervento, enumerando materie alla disciplina delle quali vengono poi applicati i limiti tipici generali della potestà legislativa regionale (limiti poi richiamati anche dalle disposizioni relative alle competenze provinciali). I limiti sono quindi diversi per la competenza primaria o esclusiva, di cui agli articoli 4 e 8, e per la competenza secondaria (o concorrente, o ripartita), disciplinata invece agli articoli 5 e 9.

Nel dettaglio, la competenza primaria consiste nel potere esclusivo di approvare leggi rispettando solo alcuni generalissimi limiti quali i principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico nazionale, gli obblighi internazionali e dell'Unione europea, nonché i principi contenuti nelle leggi di grande riforma economico-sociale. Ciò significa che il legislatore statale può solo fissare principi generalissimi, appunto di grande riforma, e non può invece vincolare il legislatore regionale e provinciale con norme sì di principio ma rivolte ad uno specifico settore di competenza (intervento invece caratteristico della competenza concorrente, in cui al Parlamento è appunto lasciato il compito di fissare le norme di principio dello specifico settore). Per quanto riguarda i settori di competenza legislativa primaria, il Consiglio regionale ha il potere di emanare leggi di questo tipo in materia di propri uffici e proprio personale, in materia di ordinamento degli enti para regionali e ordinamento degli enti locali o sanitari, nonché in materia di camere di

commercio, di sviluppo della cooperazione, di libro fondiario, di circoscrizioni comunali e di servizio antincendi (da notare, tuttavia, qui con delega obbligatoria delle funzioni amministrative alle province). Sempre alla Regione spetta la disciplina dell'istituzione di nuovi Comuni e modifica delle loro circoscrizioni (art. 7 dello Statuto), nonché di iniziativa popolare e referendum sulle leggi regionali (art. 60 dello Statuto). Le materie invece di competenza primaria provinciale sono quelle dell'ordinamento provinciale e relativo personale, della tutela del patrimonio storico e culturale, dell'urbanistica, delle espropriazioni, della tutela del paesaggio, dell'artigianato, dell'edilizia pubblica, della viabilità e delle opere pubbliche, nonché quelle – estremamente ampie e caratterizzate da normativa frammentaria e intrecciata a molte altre funzioni – in materia di miniere e acque minerali, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, fiere e mercati, comunicazioni e trasporti, servizi pubblici locali, turismo, agricoltura e foreste, caccia e pesca, assistenza sociale, addestramento e formazione professionale, scuola materna, assistenza e edilizia scolastica.

Come anticipato, in caso di competenze concorrenti invece la legge regionale o provinciale deve rispettare, oltre ai limiti già visti per l'esercizio delle competenze esclusive, anche i principi fondamentali stabiliti a livello statale per quello specifico settore mediante leggi cornice (o, altrimenti dette, leggi quadro). Con questo tipo di potestà legislativa il Consiglio regionale è competente ad approvare norme riguardanti l'ordinamento delle istituzioni assistenziali, l'ordinamento degli istituti di credito a carattere regionale, l'istituzione di tributi regionali nelle materie di competenza regionale (art. 73 dello Statuto), mentre il Consiglio provinciale può intervenire sulla finanza locale (art. 80 dello Statuto), sulla polizia locale, sul commercio e l'apprendistato, sull'istruzione elementare e secondaria, sul controllo sul collocamento, gli spettacoli e gli esercizi pubblici, sull'incremento della produzione industriale, sull'utilizzazione delle acque pubbliche, sulle attività sportive, sull'igiene e la sanità, nonché sull'istituzione di tributi provinciali nelle materie di competenza provinciale (art. 73 dello Statuto).

Esistono poi alcune tipologie di competenza meno rilevanti per la definizione dell'autonomia, ma comunque importanti per svolgere un'attività di governo efficace: in particolare ci si riferisce alla competenza integrativa e a quella delegata. Le prime integrano e completano in ambito regionale o provinciale – al fine di tenere conto delle peculiarità locali – le discipline generali adottate a livello statale, ovvero sono dirette ad attuare le norme statali a livello locale. Le seconde sono dirette a regolare localmente materie che sarebbero di competenza statale, ma che lo Stato ha deciso di demandare alla Regione o alla Provincia autonoma con legge. A livello regionale va ricordata – per la sua rilevanza pratica – la competenza integrativa in materia di previdenza e di assicurazioni sociali (art. 6 dello Statuto), mentre la competenza integrativa più rilevanti a livello provinciale è quella in materia di collocamento e avviamento al lavoro (art. 10 dello Statuto). Per quanto riguarda le competenze delegate va invece ricordata la norma generale dell'art. 17 dello Statuto, che attribuisce allo Stato la facoltà di assegnare alla Regione o alla

Provincia autonoma il potere di approvare leggi per la disciplina di servizi relativi a materie estranee alle competenze statutarie (ad esempio, quelle disciplinate dalla legge 11 marzo 1972, n. 118, in attuazione del Pacchetto, e interventi materia di organismi e funzioni locali del sistema radiotelevisivo).

A completamento del regime delle competenze legislative va anche notato – a garanzia della sovranità statale – che ai sensi dell'articolo 105 dello Statuto fin quando la Provincia o la Regione non hanno legiferato nelle materie di propria competenza si continuano ad applicare le leggi dello Stato. Al contrario, a garanzia dell'autonomia, l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 dispone che la nuova legislazione di principio approvata dallo Stato nei settori di competenza regionale o provinciale non fa direttamente venir meno la disciplina provinciale o regionale già vigente, ma determina unicamente il decorso di un termine di sei mesi per l'adeguamento ai nuovi principi statali; termine allo scadere del quale, in caso di mancato adeguamento, è lo Stato ad avere l'onere d'impugnare in Corte costituzionale la vecchia disciplina locale (che nel frattempo continua ad applicarsi senza effetti sospensivi).



IV. Le funzioni dell'autonomia

Deleghe e trasferimenti



Per delega si intende un provvedimento mediante il quale un organo o ente trasferisce ad altro soggetto l'esercizio di una potestà o di una facoltà rientrante tra le sue attribuzioni. Effetto della delega è quello di porre il delegato, rispetto all'esercizio del potere, nella stessa posizione del delegante, di modo che vi sia una traslazione di competenza che faccia svolgere al delegato autonomamente (anche se non in piena autonomia, visto il persistere di spazi di attribuzione per il delegante) quello stesso tipo di potere che prima era del delegante. In questo modo gli atti compiuti nell'espletamento dell'attività delegata sono direttamente imputabili a chi li pone in essere.

In questo senso mediante la delega si deroga al riparto delle competenze costituzionalmente o statutariamente o legislativamente disciplinato, ed in quanto deroga essa deve essere quindi prevista proprio da Costituzione, Statuto o legge di copertura. Ciò nonostante, con la delega l'autorità delegante tradizionalmente si limita ad attribuire al delegato il solo esercizio dei poteri, senza perdere la titolarità degli stessi come invece accade da sempre nelle vicende di vero e proprio trasferimento di funzioni. Questa conservazione della titolarità finale che si ha nel caso della delega porta peraltro con sé anche poteri di ingerenza del delegante, mediante direttive ed avocazione, i quali rendono l'istituto della delega (come tradizionalmente inteso) meno garantista per l'autonomia rispetto al trasferimento vero e proprio.

Mentre la delega interorganica è quella che rialloca competenze da un organo a un altro all'interno della stessa struttura amministrativa, rilevante per l'autonomia regionale e provinciale è invece la delega intersoggettiva che si ha nel caso in cui le competenze sono traslate tra soggetti diversi. Nell'ambito del principio del parallelismo di cui all'art. 118 Cost. questa era peraltro la modalità normale di allocazione delle attribuzioni amministrative, poi superato dal principio di sussidiarietà introdotto al medesimo articolo con l. cost. n. 3/2001. In assenza di una logica di sussidiarietà, quindi, lo Stato sistematicamente delegava alle Regioni l'esercizio di sue funzioni amministrative, perché poi le Regioni a loro volta le potessero delegare a Province e Comuni. Tale logica del parallelismo, come noto, rimane invariata nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che continua ad assegnare un ruolo teorico fondante all'istituto della delega per tutti i livelli di governo.

Peraltro, già con la riforma Bassanini (l. 59/1997 e d.lgs. n. 112/1998) la sussidiarietà aveva integrato, a Costituzione invariata, le modalità di redistribuzione delle funzioni,

così che molte competenze amministrative erano state fatte oggetto di conferimento alle Autonomie in forme diverse, mediante trasferimento, delega o altri meccanismi di attribuzione. Anche per la Provincia autonoma di Trento, nel quadro della cosiddetta riforma istituzionale del 2006 (legge provinciale n. 3/2006 istitutiva delle Comunità di Valle), l'accoglimento di logiche di sussidiarietà ha reso più articolato il meccanismo di condivisione delle competenze verso livelli di governo via via più prossimi al cittadino; meccanismo articolato nell'ambito del quale la delega continua, comunque, a svolgere un ruolo importante.

In queste nuove logiche autonomistiche sviluppatasi a partire dagli anni Novanta, quindi, la delega intersoggettiva viene ad attuare un decentramento di attribuzioni vero e proprio, diverso dalla delegazione amministrativa tradizionale, di modo che si ritiene che il delegante (in primo luogo lo Stato) vada a perdere il proprio potere sull'attività delegata, con l'unica eccezione dei generali poteri sostitutivi, restando nella competenza del delegato il potere di svolgere l'attribuzione senza oneri di rispetto di direttive o di fat-tispecie avvalorative superiori (ma sempre salva la facoltà di revoca, con fonte identica a quella usata per delegare).

Nell'ambito della disciplina statutaria, più nello specifico, si intende per competenza delegata quella forma di competenza tesa a regolare, a livello locale, materie che sarebbero di competenza statale ma che lo Stato ha delegato con legge. In particolare, è l'art. 17 dello Statuto che prevede in via generale la figura della delegazione dal livello statale a quello regionale o di Provincia autonoma, dando facoltà di trasferire dal livello centrale di governo a quello dell'Autonomia speciale trentina ed altoatesina la potestà di approvare leggi per la disciplina di servizi relativi a materie estranee alle competenze statutarie (e, tra queste, oltre a numerose deleghe contenute in norme di attuazione, vanno soprattutto ricordate le ipotesi disciplinate dalla legge 11 marzo 1972, n. 118, di attuazione di alcune misure del Pacchetto).

Va quindi notata la forte eterogeneità delle figure di delega possibili (a seconda del livello di governo coinvolto, e della previsione statutaria, legislativa o in norma di attuazione), e la diversa portata – nell'evoluzione storica dell'istituto – che la delega intersoggettiva ha presentato rispetto a quella interorganica. La dottrina ha così potuto osservare che a tipi di delega diversi si accompagnano diverse soluzioni circa l'ammissibilità o meno della subdelega, l'oggetto specifico o generico della stessa, i poteri più o meno ampi di revoca, il potere del delegante di esercitare le funzioni già delegate, la natura temporanea o stabile della delega, nonché il carattere sovraordinato o equiordinato del rapporto delegatorio.

Tra le eterogenee forme della delega, la dottrina ne ha individuato anche un modello specificamente autonomistico, quando la disciplina della delega è costruita in modo da ridurre i poteri di supremazia del delegante potenziando invece la posizione di autonomia del delegato (equiordinazione). In particolare a riguardo Massimo Severo Giannini osservava come «il rapporto di delega che si instaura è un nuovo rapporto, che prescin-

de da quello di sovraordinazione e di equiordinazione eventualmente intercorrente tra le due autorità». Questo approccio pare generalizzato per tutte le Autonomie dall'attuazione della nuova formulazione dell'art. 118 Cost. citata in precedenza, posto che l'art. 7 della legge La Loggia (n. 131/2003) prevede al comma 1 che lo Stato e le Regioni, sulla base delle loro rispettive competenze, conferiscono le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, secondo una logica di conferimento non discrezionale-politico, ma pro-autonomistico.

Si stempera così la tradizionale distinzione tra delega e trasferimento, che assegnava a questa sola seconda figura una stabilità nel tempo ed un'indifferenza alle vicende politiche e all'eventuale volontà di revoca del livello di governo superiore che pareva essere l'unica idonea a promuovere l'autonomia. Ed infatti, nella costruzione dell'autonomia delle Regioni ordinarie, l'istituto prioritariamente impiegato per la dotazione dei neo istituiti enti regionali delle competenze costituzionalmente previste era rappresentato proprio da decreti di trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali nei più vari settori (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; legge 15 marzo 1997, n. 59 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); vicende di trasferimento che in varia misura hanno presentato effetti indiretti anche in termini di incremento degli spazi di autonomia per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, nei casi in cui all'espansione dell'autonomia delle Regioni ordinarie si sono accompagnati trasferimenti di fette di competenza nuove anche con norma di attuazione a beneficio delle Autonomie speciali che già non ne beneficiavano.

Amministrazione autonoma e sussidiarietà



Attribuzioni amministrative delle autonomie e principio di sussidiarietà attengono al tema della distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Distribuzione che opera in attuazione, in primo luogo, dei principi di valorizzazione delle Autonomie territoriali e del decentramento amministrativo di cui all'articolo 5 della Costituzione, ed ora anche in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza introdotti con la revisione costituzionale del 2001. Infatti, il concetto di sussidiarietà è stato inserito in Costituzione, ispirandosi al diritto comunitario come evolutosi con il Trattato di Maastricht del 1992, in sostituzione dell'originario sistema del parallelismo tra competenze legislative e potestà amministrativa, dapprima con le leggi ordinarie cosiddette Bassanini (legge n. 59 e 127 del 1997) e poi con la modifica dell'articolo 118 della Costituzione.

Sulla base di tali principi si è svolto un lungo processo di evoluzione del sistema delle autonomie, con il trasferimento di funzioni statali alle Regioni a Statuto ordinario e agli enti locali, passando dalla fase del d.P.R. 616 del 1977 a quella dei decreti legislativi cd. Bassanini (d.lgs. 112 del 1998 il più ampio) e inoltre al nuovo Testo Unico degli Enti Locali – d.lgs. n. 267 del 2000 – sino a giungere infine alla cosiddetta legge La Loggia (legge n. 131 del 2003), oltre ad una copiosa e non organica legislazione in materia di pubblici servizi.

Questo processo di trasferimenti e distribuzione delle competenze ha investito i livelli statale, regionale, provinciale e comunale individuati dall'articolo 114 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in conformità al nuovo principio di sussidiarietà verticale. Accanto a tali enti, tuttavia, e per il perseguimento di interessi generali, si collocano anche i soggetti privati – individuali o collettivi – che partecipano a tali dinamiche in conformità al principio di sussidiarietà inteso in senso orizzontale.

Fuori da questo contesto si collocano le Autonomie locali delle Regioni a Statuto speciale, per le quali rimane valido il principio del parallelismo tra potestà legislativa ed amministrativa, come individuato dagli Statuti stessi, salva comunque l'esigenza di coordinamento con il nuovo quadro generale, anche costituzionale. Il tema della introduzione e dell'applicazione del principio di sussidiarietà nell'impianto statutario del Trentino-Alto Adige costituisce ormai un vincolo inderogabile. In verità non si può trascurare il fatto che il tema del decentramento e della valorizzazione delle Autonomie locali è presente anche nell'ordinamento della Provincia di Trento fin dagli anni Settan-

ta e che in tale chiave va letto il processo di evoluzione legislativa del “progetto comprensoriale” che parte dagli anni Sessanta evolvendo sino all’inizio degli anni Ottanta.

Quel processo ha avuto una battuta d’arresto alla metà degli anni Ottanta e solo nel 2006, con la legge provinciale n. 3 ha trovato nuove soluzioni strutturali – soprattutto di metodo e di percorso – sebbene si siano succeduti nel tempo numerosi e significativi progetti di “riforma istituzionale” nel rapporto fra Provincia, Comuni e loro realtà associative. Tale legge ha trovato peraltro forme di attuazione parzialmente diverse rispetto al disegno originario, ma nel suo ambito il tema della sussidiarietà rimane di attualità, tanto più con l’ulteriore valorizzazione istituzionale dei Comuni operata dal nuovo Titolo V della parte seconda Costituzione che da un lato, con l’articolo 114, ha riconosciuto ad essi pari dignità istituzionale anche rispetto allo Stato, dall’altro riconosce agli stessi una competenza amministrativa generale in tutte le materie anche di esclusiva competenza statale con l’eccezione delle funzioni che – sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – debbano essere esercitate dalla Provincia autonoma (dalla Regione) o dallo Stato.

L’obiettivo del meccanismo trentino di distribuzione delle attribuzioni amministrative tra livelli di governo, date queste premesse, rimane sempre quello di assicurare che al livello istituzionale più vicino ai cittadini sia riconosciuto il diritto e il dovere di assumere la responsabilità per la maggiore quantità possibile di decisioni che riguardano gli interessi collettivi e quelli pubblici della comunità. D’altro lato, però, tale obiettivo strategico va coniugato con il principio dell’adeguatezza e quindi con il vincolo dell’efficacia e della economicità dell’azione amministrativa, nonché più nello specifico con la qualità e l’economicità dei servizi pubblici erogati. Per tali motivi va notato che è impossibile prevedere che alla responsabilità della decisione – che pure è da riconoscere il più possibile, sulla base del principio di sussidiarietà, ai livelli di governo inferiori – sia associata anche la responsabilità dell’organizzazione e della gestione (diretta ed esclusiva) degli uffici e dei servizi pubblici che a tali processi decisionali sono sottesi.

Nel progetto della legge provinciale n. 3 del 2006, citata in precedenza, si è pertanto partiti da un assunto essenziale: l’autonomia può essere considerata anche come un insieme organico di diritti, di obblighi e di responsabilità appartenenti a una comunità. Pertanto, in questo quadro le istituzioni rappresentano la risorsa cardine attraverso la quale rendere operativi i diritti, i doveri, le responsabilità dell’Autonomia. Alla luce di ciò, tali istituzioni non possono allora che essere considerate come un sistema integrato. La legge di riforma istituzionale del 2006 ha quindi costituito un contributo alla crescita del sistema delle istituzioni trentine per il migliore perseguimento possibile delle finalità che la sussidiarietà, pur non prevista in Statuto, è venuta a svolgere nell’ordinamento italiano.

Il riferimento costituzionale in materia di distribuzione delle potestà amministrative tra livelli di governo è infatti costituito dall’articolo 118. Nella sua formulazione originaria tale disposizione introduceva un cosiddetto principio di parallelismo; con ciò si an-

corava l'attribuzione delle funzioni amministrative alla distribuzione delle competenze legislative, come fissata nel precedente articolo 117. In altri termini, le Regioni erano competenti per la gestione amministrativa di quei settori in cui godevano anche di potestà legislativa concorrente (o anche degli altri tipi, per le Regioni speciali); a tale criterio comunque faceva eccezione da un lato la possibilità di delega dallo Stato alla Regione, e dall'altro la riserva – svolta con legge dello Stato – di competenze amministrative di interesse esclusivamente locale a Comuni e Province, anche se ricadenti in ambiti di materie di competenza regionale. Inoltre, il metodo di esercizio "normale" delle funzioni amministrative regionali era costituito – ancora una volta – dalla cosiddetta delega ai livelli di governo inferiori.

Il concetto di sussidiarietà acquista significativa importanza normativa dapprima all'interno dell'ordinamento comunitario. Con il Trattato di Maastricht, infatti, si introduce l'idea che al principio di attribuzione – che governava la suddivisione dei campi di intervento tra Comunità/Unione e Stati membri – si affianchi l'esigenza di un criterio ulteriore per quei casi in cui la competenza non sia esclusiva del livello comunitario. Il principio di sussidiarietà viene introdotto a tale scopo, permettendo di legare gli obiettivi attribuiti alle istituzioni europee ai livelli di governo più adeguati al loro perseguimento. Con la sussidiarietà si stabilisce che gli Stati membri si continueranno ad occupare delle materie concorrenti se per la dimensione dei problemi connessi alle stesse non si rende invece necessario l'intervento – a livello superiore – della CE o della UE.

Nell'ordinamento italiano il concetto di sussidiarietà e quelli di adeguatezza e differenziazione, che ne rappresentano un complemento, vengono introdotti a Costituzione invariata già nella seconda metà degli anni Novanta. Con le riforme Bassanini si effettuò infatti una redistribuzione significativa delle funzioni amministrative a vantaggio degli enti territoriali minori, e tali trasferimenti e deleghe vennero attuati appunto nel rispetto di alcuni criteri fondanti, tra i quali i tre citati.

Con la riforma del Titolo V il criterio di riparto dell'articolo 118 viene ribaltato, non partendosi più dai livelli più elevati di governo sulla base del parallelismo con la loro competenza legislativa e delegando-conferendo le funzioni verso il basso. Al contrario la regola generale viene ad essere la spettanza delle funzioni amministrative al livello più basso, comunale, salva l'allocazione – con legge – delle stesse ai livelli di governo superiori sulla base dei principi visti di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Viene inoltre introdotto il concetto di sussidiarietà orizzontale, ovvero anche i privati sono considerati parte di questa piramide di soggetti tra i quali le funzioni debbono essere distribuite; anche i privati possono quindi svolgere con libera iniziativa attività di interesse generale, ed in ciò devono essere agevolati dai poteri pubblici.

A dare corpo in concreto alla distribuzione delle funzioni amministrative tra livelli di governo in conformità all'articolo 118 novellato sarà ovviamente il legislatore, tanto statale quanto regionale. In particolare, esiste una riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato circa l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali,

che si trovano così ad essere garantiti dal livello centrale di governo rispetto a scelte regionali che volessero toccare il nucleo fondamentale delle loro potestà amministrative. Nelle Autonomie speciali, al contrario, la potestà legislativa sul sistema degli enti locali è esclusiva delle Regioni.

Essenziale, nel passare da questo sistema di principi alla effettiva ed operativa distribuzione delle potestà amministrative tra livelli di governo, è l'indagine di quali siano le scelte allocative delle funzioni pubbliche operate dal legislatore nel regolare il sistema delle Autonomie territoriali. In particolare, centrale è il ruolo che la legge dà ai servizi pubblici locali, considerata la loro rilevanza, anche quantitativa; attribuzioni in materia di pubblici servizi e regolazione della relativa prestazione definiscono quindi il reale grado di autonomia degli enti territoriali da un lato, e l'effettivo rispetto del criterio di sussidiarietà dall'altro. A tale riguardo – in particolare per le Regioni ordinarie – centrale è il Testo Unico degli Enti Locali, che si occupa dell'individuazione dell'assetto delle funzioni di Comuni e Province; la parte relativa ai servizi pubblici – come detto – è fondamentale perché conforma l'effettivo esercizio delle funzioni e potestà pubbliche attribuibili in applicazione dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Nella materia dei servizi pubblici locali la disciplina dello Stato è improntata alla garanzia del rispetto del principio della tutela della concorrenza.

Per quanto riguarda il sistema di distribuzione delle funzioni pubbliche tra livelli di governo in Trentino, la fonte localmente più rilevante è ovviamente lo Statuto speciale di autonomia. All'interno dello Statuto le disposizioni significative non sono poi rinvenibili nella parte in cui si tratta del sistema degli enti locali (artt. 61 ss.), ma nel capo dedicato alle disposizioni comuni a Province e Regione. Va ribadito in particolare che per le Regioni speciali rimane vigente il vecchio criterio di riparto, analogo a quello previsto dall'articolo 118 della Costituzione prima della riforma del 2001; così si applicherà *in primis* il principio del parallelismo nell'individuare a quale ente territoriale spettino le potestà amministrative, partendo in tal modo tendenzialmente dai livelli di governo superiori e con successivi conferimenti verso il basso. Lo Statuto prevede che la delega verso il livello inferiore sia il metodo normale di esercizio delle funzioni spettanti sulla base del principio del parallelismo, ma è evidente che questa prospettiva sia meno orientata – rispetto al principio di sussidiarietà – alla valorizzazione della distribuzione delle funzioni in termini di efficienza ed efficacia.

La competenza in materia di ordinamento degli enti locali spetta alla Regione Trentino-Alto Adige, mentre alle Province è attribuita la potestà legislativa in tema di funzioni dei medesimi enti locali (legge regionale 1/1993). I profili, ovviamente correlati, vanno quindi tenuti entrambi in conto per delineare l'assetto del governo del territorio, e la distribuzione dei poteri amministrativi tra i diversi livelli di enti pubblici territoriali. La legge, come già era avvenuto a livello nazionale per le riforme Bassanini, introduce il criterio della sussidiarietà come linea guida da seguire, anche se il parametro statutario è rimasto fermo alla vecchia impostazione.

La legge fondamentale in materia di assetto dei livelli di governo in Trentino, e loro rapporti reciproci, è invece costituita dalla citata legge provinciale n. 3 del 2006. Con tale disposizione, aderendo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si è perseguito un disegno complessivo di riorganizzazione degli enti territoriali – anche in ottica associativa – e di redistribuzione delle funzioni pubbliche tra i vari livelli sulla base di criteri di efficienza e valorizzando la leale collaborazione tra enti. In particolare, il processo di trasferimento delle competenze dalla Provincia verso livelli di governo più prossimi al cittadino si accompagna, da un lato, all'esercizio di una funzione di coordinamento ed indirizzo svolta dall'ente trasferente e, dall'altro, ad oneri di svolgimento delle nuove attribuzioni in forme variamente associative. Anche verso i livelli superiori di governo, inoltre, viene incentivata l'integrazione e lo stabilimento di relazioni improntate ai visti criteri di collaborazione e di sussidiarietà, prevedendosi quali obiettivi il potenziamento delle cooperazioni con enti territoriali esterni all'ambito regionale, nonché la conclusione di accordi ed intese con i livelli sovraregionali di governo. Infine, è presente in legge pure il riferimento alla figura della sussidiarietà orizzontale, che completa il quadro dei rapporti ascendenti tra livelli di gestione delle funzioni pubbliche.

Autonomia finanziaria



Per autonomia finanziaria si intende, nel significato utilizzato anche dall'art. 119 Costituzione, il potere di alcuni enti pubblici di fruire di gettiti tributari riferiti dalla legge all'ente stesso e di utilizzare le risorse finanziarie così acquisite in autonomia, secondo un bilancio autonomamente approvato dall'ente e che risponda ai principi di legalità contabile previsti dall'ordinamento.

L'Autonomia speciale – a fronte di ciò – richiede, per l'esercizio delle competenze attribuite, un corrispondente regime di autonomia finanziaria speciale, che garantisca le condizioni materiali per l'esercizio delle attribuzioni. Nel caso delle Province autonome, e della Regione Trentino-Alto Adige, i principi generali di ordinamento finanziario sono contenuti nel Titolo VI dello Statuto, che garantisce tale autonomia finanziaria speciale rispetto a quella delle Regioni ordinarie. Tali disposizioni sono state riformate in una prima occasione con la legge 30 novembre 1989, n. 386, mentre più recentemente sono state approvate ulteriori modifiche radicali in attuazione delle indicazioni provenienti dalla cosiddetta riforma del federalismo fiscale e in risposta alla crisi della finanza pubblica degli anni 2008-2014. Oltre che nel citato Titolo dello Statuto, peraltro, i principi di specialità dell'autonomia finanziaria trentina ed altoatesina sono contenuti in apposita norma d'attuazione, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268).

Nell'assetto originario dello Statuto la disciplina fissata già in Assemblea costituente aveva optato per il meccanismo della compartecipazione in quota fissa ai gettiti prodotti sul territorio regionale dai tributi statali; in altri termini, una quota corrispondente normalmente ai nove decimi di quanto riscosso presso i contribuenti residenti nelle due Province autonome viene affidata alle Amministrazioni regionale e provinciali per lo svolgimento dei propri compiti. Tale frazione era quella ritenuta adeguata, all'epoca della redazione dello Statuto, a coprire la spesa per le funzioni assegnate all'Autonomia; con un contributo in quota fissa l'Autonomia speciale ha assunto il "rischio" dell'andamento del proprio sistema economico: ad una crescita del gettito corrispondevano più risorse per l'Autonomia, mentre ad una recessione dell'economia locale avrebbero corrisposto minori capacità di spesa pubblica.

Con il tempo, l'economia trentina è peraltro costantemente cresciuta, e in parallelo l'Autonomia ha assunto anche sempre nuove competenze. Fino agli anni Novanta, peraltro, tali nuove competenze sono state finanziate al di fuori del modello della com-

partecipazione in quota fissa: voci di entrata aggiuntive sono state inserite dalle norme di attuazione e dalla legislazione statale ordinaria, per attribuire – con trasferimenti erariali – i mezzi finanziari corrispondenti alle necessità di esercizio delle nuove competenze via via trasferite alle Province autonome a partire dal 1972.

Nel contesto delle crisi finanziarie succedutesi dall'inizio degli anni Novanta, e per tenere conto del nuovo sistema di finanziamento delle Autonomie territoriali ordinarie apprestato dalla riforma del cosiddetto federalismo fiscale (legge 42/2009), questo sistema di regolazione delle entrate e delle spese ha recentemente subito un'importante riforma.

Con la legge delega 42/2009 per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale 3 del 2001), il legislatore si è rivolto prevalentemente al sistema delle Regioni ordinarie, per introdurre nelle loro modalità di finanziamento principi conformi a una maggiore responsabilizzazione e autonomia di entrata e spesa. Le Regioni a Statuto speciale non sono invece state direttamente coinvolte dall'attuazione della delega, che tramite fondamentali innovazioni – quali il completo abbandono di criteri di spesa storica ed il riferimento al concetto dei costi standard – ha modificato radicalmente il sistema finanziario regionale ordinario.

Tuttavia, con l'art. 27 della medesima legge delega anche le Regioni speciali sono state coinvolte nello sforzo di riforma della finanza regionale, prevedendo un loro necessario concorso al conseguimento dei generali obiettivi di perequazione e solidarietà (finanziaria), nonché al rispetto dei parametri economico-finanziari imposti dall'Unione europea.

Le soluzioni operative con cui perseguire tale coinvolgimento delle Regioni speciali non sono tuttavia precisate dalla legge statale, che fissa solo le procedure bilaterali per ottenere tale coinvolgimento, lasciando libertà a Stato e singole Regioni speciali di negoziare modalità attuative differenziate.

Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome l'attuazione dell'art. 27 ha seguito la particolare via della diretta revisione dello Statuto di autonomia. La procedura seguita è stata quella prevista dall'art. 104 dello Statuto stesso, che ammette per la modifica delle norme di cui al Titolo VI dedicato alla finanza della Regione e delle Province autonome un intervento non con nuova legge costituzionale, ma con una legge ordinaria, purché adottata su concorde richiesta di Governo, Regione e Province autonome.

Su tali basi, tra Governo, Regione e Province autonome è stato concluso il cosiddetto Accordo di Milano, che è poi stato recepito dal Parlamento nella legge finanziaria 2010 (legge 191/2009, art. 2, commi da 106 a 126), la quale modifica appunto il Titolo VI dello Statuto.

Le modifiche sono intervenute su diversi profili dei sistemi finanziari regionale e provinciali, in particolare concentrando il quadro delle entrate sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio, e su tributi propri liberamente istituiti, con eliminazione delle altre fonti di finanziamento concorrente (quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'Iva all'importazione, la cosiddetta Quota variabile e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle leggi di settore).

Per sostenere lo sforzo di risanamento statale, e per contribuire alla perequazione verso le Regioni svantaggiate, vengono inoltre previste nuove deleghe di funzioni statali e dei relativi oneri, con beneficio a favore del bilancio dello Stato; in altri termini, le nuove competenze in materia di ammortizzatori sociali ed Università degli studi di Trento vengono assunte senza corrispondente trasferimento di risorse dallo Stato, i cui conti vengono così corrispondentemente alleggeriti della corrispondente spesa.

Si dispone poi, verso l'esterno, una partecipazione a progetti di sviluppo socio-economico dei territori di confine (con la Regione Lombardia e con la Regione Veneto), mentre l'autonomia finanziaria interna si manifesta anche nelle nuove forme e modalità di partecipazione delle Province autonome agli obblighi di riequilibrio della finanza pubblica derivanti dal patto di stabilità interno, che vincola solo nei saldi (cioè nell'obiettivo finale da raggiungere nel corso dell'anno) lasciando alle due Province la libertà di determinare i modi per conseguirli, per sé e per gli enti locali presenti sul territorio.

Infine, sempre nell'intento di rendere il sistema meno farraginoso ed evitare continue negoziazioni con il livello statale di governo, vengono definite tutte le partite arretrate individuando le somme spettanti alle Province autonome a titolo di compartecipazioni ai gettiti erariali e a titolo di quote variabili, in modo che le risorse spettanti per il futuro possano essere calcolate sulle sole voci tributarie spettanti ai sensi dello Statuto.

Questa logica, di risoluzione anche *pro futuro* delle dispute con il livello statale di governo, è stata poi alla base di un ulteriore patto – cosiddetto di salvaguardia – di fine 2014. In attuazione di tale patto la Legge di Stabilità per il 2015 ha quindi modificato – per la terza volta dal 2009 – lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, integrando il percorso di attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 maturato in precedenza. Dopo la legge Finanziaria per il 2010 (in particolare, art. 2, co. 106-126 della legge 191/2009), infatti, il legislatore statale – sempre mediante procedura aggravata dal previo accordo con la Regione speciale e le Province autonome – ha proceduto ulteriormente a modificare il Titolo VI dello Statuto.

Tali modifiche hanno così completato la riforma della parte finanziaria dello Statuto, affiancandosi ai contenuti dell'Accordo di Milano e alle novità di cui dalla Legge di Stabilità per il 2014 (in particolare, art. 1, co. 518 della legge 147/2013, che ha attribuito alle Province autonome competenze sui tributi locali). Il testo vigente del Titolo VI dello Statuto è quindi da ultimo quello derivante dal recepimento dell'accordo di garanzia con il co. 407 della legge 190/2014, che contiene – in un più ampio quadro di interventi sull'autonomia finanziaria speciale – le più recenti modifiche testuali allo Statuto: modifiche che definiscono quantitativamente in modo preciso, e automaticamente aggiornato di anno in anno, i concorsi delle finanze delle Province autonome alle esigenze statali di convergenza e risanamento.

La *ratio* del nuovo Accordo, intervenuto dopo le prime applicazioni del modello finanziario emergente dall'attuazione dell'art. 27, e calato in un contesto di forte crisi della finanza pubblica e di pressante richiesta di ulteriori sacrifici della spesa delle Autono-

mie speciali, è peraltro non meramente quantitativa, ma mira ad una razionalizzazione e stabilizzazione dei flussi finanziari tra livelli di governo, fissando anche un metodo di aggiornamento futuro.

In quest'ottica, Regione speciale e Province autonome hanno provveduto a negoziare un preciso ammontare quantitativo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, nell'intento di contribuire sì su base volontaria (e non per unilaterale imposizione) alle esigenze di solidarietà manifestate dalla finanza nazionale, ma ciò a fronte di un futuro – corrispettivo – rispetto della stabilità dell'assetto così precisamente definito nei profili quantitativi (oggettivamente misurabili anche nelle loro dinamiche).

In questa prospettiva, l'Accordo concluso con lo Stato ha definito fino al 2017 il concorso annuo aggiuntivo rispetto all'ammontare di risorse – destinate a perequazione e solidarietà – già indicato nell'Accordo di Milano. Gli accantonamenti sul bilancio statale e gli obiettivi di miglioramento del patto di stabilità interno, che negli anni passati erano stati comunque richiesti dallo Stato nelle singole leggi finanziarie e di stabilità (e nei provvedimenti di contrasto alla crisi) anche in cifre addizionali rispetto ai precedenti Accordi, sono ora quantificati in modo preciso (migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 di 629 milioni di euro, a regime dal 2015 al 2017). Inoltre, l'Accordo ha previsto la fissazione unitaria, per l'intero sistema dell'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, del contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico (in ammontare di 905 milioni di euro a regime per la PAT).

Per quanto riguarda la gestione dell'autonomia finanziaria speciale, l'ordinamento contabile della Provincia di Trento è disciplinato dalla legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 che definisce le norme per la formazione dei bilanci provinciali e per la gestione delle entrate e delle spese. Disciplina che è stata peraltro oggetto di un processo di uniformazione molto pervasivo, secondo le indicazioni nazionali di cosiddetta armonizzazione dei bilanci pubblici.

Potere estero delle Regioni



Con l'articolo 117 Cost. riformato nel 2001 vi è un'espressa attribuzione di forme di potere estero agli enti sub-statali. In particolare, al comma 9 si afferma che nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato, mentre al comma 5 si rende partecipe il livello regionale di governo anche alla politica estera propriamente nazionale, disponendo che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Legislazione di attuazione che è effettivamente stata approvata dal Parlamento, in particolare dedicando a tale questione parti della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si dispone infatti all'art. 6 della legge La Loggia, sotto il primo profilo (potere propriamente estero delle regioni, consistente nella conclusione diretta di accordi esterni), che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ovviamente nelle sole materie di propria competenza legislativa (ma anche concorrente), possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in particolare al Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri) e ai Ministeri competenti, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi; osservazioni che devono pervenire entro 30 giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa.

Si precisa peraltro come con gli atti relativi alle attività estere delle Autonomie le stesse non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri enti territoriali o dello Stato stesso.

Inoltre, le stesse Autonomie possono con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli

indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. Al fine di rispettare tali limiti ogni Regione o Provincia autonoma deve dare tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti, e il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati.

Qualora i negoziati si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. Inoltre, sempre per conservare un controllo statale su tali attività, la Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (conferimento formale di pieni poteri in assenza del quale ogni accordo è da considerare nullo).

Inoltre, per quanto riguarda il secondo profilo (partecipazione delle Regioni all'attuazione di accordi internazionali statali) la legge attuativa della riforma del Titolo V prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi 30 giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano i generali poteri sostitutivi.

Il tutto è peraltro accompagnato da un pervasivo potere di controllo del Ministro degli affari esteri il quale può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alle Province autonome interessate questioni di opportunità inerenti alle attività esterne delle stesse e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, può chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei Ministri il quale, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione. Il tutto sempre fermo restando i generali poteri sostitutivi previsti in capo al Governo (di natura sia preventiva che successiva).

Va notato che queste previsioni in materia di potere estero regionale nulla tolgono alle tradizionali attività internazionali degli enti locali. Ed infatti Comuni e Province continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle Amministrazioni statali competenti ogni iniziativa.

Su tale nuova normativa numerosi interventi della Corte costituzionale hanno contribuito a disegnare con maggior precisione gli spazi di intervento disponibili per le Regioni e i poteri di indirizzo e di sorveglianza conservati in capo alla sovranità statale. Ad esempio, la Corte costituzionale nella sentenza 30 giugno 2003, n. 242 ha stabilito che la possibilità di "intese" delle Regioni è contemplata solo se poste in essere con enti territoriali stranieri, e non con Stati stranieri e, comunque, «nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato», le quali sono quindi condizione di legittimità degli atti regionali.

Nella sentenza 11 ottobre 2005 n. 387 si è invece affermato che le nuove disposizioni costituzionali confermano la tradizionale riserva allo Stato della competenza sulla politica estera, subordinando l'attività estera regionale al controllo statale, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale: novità del nuovo quadro costituzionale non è il depotenziamento del ruolo sovrano statale, ma solo il potenziamento dello spazio di intervento (non sovrano) regionale, possibile – nel solo ambito delle competenze regionali – non solo con enti territoriali esteri, ma anche con Stati.

La sentenza della Corte cost. 7 luglio 2005 n. 285 ha inoltre affermato, in coerenza con il ruolo sovrano dello Stato, che l'art. 117, comma 9, Cost. semplicemente attribuisce alle Regioni la facoltà di concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, ma non esclude che lo Stato possa continuare ad esercitare il potere estero anche nelle medesime materie.

In questo filone giurisprudenziale si colloca anche Corte cost. 17 maggio 2006, n. 211 con la quale si era dichiarata illegittima una legge della Provincia autonoma di Trento – 15 marzo 2005, n. 4 ("Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento") – proprio in quanto le relative disposizioni avrebbero toccato lo spazio sovrano della politica estera nazionale, prerogativa esclusiva dello Stato.

Rapporti con l'Unione europea



I rapporti tra la Provincia autonoma di Trento e l'Unione europea si inquadrano nella più ampia tematica delle politiche territoriali europee e della partecipazione degli enti sub-statali alle fasi ascendente e discendente dell'ordinamento europeo, ovvero alla formulazione delle norme UE e alla successiva implementazione delle sue politiche. La partecipazione della Provincia a queste dinamiche dell'Unione europea pone quindi numerose occasioni per lo sviluppo dell'autonomia, da un lato, e al contempo determina esigenze di adeguamento delle procedure e delle strutture organizzative necessarie per sfruttare appieno quelle stesse opportunità.

Come noto, infatti, il diritto dell'Unione europea offre numerosi spazi di partecipazione anche alle Autonomie territoriali europee, razionalizzati e rafforzati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il diritto UE interviene infatti, con vari meccanismi e procedure, negli ambiti delle attribuzioni dei livelli di governo sottostanti ed è pertanto direttamente rilevante per il quotidiano svolgersi dell'ordinamento regionale e provinciale; i vari principi che regolano il processo di integrazione europeo – quali il primato, gli effetti diretti, la diretta applicabilità – sono infatti di centrale importanza per la definizione e la gestione delle normative regionali e provinciali, che a quei principi sono soggette allo stesso modo di quelle statali (come evidenziato anche dal nuovo comma 1 dell'art. 117 Cost.).

La strutturale sensibilità dell'Unione europea per i livelli territoriali di governo è peraltro insita nello stesso principio di sussidiarietà, introdotto a partire dal 1992 come criterio per l'esercizio delle attribuzioni UE in competenza non esclusiva, e il cui significato ha assunto peraltro una portata anche più ampia, politica e culturale. A tale riguardo, tra le novità di Lisbona, la più rilevante per l'Autonomia regionale e provinciale è costituita dal Protocollo Adozione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, teso a garantire – dando veste positiva ad un'elaborazione oramai risalente al Trattato di Maastricht – che l'Unione europea adotti decisioni le quali siano il "più vicino possibile" ai cittadini. Tranne che nei settori rientranti nella sua competenza esclusiva, l'Unione agisce infatti solo quando la propria azione risulti più efficace di un'azione avviata a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà si ricollega in tal modo a quello di proporzionalità, secondo il quale l'Unione europea deve limitare l'azione delle proprie istituzioni a quanto è necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Con tale protocollo si è voluto appunto «garantire che le decisioni siano prese il più

possibile vicino ai cittadini dell'Unione», anche fissando «le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'articolo 3 ter del trattato sull'Unione europea» ed istituendo «un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi» affidato ad ogni singola istituzione (art. 1).

Ciò è perseguito impegnandosi ad effettuare consultazioni che coinvolgano anche le dimensioni regionali e locali presenti in Europa prima dell'adozione di ogni singolo atto "legislativo" comunitario (art. 2) oltre che inserendo una motivazione espressa circa l'avvenuto rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità nell'adozione di quell'atto (art. 5), indicando quegli elementi che possono consentire di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze regolamentari (che quella scelta normativa potrà avere non solo sugli Stati membri, ma anche sulla dimensione della legislazione regionale).

In particolare, nell'adozione di un atto comunitario il rispetto dei livelli inferiori di governo, e delle relative sfere di attribuzione e competenza, sarà garantito dall'onere di indicazione espressa delle ragioni che hanno portato a «concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello» europeo, supportando tali ragioni con «indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi»; onere, questo, sottoposto al controllo dei Parlamenti nazionali, i quali godono di un potere di parziale blocco delle procedure di adozione degli atti comunitari qualora ritenuti in contrasto con il principio di sussidiarietà (ed eventualmente al controllo della Corte di giustizia, secondo le procedure dell'articolo 230 TFUE).

Il principio di sussidiarietà così inteso offre ai diversi soggetti territoriali presenti in Europa un nuovo contesto ordinamentale, e nuove garanzie di autonomia per le specifiche sfere di competenza, che un rapporto esclusivo con il livello statale non poteva attribuire alle dimensioni regionali e locali. Importante rimane in ogni caso la mediazione statale, che si svolge nelle forme e secondo le procedure costituzionalmente previste, così che l'Autonomia provinciale e regionale in esito al lungo processo evolutivo delle Comunità e poi dell'Unione europea viene a doversi rapportare contemporaneamente con due soggetti anziché con uno soltanto, improntando le proprie strutture e procedure alla valorizzazione delle possibili sinergie con i vari livelli di governo per garantire non solo la tutela degli ambiti di autonomia esistenti, ma soprattutto una piena ed effettiva partecipazione ai processi politici e normativi sovranazionali, tanto nelle fasi cosiddette "ascendenti" (di formazione del diritto UE) quanto in quelle cosiddette "discendenti" (di attuazione delle politiche dell'Unione).

Dato quindi l'assetto normativo europeo di riferimento, come risultante oggi dal Trattato di Lisbona, è comunque necessario (continuare a) considerare centrale il ruolo di mediazione svolto – secondo un approccio ancora condizionato dall'origine internazionalistica del fenomeno comunitario – dallo Stato; e, quindi, le scelte ordinamentali della Provincia autonoma di Trento non possono che valorizzare anche i profili di diretto contatto tra le problematiche indotte dal diritto comunitario e la sfera istituzionale statale e regionale, che sono di più immediato interesse per l'azione della Provincia. Si deve cioè tenere presente il "come" in concreto la struttura regionale della Repubblica italiana si

inserisca nei processi decisionali ed attuativi di portata europea a livello comunitario, a livello statale e – per quanto rilevante nella prospettiva trentina – a livello territoriale.

All'interno dell'ordinamento europeo va a riguardo considerato, in primo luogo, il ruolo svolto dal Comitato delle Regioni, quale organo consultivo che rappresenta nel suo complesso il sistema europeo delle Autonomie territoriali, e rende pareri sulle relative tematiche alle istituzioni europee. Anche attraverso tali pareri, infatti, assume una grande rilevanza procedurale la partecipazione delle Regioni alla fase soprattutto cosiddetta ascendente di formazione del diritto UE (ma anche a quella cosiddetta discendente di relativa attuazione), con una partecipazione che quindi non necessariamente passa attraverso la mediazione degli organi statali (già disciplinata dalla legge 5 giugno 2003, n.131, e poi integrata dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11), e che assume invece dimensione europea in un apposito organo collegiale.

Non mancano tuttavia le occasioni di rapporto diretto, non collegiale, tra enti territoriali singolarmente intesi e livello di governo europeo, con strumenti operativi forniti dal diritto comunitario stesso per lo sviluppo delle politiche regionali-territoriali, ad esempio con meccanismi di particolare interesse quali la cooperazione transfrontaliera o i cosiddetti fondi strutturali. Entrambi i temi si collocano all'interno della questione della politica territoriale di coesione, che ha quale obiettivo quello di raggiungere la coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Unione europea.

Inoltre, la dimensione sovranazionale dell'integrazione europea ha fatto sì che la classica matrice di diritto internazionale, che ha tradizionalmente definito gli spazi lasciati al cosiddetto potere estero regionale, fosse gradualmente abbandonata a favore dell'utilizzo di un nuovo impianto di metodo comunitario in cui le istituzioni europee si pongono assieme a quelle statali e regionali in un quadro sostanzialmente costituzionale di effettiva applicazione del principio di sussidiarietà, a tutti i livelli di governo.

In tale prospettiva, l'occasione di fondare l'autonomia delle realtà regionali europee non solo nei testi costituzionali nazionali, ma pure nella stessa dimensione sovranazionale, eventualmente anche tramite legami istituzionali con territori transfrontalieri, costituisce certamente una nuova acquisizione ed una nuova garanzia per la peculiarità dello status giuridico locale, specie di territori di frontiera come nella Regione Trentino-Alto Adige. Passi concreti in questa direzione possono essere considerati l'istituzione di un Ufficio comune tra Trentino, Sudtirolo e Tirolo, da destinare alle relazioni con l'Unione europea (e relativa disciplina organizzativa dell'attività della Provincia autonoma di Trento presso l'Unione europea, contenuta nella legge provinciale 13 novembre 1998, n. 16), come anche la modifica al regolamento del Consiglio provinciale di Trento che, all'articolo 150 bis, ha previsto la possibilità di istituire con deliberazione consiliare, su proposta di ciascun Consigliere o della Giunta, la Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, o ancora le disposizioni specifiche che negli anni sono state dedicate al fondo sociale europeo, e che disciplinano le attività provinciali connesse a tale fondo (art. 15 della l.p. n. 21 del 1987), oltre ad altre norme di dettaglio contenute in leggi

finanziarie (ad esempio art. 2 della l.p. n. 4 del 1994 e l'art. 9 della l.p. n. 1 del 2005).

L'insieme di tali soluzioni viene a disegnare l'approccio della Provincia autonoma di Trento verso l'integrazione europea, ed è stato oggetto di consolidamento in una legge organica dedicata alle "Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale" (legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2). Questa normativa in particolare mira a raccogliere ed integrare il sistema delle procedure e delle soluzioni organizzative, inserendole in disposizioni positive per disciplinare in modo chiaro e stabile i rapporti tra la Provincia e l'Unione europea, definendo in particolare le forme di partecipazione della Provincia alla fase ascendente e discendente e fissando giuridicamente l'obbligo di informazione della Giunta nei confronti del Consiglio in ordine all'attività svolta in materia europea.

Il dato centrale per l'effettiva e fruttuosa partecipazione alle dinamiche del superiore livello comunitario è dato allora, da un lato, dalla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, come risultante dalle modifiche del Titolo V della parte II della Costituzione (art. 117 co. 3), che legittima appunto l'adozione di una legge provinciale organica in materia di partecipazione al processo normativo europeo, oltre che, d'altro lato, dalla presenza di competenze ed attribuzioni regionali e provinciali ricadenti negli (ampi) ambiti toccati dalle attribuzioni delle istituzioni UE, cui la competenza in materia di soluzioni organizzative e procedure diviene allora strumentale, in quanto finalizzata al miglior svolgimento delle stesse. Lo stesso art. 117 comma 5 statuisce peraltro specificamente che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione [...] degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato».

La disciplina legislativa necessaria a fissare il quadro sostanziale e procedurale nel quale si svolge l'attività estera delle regioni, tanto in ambito internazionale che europeo, è fissata così a livello statale per quanto riguarda i principi generali della materia, ma rimane poi nella potestà delle singole Regioni di disporre le regole di dettaglio; la legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 si propone così come esercizio di competenza legislativa concorrente, che riempie di contenuti concreti una potestà partecipativa il cui sfruttamento è funzionale all'acquisizione e preservazione di maggiori livelli di autonomia, in quanto legati al nuovo e superiore livello europeo.

D'altro lato, oggetto di questo intervento regolatore ed organizzativo è proprio la partecipazione provinciale alle fasi ascendente e discendente di formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea. Ed è proprio il diritto europeo, nel venire a disciplinare ambiti materiali che sarebbero di spettanza regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che pone il problema di verificare come sia possibile coinvolgere le Regioni stesse – in quanto titolari della responsabilità per quei settori a livello interno – nella redazione ed attuazione delle normative europee. Così, pur rimanendo lo Stato membro il solo diretto interlocutore delle istituzioni europee, tanto a livello nazionale quanto

a livello comunitario si sono andati affermando istituti, procedure e sedi di raccordo che permettono e garantiscono la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario, così come alla fase discendente di sua attuazione.

Per quanto riguarda la fase ascendente, si deve distinguere – in un sistema di multilevel governance – tra partecipazione diretta ed indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo. Si ha partecipazione diretta – a livello di istituzioni europee – nel caso del Comitato delle Regioni, mentre partecipazione indiretta vi è in ragione dell'introduzione di procedure di consultazione tra Stato e Regioni (artt. 2 e 5 della legge n. 11/2005, oggi legge 24 dicembre 2012, n. 234). Per quanto concerne invece la fase discendente, di adattamento del diritto interno a quello UE (sempre nell'ambito delle materie di competenza regionale) si deve distinguere tra adempimento in via legislativa ed in via amministrativa. Anche in questo settore la legge n. 11/2005 ha innovato profondamente, valorizzando il ruolo delle Autonomie territoriali tramite una "legge comunitaria regionale", oltre che con procedure di raccordo rispettose dell'autonomia degli enti sub-statali; approccio di apertura all'attuazione regionale poi ripreso anche dalla legge 234/2012.

Per quanto riguarda le specificità della partecipazione alla fase discendente di attuazione del diritto dell'Unione europea della Regione Trentino-Alto Adige, la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 20 della legge n. 11 del 2005 ribadiva come le norme di attuazione fissate a favore delle Regioni speciali rimanessero valide, così che anche in Trentino e Alto Adige la prima disciplina di riferimento in tema di rapporti tra Regione e Province autonome da un lato, e diritto dell'Unione dall'altro (specie per quanto concerne la fase discendente), va rinvenuta nel d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (sull'interpretazione del quale va fatto riferimento alla sentenza della Corte costituzionale 10 novembre 1999, n. 425). Analoga clausola di salvaguardia la si può rinvenire nella nuova legge 24 dicembre 2012, n. 234, all'art. 59.

Peraltro, adottare soluzioni procedurali ed organizzative efficienti ed efficaci in tema di attuazione delle normative europee che ricadano sotto la responsabilità della Provincia è essenziale pure per evitare l'esercizio del cosiddetto potere sostitutivo, con il quale lo Stato esercita i suoi residui poteri in quegli spazi di sovranità di cui è titolare in forza della natura internazionalistica che il processo di integrazione europeo comunque conserva. Infatti, in caso di inattività dell'ente regionale, vista la diretta responsabilità dello Stato in sede europea ed internazionale, è prevista la possibilità di un controllo sostitutivo da parte del Governo, come disciplinato dall'articolo 120, co. II, della Costituzione; inoltre, anche la sopra citata legge 131 del 2003 viene a precisare la portata dell'intervento sostitutivo, oltre che la specifica procedura di esecuzione (art. 8), e altro tipo di potere sostitutivo – preventivo – lo si trova disciplinato nella nuova legge sulla partecipazione italiana all'integrazione europea (art. 41 l. 234/2012). Infine, in caso di violazioni del diritto dell'Unione imputabili alle Autonomie è previsto uno specifico diritto di rivalsa, consistente recupero a carico delle Regioni degli oneri finanziari derivanti da sentenze di condanna della Corte di Giustizia in sede di procedura di infrazione (art. 43, co. 4, l. 234/2012).



V. Le istituzioni dell'Autonomia

Consiglio regionale/provinciale



L'organo consigliere delle Autonomie speciali è l'organo rappresentativo di tutta la comunità, eletto direttamente dagli elettori e rappresentativo della maggioranza e delle minoranze. Nell'ambito dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sono previsti tre organi consiliari: il Consiglio regionale e i due Consigli provinciali.

L'assetto istituzionale dell'Autonomia speciale è fondato su una struttura trilaterale, nella quale le due Province autonome hanno assunto un ruolo centrale, tanto sul piano istituzionale quanto su quello delle funzioni, ma pur sempre all'interno della comune cornice regionale. Ciò si ripercuote sulla disciplina statutaria, anche per quanto riguarda i profili attinenti ai propri organi, infatti, il Consiglio regionale, e quindi indirettamente la Giunta regionale e il Presidente della Regione, dipendono dalla costituzione delle corrispondenti compagini legislative provinciali. In particolar modo, il Consiglio regionale è direttamente dipendente dal livello provinciale perché costituito dai membri dei due organi legislativi di Trento e di Bolzano (art. 25 dello Statuto) i quali tuttavia, nell'esercizio di tale carica cumulativa, rappresentano l'intera Regione (art. 28). Inoltre, il Consiglio regionale medesimo svolge i propri lavori riunendosi alternativamente a Trento e a Bolzano, in due sessioni di eguale durata lungo il corso della legislatura.

Sempre per garantire la paritaria compresenza di entrambe le comunità provinciali all'interno dell'istituzione regionale, si è operato in modo che il Presidente del Consiglio regionale sia eletto tra i Consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana per un mandato corrispondente alla prima metà della legislatura, subentrandogli per la seconda metà un nuovo Presidente eletto tra i Consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Se in tal modo il Consiglio regionale si presenta come la somma dei due Consigli provinciali, pur assumendo in tale veste una sua propria autonomia istituzionale, tale origine si riflette in regole di pari rappresentanza anche a livello del potere esecutivo. La Giunta regionale deve infatti essere espressiva della consistenza dei gruppi linguistici rappresentati nel Consiglio della Regione, e si prescrive che i Vicepresidenti appartengano uno al gruppo linguistico italiano e l'altro al gruppo linguistico tedesco.

Per garantire il legame stretto del potere esecutivo con le due compagini provinciali, la Giunta regionale è inoltre espressa dal Consiglio regionale stesso, che elegge direttamente tra i suoi stessi componenti (a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta) il Presidente della Regione, i due Vicepresidenti e gli Assessori effettivi e supplenti. La

forma di governo è quindi orientata nel senso di una forte predominanza dell'Assemblea rappresentativa, la cui durata in carica non dipende dal permanere in vita dell'organo esecutivo (secondo il meccanismo invece del *simul stabunt simul cadent*), in ciò distinguendosi nettamente dalla forma di governo della Provincia autonoma di Trento derivante dalla riforma statutaria apprestata con la legge costituzionale 2/2001.

Per quanto riguarda invece il livello provinciale, sotto il profilo organizzativo (art. 48 dello Statuto) ciascun Consiglio provinciale è composto di 35 Consiglieri e dura in carica cinque anni. A questo proposito, in particolare, le elezioni devono svolgersi contestualmente nella medesima giornata in entrambe le Province così che, nel caso uno dei due Consigli provinciali fosse rinnovato anticipatamente rispetto all'altro, la legislatura iniziata successivamente avrà termine ridotto per permettere nuove elezioni concomitanti.

Sempre a garanzia delle particolari identità culturali delle popolazioni trentina ed altoatesina, si dispone poi che per l'elettorato attivo (cioè per esprimere il voto) sia richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di un anno al fine di partecipare all'elezione del Consiglio provinciale di Trento, mentre il periodo è di quattro anni per l'elezione di quello di Bolzano. Inoltre, sempre per le specificità proprie del contesto altoatesino, per il solo organo legislativo della Provincia di Bolzano si dispone una disciplina di garanzia dei gruppi linguistici con presidenza rotativa del Consiglio.

Il Consiglio è l'organo cui è affidato, quale principale funzione, l'esercizio della competenza legislativa; funzione che si affianca alle altre comunemente attribuite agli organi rappresentativi di tipo assembleare. In particolare va ricordata la funzione d'indirizzo politico e di controllo sull'esecutivo, che è esercitata mediante i classici atti con cui le assemblee parlamentari attivano il proprio rapporto fiduciario con il Governo: mozioni e ordini del giorno, interrogazioni, nomine, etc. Va inoltre ricordato che il Consiglio regionale e i Consigli provinciali svolgono anche funzioni di dialogo con il Parlamento nazionale: è loro consentito di approvare voti e di formulare progetti diretti al Parlamento (articoli 35 e 49 dello Statuto), ed hanno assieme il potere di iniziativa per la modifica dello Statuto speciale (art. 103 dello Statuto).

Tre appositi Regolamenti interni, approvati a maggioranza assoluta dei Consiglieri di ciascuno dei tre Consigli, disciplinano l'organizzazione e l'attività degli stessi (articoli 31 e 49 dello Statuto). Per quanto riguarda il funzionamento dei Consigli disciplinato da tali regolamenti, esso si compone di numerose regole che riguardano l'articolazione degli organi interni, la procedura di approvazione degli atti, gli istituti di garanzia dell'autonomia, etc. Da un punto di vista procedurale, i Consigli iniziano ad operare a inizio legislatura, quando il Presidente della Provincia in carica convoca in prima riunione il nuovo Consiglio provinciale, entro 20 giorni dalla proclamazione degli eletti (art. 48, quinto comma, dello Statuto); contestualmente, il Consiglio regionale viene convocato dal Presidente della Regione in carica entro 20 giorni dalla proclamazione degli eletti dei Consigli provinciali (art. 27, secondo comma, dello Statuto).

Ogni Consiglio si munirà quindi di un proprio Presidente, e le successive convocazioni avverranno secondo calendario definito come da regolamento; è quindi il Presidente del Consiglio a guidare i lavori, e lo stesso (così come il Vicepresidente del Consiglio) può essere rimosso secondo il procedimento previsto agli articoli 32 e 49 dello Statuto qualora non abbia adempiuto agli obblighi d'ufficio. Lo Statuto prevede sia l'istituto della convocazione straordinaria (articoli 34 e 49), a richiesta della Giunta, del suo Presidente o di un quinto dei Consiglieri in carica, sia l'istituto della convocazione in via d'urgenza (articoli 32 e 49), in caso di revoca del Presidente o del Vicepresidente del Consiglio. Rispetto al ruolo invece del singolo Consigliere egli, sia a livello di Consiglio provinciale che regionale, gode di garanzie di insindacabilità e di libertà nell'interpretare il mandato politico degli elettori (il cosiddetto divieto di mandato imperativo); per quanto concerne invece le cause di incompatibilità (art. 28, terzo comma), si esclude la cumulabilità con la carica di componente del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo o di altro Consiglio regionale.

Il Consiglio provinciale trentino può essere sciolto – nell'ambito della forma di governo delineata dalla riforma della legge costituzionale 2/2001 e successiva legge statutaria, orientata al principio del *simul-simul* – in caso di necessaria sostituzione del Presidente contestualmente eletto, oppure può essere sciolto per finalità sanzionatorie, comuni al Consiglio provinciale dell'Alto Adige e al Consiglio regionale (articoli 47, 49 bis e 33). Lo scioglimento anticipato del Consiglio per garantire la funzionalità della forma di governo ricorre in caso il Consiglio stesso non sia in grado di funzionare per impossibilità di formare una maggioranza entro 90 giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente della Provincia (art. 47, secondo comma, dello Statuto), oppure sono causa di scioglimento le dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri provinciali o l'approvazione di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto, così come la rimozione (per atti contrari alla Costituzione, reiterate e gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale) o dimissioni dello stesso Presidente (art. 50, quarto comma, dello Statuto).

Qualora sia stato sciolto il Consiglio regionale si procederà entro tre mesi alla nuova elezione dei Consigli provinciali (art. 33, primo comma, dello Statuto), mentre lo scioglimento del Consiglio provinciale non determina lo scioglimento del Consiglio regionale in quanto i membri venuti meno a livello provinciale continueranno ad esercitare le funzioni di Consigliere regionale fino all'elezione del nuovo Consiglio provinciale (art. 49 bis, sesto comma, dello Statuto). Allo stesso modo, i Consigli provinciali sciolti continuano ad esercitare le funzioni fino alla elezione dei nuovi Consigli (art. 33, terzo comma, dello Statuto), e i componenti della Giunta regionale appartenenti ad un Consiglio provinciale disciolto opereranno fino all'elezione del nuovo Consiglio provinciale (art. 37, secondo comma, dello Statuto).

Presidente della Regione/Provincia



Il Presidente della Regione e della Provincia autonoma sono, rispettivamente, il vertice del potere esecutivo dei due enti: il Presidente è quindi il vertice del governo provinciale e regionale, preposto alla gestione amministrativa e all'attuazione dell'indirizzo politico.

Per quel che riguarda il Presidente della Regione, esso è eletto con metodo assembleare dal Consiglio regionale: per garantire la paritaria compresenza di entrambe le comunità provinciali all'interno dell'istituzione regionale, nella prassi si opera in modo che il Presidente del Consiglio regionale sia eletto tra i Consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana per un mandato corrispondente alla prima metà della legislatura, subentrandogli per la seconda metà un nuovo Presidente eletto tra i Consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca.

Per quanto riguarda invece il funzionamento dell'organo esecutivo a livello provinciale (artt. 50 ss. dello Statuto), le Giunte provinciali di Trento e di Bolzano sono analogamente composte da Presidente ed Assessori, mentre differiscono per la presenza di due Vicepresidenti (anziché di uno soltanto) nel contesto altoatesino, per permettere la rappresentanza di tutti i gruppi linguistici; i Presidenti delle Province autonome sono individuati secondo le modalità fissate dalle rispettive leggi statutarie provinciali, con modelli differenziati per la diversa opzione seguita a livello di forma di governo.

Per quanto riguarda il ruolo istituzionale degli esecutivi provinciali nel quadro della forma di governo delle Province autonome, va notato che la riforma dello Statuto di cui alla legge costituzionale 2/2001 ha portato nella forma di governo della Provincia autonoma di Trento innovazioni estremamente significative, escluse invece per il contesto particolare altoatesino dove si sono preservati i tratti a forte predominanza dell'Assemblea legislativa già propri della Regione (ma con profili di differenziazione, tra cui la possibilità – non esercitata fino ad oggi – di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Regione, con legge statutaria approvata però a maggioranza dei due terzi e non soltanto a maggioranza dei componenti). Quindi attualmente il Presidente della Provincia di Trento è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente al Consiglio provinciale, ai sensi della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2, mentre il Presidente della Provincia di Bolzano è eletto dal Consiglio provinciale stesso, al suo interno.

A quest'ultimo proposito, va allora precisato come solo se il Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto le dimissioni contestuali della maggioranza

dei componenti del Consiglio provinciale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione necessariamente contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Provincia; vicenda di contestuale venir meno di esecutivo e legislativo (*simul stabunt simul cadent*) che specularmente ricorre anche nelle ipotesi di dimissione o – comunque – caducazione della Giunta. Al contrario, se il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale quest'ultimo viene sciolto solo quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro 90 giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso, sopravvivendo altrimenti alle crisi dell'esecutivo.

Sul piano delle funzioni amministrative di responsabilità della Giunta provinciale, infine, va ricordato che lo Statuto speciale di autonomia prevede un criterio di parallelismo per il quale l'esecutivo provinciale esercita le attribuzioni su quelle stesse materie per le quali il Consiglio provinciale ha competenza legislativa.

Sul punto va notato come, tuttavia, oltre al criterio di riparto delle competenze legislative, la riforma del Titolo V abbia anche innovato il criterio di attribuzione delle funzioni amministrative. Dal principio del parallelismo, che in precedenza valeva anche per le Regioni ordinarie, si è passati ad una più complessa e flessibile applicazione dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che suddivide i compiti tra tutti i livelli di governo, con un conseguente ruolo centrale dell'attuazione legislativa e dell'interprete, posto che si dovrà individuare – secondo criterio di ragionevolezza – l'ambito territoriale più adeguato a svolgere le diverse funzioni. In materia di applicabilità di tali nuovi criteri alle Regioni a Statuto speciale, la giurisprudenza ha però chiarito come il vecchio e nuovo riparto delle funzioni amministrative seguano il conferimento della potestà legislativa nelle materie; in altri termini, solo per le materie di nuova attribuzione fondata sull'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 varrà una logica di sussidiarietà nel distribuire le competenze amministrative, il principio del parallelismo rimanendo valido per le competenze statutarie (in quanto la sussidiarietà non costituisce soluzione di maggior favore per Regione e Province autonome, ma al limite come tale si pone per le Autonomie locali).

Più nel dettaglio, con la riforma dello Statuto introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 il Presidente della Giunta regionale e della Giunta provinciale sono riqualificati – a sottolinearne un maggior peso politico – come “Presidente della Regione” e “Presidente della Provincia”, secondo quell'indirizzo verso la valorizzazione del ruolo del vertice politico che nelle Regioni ordinarie era stato attuato già nel 1999, da quando – a fronte dei maggiori poteri per i Presidenti delle Regioni – si era iniziato ad individuare giornalmisticamente gli stessi quali “governatori”. Nonostante questo cambio di denominazione, rimane fermo che il Presidente della Regione non può essere eletto direttamente dal popolo, ed è invece individuato dal Consiglio regionale fra i suoi componenti (art. 36 dello Statuto); ciò diversamente dal Presidente della Provincia che, come visto, è eletto con le modalità stabilite dalla legge provinciale sulla forma di governo, la quale può optare o per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente (art. 47, se-

condo comma, dello Statuto, per la Provincia di Bolzano richiedendo approvazione a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri provinciali, senza referendum confermativo, ex art. 47, terzo comma), o per altro diverso modello (con elezione di secondo grado).

Per quanto riguarda i compiti e i poteri dei Presidenti regionale e provinciali, ad essi sono affidate le tipiche funzioni proprie del vertice del potere esecutivo: quindi innanzi tutto il potere di rappresentanza, di indirizzo politico e di impulso dell'azione amministrativa. Si tratta quindi di un complesso di funzioni esecutive molto varie e frammentarie, tra le quali le più rilevanti paiono: la promulgazione delle leggi (art. 55, quarto comma); l'emanazione dei regolamenti deliberati dalla Giunta (articoli 43 e 53); la rappresentanza dell'ente di riferimento (articoli 40 e 52); la ripartizione degli affari fra i singoli Assessori (articoli 42 e 52); la partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri in cui si trattano questioni di interesse del rispettivo ente (articoli 40 e 52); la convocazione della prima riunione dei consigli; la proposizione dei ricorsi in sede giurisdizionale (art. 98); l'adozione dei provvedimenti provinciali contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse di popolazioni di due o più Comuni (art. 52); l'esercizio di attribuzioni in materia di polizia e di sicurezza pubblica, avvalendosi degli organi di polizia quale autorità di pubblica sicurezza (art. 20); l'indizione delle elezioni provinciali (art. 48, quarto comma); la supplenza nel caso di convocazione del Consiglio per la revoca del suo Presidente o Vicepresidente, quando non vi provvedono i soggetti obbligati (art. 32, terzo comma).

In connessione con l'opzione per i due diversi modelli di forma di governo descritti in precedenza, il rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente assume una diversa fisionomia a seconda che quest'ultimo sia direttamente eletto dal popolo o meno. Tanto il Presidente della Regione quanto quello della Provincia possono infatti essere fatti oggetto di una mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea (la quale peraltro può anche revocarli per inadempimento degli obblighi stabiliti dalla legge: articoli 38 e 49 dello Statuto); mentre però in tutti i casi di sfiducia ci saranno le dimissioni del Presidente sfiduciato, solo per il Presidente della Regione e per il Presidente della Provincia eletto dal Consiglio non si avrà anche lo scioglimento del Consiglio e nuove elezioni, mentre se il Presidente della Provincia è stato eletto direttamente a suffragio universale e diretto (come attualmente avviene in Provincia di Trento) la mozione di sfiducia comporta anche lo scioglimento del Consiglio (art. 50, quarto comma, fermo però un regime diversificato per le ultime fasi della legislatura), così che la prospettiva dell'indizione di nuove elezioni rende maggiormente stabile il ruolo politico del Presidente direttamente eletto.

Giunta regionale/provinciale



La Giunta costituisce organo esecutivo degli enti territoriali, presieduto dal Sindaco quando di livello comunale o da un Presidente ove di livello provinciale o regionale. Sono quindi organi collegiali politici posti al vertice degli apparati amministrativi, che svolgono funzioni esecutive. Per le giunte regionali e provinciali in Trentino ed Alto Adige il riferimento a tale struttura e funzione si rinviene agli articoli 44 e 54 dello Statuto, e lo Statuto stesso prevede – in capo a tali organi – poteri regolamentari, quindi anche di tipo normativo e non meramente esecutivo (in particolare emanati con decreto del Presidente).

La disciplina della Giunta si rinviene quindi innanzitutto in Statuto, per quanto attiene compiti e funzioni, ma va notato come successivamente alla riforma statutaria operata con legge costituzionale n. 2/2001 ogni Provincia autonoma adotta a maggioranza assoluta una propria legge statutaria mediante la quale riarticola la forma di governo, modificando quindi significativamente anche i profili organizzativi della Giunta. In questo modo, risulta oggi profondamente differenziato il modello di governance della Giunta trentina rispetto a quello adottato per l'organo esecutivo in Alto Adige, ed ulteriormente diverso è il modello organizzativo della Giunta regionale.

In particolare, è statutariamente previsto (art. 36 dello Statuto) che la Giunta regionale debba essere eletta dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, quindi con esclusione della figura degli Assessori esterni, e risulta composta dal Presidente della Regione (per prassi ruolo rivestito a turno, nel corso del mandato quinquennale, dai due Presidenti delle Province autonome), da due Vicepresidenti e da un numero di Assessori effettivi e supplenti non fisso. L'elezione diretta del Presidente della Regione è quindi preclusa dalla norma statutaria, e per la Regione non esiste possibilità di adottare una legge statutaria che sia idonea a modificare tale scelta rigida in punto di forma di governo.

Tale rigidità è evidentemente preordinata a garantire un assetto idoneo alla piena rappresentanza dei gruppi linguistici e delle due comunità provinciali, ed infatti si precisa che la composizione della Giunta regionale deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici rappresentati in Consiglio regionale (anche per la scelta dei Vicepresidenti), con l'ulteriore precisazione che al gruppo linguistico ladino debba essere garantita la rappresentanza in Giunta anche in deroga alla rappresentanza proporzionale. Sempre

per garantire l'equilibrio tra le due comunità provinciali, infine, si dispone che in caso di scioglimento di uno dei due consigli provinciali continuano a esercitare il loro ufficio anche i componenti della Giunta appartenenti a quel Consiglio, e ciò fino all'elezione del nuovo Consiglio provinciale (art. 37, comma 2).

La Giunta provinciale è allo stesso modo composta dal Presidente della Provincia e da un numero di Assessori sempre variabile, ma comunque non superiore a sette (art. 50 dello Statuto). Come detto, però, le regole di dettaglio in questo caso sono fissate con legge statutaria provinciale (art. 47 Statuto), diversa quindi per Trento e Bolzano.

La Provincia autonoma di Trento ha optato per l'elezione diretta del Presidente, che l'elettorato individua contestualmente al Consiglio, mentre gli Assessori sono poi nominati dal Presidente, ed anche in questo caso è esclusa la figura dell'Assessore esterno individuato al di fuori del Consiglio provinciale. La Provincia autonoma di Bolzano al contrario ha conservato un modello di elezione consiliare del Presidente della Giunta, individuato quindi dal Consiglio provinciale al proprio interno.

Per la Provincia di Bolzano la disciplina risulta peraltro più articolata, e la scelta per questo modello ancora una volta si giustifica per ragioni di tutela dei gruppi linguistici, con adozione di metodi di governo di tipo consociativo. E così la composizione della Giunta deve rispecchiare la consistenza dei gruppi linguistici consiliari, devono essere previsti due Vicepresidenti appartenenti ai gruppi linguistici italiano e tedesco, sebbene poi sia il Presidente della Provincia a scegliere quale dei due Vicepresidenti abbia il compito di sostituirlo in caso di assenza o impedimento. Inoltre, al gruppo linguistico ladino può essere riconosciuta la rappresentanza in Giunta provinciale anche in deroga alla rappresentanza proporzionale (art. 50). Infine, sono ammessi Assessori esterni, ma sempre eletti dal Consiglio con la maggioranza dei due terzi dei componenti, su proposta di uno o più gruppi consiliari.

Meno differenziato risulta invece il regime delle competenze ed attribuzioni delle tre giunte (articoli 44 e 54 dello Statuto), profilo su cui le leggi statutarie non hanno spazio per incidere. Tutte le giunte infatti naturalmente esercitano funzioni esecutive, di amministrazione attiva nei settori più vari in cui – sulla base del tradizionale principio di parallelismo – le Province autonome e la Regione hanno anche competenza legislativa (di qualunque tipo essa sia). Va inoltre segnalato che le giunte regionale e provinciali in caso d'urgenza possono adottare provvedimenti di competenza del Consiglio, salva la successiva ratifica, e alla Giunta – sia regionale che provinciale – spetta il citato potere regolamentare che completa il quadro delle attribuzioni generali.

Nello specifico, invece, unicamente la Giunta regionale – e non quindi le giunte provinciali – può essere delegata dal Consiglio per la trattazione di affari di competenza del Consiglio regionale, sempre fatta eccezione per i compiti legislativi (art. 46 dello Statuto). Non esiste infatti un potere dell'organo esecutivo di emanare decreti legge e decreti legislativi, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (n. 50 del 28 luglio 1959, n. 32 del 9 giugno 1961 e n. 51 del 14 giugno 1962). Al contrario, solo le

giunte provinciali – e non la Giunta regionale – hanno un ruolo di vigilanza sugli organi (e prima della riforma del Titolo V anche sugli atti) dei Comuni e degli altri enti locali (art. 54, n. 5 dello Statuto).

Va infine notato che a decorrere dal 2012 è stato soppresso nella disciplina sulla forma di governo della Provincia autonoma di Trento l'istituto della cosiddetta "porta girevole", ossia l'incompatibilità tra ruolo di Assessore provinciale e di Consigliere provinciale.

Consiglio delle Autonomie locali



Il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) è un organo di rappresentanza degli enti locali presso la Regione la cui istituzione è costituzionalmente necessaria ai sensi dell'art. 123, comma 4, come riformato nel 2001. La Costituzione dopo la riforma del Titolo V prevede cioè l'obbligo per le Regioni di prevedere tale organo nel proprio Statuto, quale collegio composto dai rappresentanti di Comuni, Province e Comunità montane, dotandolo di funzioni consultive e di coordinamento fra la Regione e il suo sistema di enti locali.

In Trentino tale organo è stato istituito con legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7 al fine di assicurare la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento, ed ha copertura statutaria nella parte in cui – all'art. 81 – si prevede la necessità di una rappresentanza unitaria degli enti locali della Provincia di Trento. Viene quindi qualificato anche nell'Autonomia speciale trentina come organismo di rappresentanza istituzionale degli enti locali, e le sue competenze sono state estese all'attività di studio, informazione, confronto, coordinamento e proposta sulle problematiche di interesse locale.

La legge istitutiva, in particolare, si occupa di definire sia la composizione, la designazione e la nomina dei componenti e del Consiglio stesso, con suo insediamento (artt. 2-5), sia le procedure e le modalità di funzionamento, con valorizzazione del carattere aperto e trasparente delle sedute (artt. 6 e 7), nonché infine l'assetto delle competenze, le intese e le pronunce adottabili con relativi effetti, nonché le risorse finanziarie, organizzative e strumentali messe a disposizione (artt. 8-11)

Scopo del Consiglio delle Autonomie è allora quello di integrare l'indirizzo politico ed amministrativo regionale con quello proprio del sistema delle Autonomie locali insistente sul territorio regionale. Come noto, peraltro, nell'ordinamento italiano perdura una non risolta incertezza circa il carattere più o meno municipale dell'assetto di governo, e quindi circa la più o meno intensa autonomia del livello di governo comunale rispetto alle indicazioni provenienti dall'ente regionale. Il dubbio sul se l'Amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di governo delle Autonomie locali (data la potestà legislativa), o se invece la Regione dovesse mettersi al servizio dell'Autonomia municipale, è da sempre un'ambiguità non risolta.

Tradizionalmente il Comune in Italia è stato infatti un ente tutelato dall'ingerenza regionale innanzi tutto grazie al fatto che lo stesso ha goduto di una diretta interlocuzione

con lo Stato, dato che le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti proprio nei confronti delle Regioni dalla legislazione statale di delega prevista dall'art. 128. Con la riforma del Titolo V questo ruolo di definizione dall'alto dei compiti regionali e locali è venuto meno, per prediligere il modello a cascata della sussidiarietà, e il ruolo statale di garanzia del sistema degli enti locali è stato ridotto alla definizione delle funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p, Cost.

La Regione ha quindi assunto un ruolo di diretta responsabilità sul sistema degli enti locali, e rispetto a ciò è emblematico proprio lo strumento di coordinamento costituito dal Consiglio delle Autonomie locali. Allo stesso modo, di tale funzione di direzione e coordinamento è emblematica anche la legittimazione delle Regioni a ricorrere avverso la legge statale per violazione di competenze degli enti locali, il che evidenzia come la lesione dell'autonomia locale integri potenzialmente un danno anche per la Regione. Questa visione di un sistema articolato di rapporti tra Regione e "suoi" enti locali impone quindi di poter fruire di una rete di raccordi tra Regione e comuni, che nel CAL trova lo strumento principale per assicurare la leale collaborazione.

La previsione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) nell'art. 123, ultimo comma, Cost. può così essere interpretata come manifestazione di pari dignità istituzionale riconosciuta agli enti dall'art. 114 Cost., mutando il paradigma in precedenza seguito dagli Statuti regionali prima della riforma del 2001: gli strumenti di episodica audizione dei comuni, sentiti solo se specificamente interessati al procedimento decisionale regionale in corso, è sostituito da una istituzionalizzazione del sistema delle conferenze.

Peraltro, già prima della riforma del Titolo V si era proposto l'inserimento della rappresentanza degli enti locali nell'organizzazione della Regione stessa, a livello di forma di governo, ma questa qualità del ruolo assegnato al CAL – quasi come una seconda Camera regionale che si affianca al Consiglio regionale – non è l'opzione seguita nell'interpretazione del nuovo art. 123 Costituzione. Ed infatti la riforma del Titolo V non ha collocato la previsione del Consiglio delle Autonomie locali nell'art. 121 Cost. dedicato agli organi di governo regionale, accanto al Consiglio regionale, bensì nell'art. 123 Cost., quale contenuto necessario dello Statuto.

Ciò si ripercuote sul ruolo del Consiglio delle Autonomie locali inteso come controparte del Consiglio regionale, in particolare nell'esercizio della funzione legislativa. Relazione rispetto alla quale è comunemente accettato che i pareri negativi eventualmente espressi dal CAL non possono rappresentare un veto insuperabile per l'organo legislativo regionale, gli Statuti potendo semplicemente accompagnare al parere negativo aggravii di tipo procedurale, come la necessità di una maggioranza più ampia rispetto a quella semplice o un obbligo di motivazione specifica.

Dato il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali così descritto, infine, va notato che sebbene l'art. 123, ultimo comma, Cost. non sia applicabile alle Regioni speciali (che hanno propri riferimenti normativi, come l'art. 81 nel caso delle Province autonome), si deve nondimeno evidenziare come proprio per le Regioni speciali la presenza di mecca-

nismi istituzionalizzati di rapporto con il sistema delle Autonomie locali sia fondamentale, posto che proprio tali Regioni sono titolari – in forza della legge costituzionale n. 2/1993 – di una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. In questo quadro la Corte costituzionale ha evidenziato come le Autonomie speciali possano «prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare l'osservanza del principio di leale collaborazione».



Le Comunità di Valle sono enti sovracomunali peculiari della Provincia autonoma di Trento, istituiti con la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 per costituire un livello istituzionale intermedio fra i Comuni e la Provincia stessa. Da un punto di vista organizzativo le comunità si presentano quindi come entità associative ad appartenenza obbligatoria, costituita tra i Comuni compresi in ciascun territorio individuato come ottimale per l'esercizio in comune di funzioni amministrative.

Le Comunità hanno quindi sostituito i Comprensori e, prima ancora, le comunità montane. Esse, concepite originariamente come luogo politico di bilanciamento dei territori nei confronti delle numerose funzioni della Provincia, hanno assunto nel tempo anche un ruolo di gestione di alcune funzioni provinciali, rappresentando inoltre sede di mediazione dialettica delle decisioni strategiche che hanno effetti sulle realtà locali. In tale ottica, con modifiche normative successive alla loro istituzione si è prevista la revisione degli organi delle Comunità con l'introduzione di un sistema di elezione indiretta, che valorizza il ruolo dei Comuni e, a seguito della riduzione del numero dei componenti di tali organi, ne riduce i costi di funzionamento.

Più in generale, va ricordato che gli enti comunali della Provincia autonoma di Trento sono disciplinati, per i profili attinenti l'ordinamento, dalla legislazione regionale a cui è stata conservata questa competenza. Non è tuttavia sul piano ordinamentale, ma su quello funzionale, che il livello di governo comunale trentino presenta le peculiarità significative connesse alla figura della Comunità di Valle, riconducibili agli interventi di riorganizzazione delle funzioni operati dalla Provincia (la quale ai sensi dell'art. 79 dello Statuto è peraltro responsabile, sul piano anche finanziario, del sistema provinciale integrato di cui i Comuni fanno parte).

Lo scopo degli interventi normativi provinciali in materia è stato quindi prevalentemente preordinato alla razionalizzazione, mirando sia a ridurre il numero di enti comunali presenti sul territorio trentino (caratterizzato da una frammentazione delle Amministrazioni municipali, fino a pochi anni fa presenti in numero doppio rispetto all'Alto Adige), sia a potenziarne il coordinamento mediante forme strutturate di gestione associata. In questa prospettiva, appunto, l'istituto più originale e di maggior rilevanza pratica è costituito dalla Comunità di Valle, introdotta dalla legislazione provinciale come vero e proprio ente territoriale intermedio.

La legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, ha infatti ideato questo livello di governo ulteriore sia per ovviare ad un certo centralismo provinciale nella gestione delle funzioni, sia per rimediare alla frammentazione delle Amministrazioni comunali, introducendo una struttura associativa obbligatoria per i Comuni compresi in territori omogenei a livello di valle.

È stata così sostituita l'amministrazione per Comprensori (la cui disciplina risaliva alla legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2), rilanciando l'idea di ente partecipato dal basso anche con una nuova ed ampia autonomia statutaria e, sebbene con un disegno maturato successivamente alla prima versione della normativa e poi abbandonato (anche perché non esente da criticità costituzionali), con un carattere parzialmente elettivo degli organi rappresentativi. Rispetto alla precedente esperienza dei Comprensori, tuttavia, la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittima proprio l'elezione diretta dei rappresentanti del Comprensorio (sancita dalla legge provinciale 26 aprile 1982, n. 8), in quanto gli enti territoriali di carattere direttamente rappresentativo costituirebbero oggetto di necessaria previsione a livello costituzionale nazionale.

Gli organi attuali delle Comunità sono quindi rappresentativi, ma – come anticipato – sulla base di elezioni di secondo grado. L'Assemblea è eletta a suffragio ristretto di alcuni grandi elettori, ovvero rappresentanti eletti dai consigli comunali (l.p. 16 giugno 2006, n. 3, art. 17 quinquies), mentre l'organo esecutivo (Comitato esecutivo o Giunta) – che governa l'ente e ne gestisce l'attività – è composto dal Presidente e da un minimo di tre ad un massimo di cinque componenti nominati dal Presidente medesimo, scelti anche all'esterno dell'Assemblea (ma nelle comunità con più di 21 comuni, il numero massimo dei componenti dell'organo esecutivo è elevato a sette). Infine, la Conferenza dei Sindaci (o Collegio dei Sindaci) è prevista quale organo consultivo, composto dai Sindaci dei Comuni che fanno parte del territorio della Comunità.

Per quanto riguarda le competenze delle Comunità, gli spazi di intervento sono molto vari e le materie possono essere suddivise in attribuzioni già di competenza degli ex Comprensori (politiche della casa; politiche sociali; urbanistica), e nuove competenze trasferite ai Comuni con l'obbligo di esercizio associato mediante la Comunità. Queste ultime materie sono in particolare individuate in una serie molto ampia di politiche, anche di rilevante impatto sociale: assistenza scolastica ed edilizia scolastica relativa alle strutture per il primo ciclo di istruzione; assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi socio-assistenziali, nonché il volontariato sociale per servizi da gestire in forma associata; edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata; urbanistica, ad esclusione delle funzioni amministrative attinenti ad opere di competenza della Repubblica, della Regione e della Provincia autonoma nonché delle funzioni di pianificazione urbanistica di livello provinciale; espropriazioni per le opere o gli interventi d'interesse locale a carattere sovracomunale; programmazione economica locale e gestione amministrativa e finanziaria delle leggi di intervento nei settori economici per quanto riguarda il rispettivo ambito territoriale; programmazione socio-economica dello sviluppo prevista per le comunità montane; azioni e attività d'in-

teresse locale nell'ambito delle politiche provinciali (nelle materie agricoltura, foreste e alpicoltura, incremento della produzione industriale, sviluppo della montagna, artigianato, fiere e mercati, miniere, cave e torbiere, turismo e commercio); infrastrutture d'interesse locale a carattere sovracomunale, comprese le infrastrutture scolastiche; opere e interventi d'interesse locale a carattere sovracomunale relativi alla prevenzione dei rischi, alla protezione, alla gestione dell'emergenza e al ripristino definitivo dei danni derivanti da calamità pubbliche; servizi pubblici d'interesse locale per quanto non già di competenza dei Comuni (e in particolare: ciclo dell'acqua, con particolare riguardo ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, ciclo dei rifiuti, trasporto locale, distribuzione dell'energia).

Per quanto riguarda gli ambiti territoriali delle Comunità, essi sono stati individuati dalla Giunta della Provincia autonoma di Trento e dal Consiglio delle Autonomie locali, riuniti in Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le Autonomie locali. In particolare, si sono individuati 16 ambiti, in 15 dei quali si sono effettivamente costituite Comunità di Valle (Val di Fiemme, Primiero, Valsugana e Tesino, Alta Valsugana e Bersntol, Valle di Cembra, Val di Non, Valle di Sole, Giudicarie, Alto Garda e Ledro, Vallagarina, Comun General de Fascia, Magnifica Comunità degli Altipiani cimbri, Rotaliana-Königsberg, Paganella, Valle dei Laghi). Rimangono invece al di fuori di qualunque Comunità i Comuni di Trento, Cimone, Aldeno e Garniga Terme che esercitano tuttavia le proprie funzioni in modo associato tramite convenzione. Nella Val di Fassa, a tutela della minoranza ladina, è istituita la comunità denominata Comun General de Fascia, con un suo regime peculiare; allo stesso modo, a tutela delle altre minoranze storiche, i Comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina (compresi nella Comunità Alta Valsugana e Bersntol) e di Luserna (della Magnifica Comunità degli Altipiani cimbri) godono di un proprio rappresentante – mocheno e cimbri – nell'organo esecutivo delle rispettive comunità.

Sempre sul piano del sistema locale, l'aggravarsi del quadro finanziario ha imposto negli anni più recenti un'ulteriore razionalizzazione e riorganizzazione del sistema delle Autonomie locali, in particolare con riguardo ai piccoli comuni. Una risposta concreta alla ricerca di nuovi e più efficienti ambiti di adeguatezza, nonché per continuare a tutelare concretamente i piccoli Comuni, è stata rappresentata dalle forme associative in grado di restituire – a livello sovracomunale – una maggiore forza e capacità di governo ai territori. Lo scopo degli interventi normativi provinciali in materia è stato quindi prevalentemente preordinato alla razionalizzazione del sistema delle Autonomie locali attraverso: l'introduzione dell'obbligo di gestione associata per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con l'obiettivo di migliorare la gestione dei servizi ai cittadini e di rispondere all'esigenza di adeguatezza, anche dimensionale, delle singole Amministrazioni; la deroga dall'obbligo di gestione associata per i Comuni che hanno avviato percorsi di fusione. Tale scelta ha consentito di ridurre in modo significativo e in pochi anni il numero dei comuni, superando la precedente frammentazione: fino al 2009 i Comuni trentini erano infatti 223 (nel 2014, anno di introduzione della norma provinciale, erano 217), mentre sono diventati 166 a partire dal 1° gennaio 2020.

Sistema elettorale



Per sistema elettorale si intende il meccanismo che consente ai componenti del corpo elettorale di un ente pubblico di scegliere i titolari di un mandato in organi monocratici o collegiali di tipo rappresentativo. Tali sistemi si dividono in due grandi gruppi, a seconda che il metodo di attribuzione dei seggi (o del singolo mandato, se l'organo è monocratico) sia di tipo maggioritario o proporzionale.

In entrambi i casi gli elettori vengono suddivisi territorialmente in collegi elettorali, ma mentre nel sistema maggioritario tali collegi sono tendenzialmente uninominali e quindi in ciascun collegio il relativo gruppo elettorale provvederà ad attribuire tutta la rappresentanza al solo candidato più votato, viceversa nei sistemi proporzionali i collegi sono fisiologicamente plurinominali e ad essere eletti saranno non solo i candidati preferiti dalla maggioranza (assoluta o relativa) dei votanti, ma anche alcuni dei candidati preferiti dalle eventuali minoranze del corpo elettorale locale. Nel meccanismo uninominale, cioè, in ogni collegio si elegge un solo rappresentante, e quindi le scelte dei cittadini in minoranza non godranno di rappresentanza; nel sistema proporzionale a collegi plurinominali, al contrario, per ogni collegio si elegge più di un rappresentante, e questo consente di attribuire – proporzionalmente – alcuni seggi anche ai candidati preferiti da un numero minoritario di cittadini.

Nel maggioritario è così eletto in ciascuna circoscrizione il solo candidato che abbia ottenuto la maggioranza dei voti: questo sistema garantisce una buona governabilità, perché determina maggioranze chiare e stabili (in quanto statisticamente i raggruppamenti politici preferiti a livello complessivo vinceranno in un ampio numero di collegi), ma quale difetto presenta profili di scarsa o falsata rappresentanza (in quanto a risultare eletto – se i candidati sono più di due – può essere anche un soggetto che gode di un'esigua maggioranza relativa, inferiore cioè al 50% più uno degli elettori, anche se superiore a quella degli altri candidati). Nei casi in cui ci si accontenta della maggioranza relativa è quindi sufficiente che il candidato eletto superi ogni altro candidato di almeno un singolo voto; tuttavia, per correggere appunto i difetti di rappresentatività che a tale meccanismo si accompagnano, talora i sistemi maggioritari pretendono il raggiungimento della maggioranza assoluta, cioè del 50% più uno delle preferenze del corpo elettorale del collegio, da raggiungere con un eventuale turno di ballottaggio. Il turno di ballottaggio è quindi una seconda votazione nella quale però risultano eleggibili solamente i due candidati più votati al primo scrutinio.

Nel sistema proporzionale si attribuiscono invece i seggi sulla base dei voti ottenuti dalle diverse formazioni politiche, che presentano ciascuna una propria lista di candidati idonea a coprire i posti disponibili nell'organo da eleggere, tra i quali risulteranno effettivamente assegnatari del seggio quei soli candidati che – per numero di preferenze direttamente ricevute dagli elettori, o per collocazione in ordine di lista (a seconda dei due modelli possibili) – risultino effettivamente eletti, sulla base della “proporzione” di voti ricevuti dalla forza politica che vanno a rappresentare. In questo sistema elettorale quindi si assicura la rappresentanza anche ai gruppi di elettorato minoritari, che optano per forze politiche che non raggiungono la maggioranza (né assoluta né relativa).

Esistono poi numerosi meccanismi per suddividere i seggi in base alle preferenze raccolte da ciascuna lista, ognuno dei quali risolve diversamente il problema dei resti (cioè dell'assegnare seggi in numero minore rispetto al numero degli elettori, e quindi del come operare per evitare che alcuni seggi rimangano non assegnati perché non interamente “vinti” da un singolo raggruppamento politico: così ad esempio con il metodo del quoziente elettorale, si divide il numero dei voti validamente espressi per il numero dei seggi e a ciascuna delle liste si assegnano tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulta compreso nel numero di voti validi da essa ottenuti, assegnando poi i resti o con il metodo delle cifre più alte, o con un collegio unico nazionale nel quale è calcolato un nuovo quoziente, o con il sistema dei resti più alti, assegnando i seggi inutilizzati alle liste in ordine decrescente etc.).

Il problema di questo sistema elettorale è, come accennato, quello della frammentazione della rappresentanza, che impone quindi solitamente l'adozione di una serie di correttivi. Correttivi che possono consistere o nell'affiancare il sistema proporzionale con alcuni seggi assegnati invece con metodo maggioritario, o nell'assegnazione di un premio di maggioranza alle liste più votate (alle quali sono riservati un numero di seggi superiori alla metà più uno di quelli disponibili, a prescindere dal raggiungimento effettivo di tale maggioranza assoluta a livello di preferenze effettive), oppure ancora con l'introduzione di soglie di sbarramento, che impediscano alle forze politiche che ottengono un numero troppo esiguo di preferenze di accedere alla rappresentanza nell'organo con un singolo seggio (assegnando quindi più seggi a quelle forze politiche che invece superano la soglia di sbarramento). Il tutto diretto ad assicurare poi una maggiore governabilità, determinata dalla più chiara emersione di una maggioranza politica nell'organo elettivo.

Il sistema elettorale introdotto per il Consiglio provinciale trentino – con legge statutaria nel 2003 – è di tipo proporzionale, con collegio unico plurinomiale e premio di maggioranza, nonché con liste non bloccate e voto di preferenza plurimo ma condizionato alla diversità di genere (e, a tutela della minoranza ladina, va notato che è stato introdotto anche un seggio consigliere territorialmente garantito per i sette Comuni di Fassa). Per l'elezione del Presidente della Provincia (organo monocratico eletto direttamente, e quindi necessariamente con metodo maggioritario) il meccanismo è basato su un turno unico, che garantisce la contestualità delle operazioni di voto in unica giornata.

È ammesso il collegamento tra liste, ed ogni lista deve indicare un candidato Presidente cui ricondurre i propri voti così che non è ammesso il voto disgiunto; nell'attribuzione dei seggi, il primo seggio spetta in ogni caso ai candidati Presidente, ed i seguenti sono assegnati sulla base delle preferenze personali di lista, una volta ripartiti per lista secondo il metodo proporzionale e con recupero dei resti secondo i quozienti più alti.

La legge elettorale provinciale ha poi dato attuazione alle prescrizioni costituzionali (artt. 51 e 117, co. VII, della Costituzione) e statutaria recentemente introdotte adottando il meccanismo delle quote rosa, in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste elettorali in proporzione maggiore ai due terzi. In aderenza alla legge nazionale quadro in materia di elezioni regionali (legge 165 del 2004), inoltre, anche la legge trentina prevede la non ricandidabilità del Presidente della Provincia dopo due mandati. Infine, a tutela della governabilità, è stato introdotto un premio di maggioranza, graduato a seconda del risultato elettorale: più consistente in ragione di quanto più elevata sia stata la percentuale di maggioranza relativa ottenuta.

La disciplina elettorale è quindi oggi di livello provinciale, contrariamente a quanto accadeva prima della riforma statutaria del 2001, e proceduralmente è quindi il Presidente della Provincia il soggetto che indice le elezioni mediante decreto pubblicato entro il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione. Le elezioni provinciali di Trento e di Bolzano devono avvenire nella medesima giornata, e si svolgono contestualmente tra la quarta domenica antecedente e la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio della legislatura; nel caso in cui un Consiglio provinciale fosse rinnovato anticipatamente rispetto all'altro, la sua durata sarà limitata al periodo di scadenza di quello non rinnovato. Per quanto infine riguarda l'elettorato attivo, si richiede il requisito della residenza in provincia di Trento per un periodo ininterrotto di un anno (art. 25, co. 2, dello Statuto), mentre in passato tale periodo era di quattro anni (come tutt'oggi per la Provincia di Bolzano).

Anche per quanto riguarda il sistema di elezione di Camera e Senato nella Regione Trentino-Alto Adige – a tutela delle peculiarità connesse alla presenza di minoranze linguistiche e ad un'estesa autonomia speciale – è stato previsto un sistema diverso per l'elezione dei senatori e dei deputati locali. In particolare, a partire dalla riforma del sistema elettorale nazionale in senso proporzionale degli anni Novanta, l'elezione dei deputati e dei senatori trentini e altoatesini è stata operata con un sistema misto, poi confermato dal Porcellum e dall'Italicum, e che non era stato toccato neppure dalle sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato parzialmente illegittime quelle due leggi. Tale sistema era di tipo maggioritario a compensazione proporzionale, con voto cosiddetto fuso e scorporo parziale alla Camera e totale al Senato, congegnato al fine di favorire gli sconfitti nel maggioritario.

Il sistema elettorale del Parlamento è stato modificato dalla Legge Rosato, che introduce un sistema misto a separazione completa: il 37% dei seggi è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico, mentre il 61% dei seggi è suddiviso secondo

metodo proporzionale (con soglie di sbarramento, che per la Regione Trentino-Alto Adige è fissata a livello regionale nel 20%); la ripartizione dei seggi è effettuata a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato; a tale scopo sono istituiti collegi plurinominali nei quali le liste si presentano sotto forma di listini bloccati di candidati. Alla circoscrizione Trentino-Alto Adige alla Camera sono attribuiti sei seggi eletti con sistema maggioritario in collegi uninominali, e cinque seggi eletti con sistema proporzionale, e vi è l'eliminazione dello scorporo previsto dal Mattarellum. Al Senato il Rosatellum bis non ha previsto cambiamenti sostanziali: vi sono sei collegi uninominali e un ulteriore seggio proporzionale, anche qui non più assegnato al miglior perdente.

Democrazia diretta



Per democrazia diretta si intende la forma di governo democratica nella quale l'esercizio del potere pubblico da parte dei cittadini avviene senza alcuna intermediazione o rappresentanza politica, spesso emergendo anche a livello legislativo. Essa rappresenta la modalità classica di manifestazione della democrazia ateniese, ripresa poi nella teorizzazione moderna soprattutto a partire da J.J. Rousseau.

Negli ordinamenti contemporanei la democrazia diretta costituisce tuttavia un'eccezione sul piano organizzativo, date le sue carenze in punto di applicazione pratica e i problemi anche teorici connessi alla sua generalizzazione. Istituti di democrazia diretta quindi, negli ordinamenti attuali, si limitano ad affiancare – quali integrazioni e correzioni – meccanismi prevalenti di democrazia rappresentativa, intesa quale forma di governo democratica in cui i cittadini eleggono direttamente dei rappresentanti dai quali essere governati.

Inoltre, la democrazia diretta non va confusa né con la “democrazia partecipativa”, quale complesso di meccanismi procedurali idonei a raccogliere le opinioni popolari a monte della decisione politica, per fornire informazioni stimolando la collaborazione tra cittadini e rappresentanti, né con la “democrazia deliberativa”, tesa a raccogliere gli strumenti per realizzare il consenso tra persone di pareri ed interessi differenti.

A livello nazionale, in Italia la legge attuativa del referendum abrogativo del 1970 ha avviato una lunga e spesso politicamente partecipata stagione referendaria, cominciata nel 1974 con la pronuncia popolare sulla legge istitutiva del divorzio. Anche a livello regionale e provinciale, tuttavia, lo strumento referendario è possibile e statutariamente previsto (art. 60), sebbene lo stesso non abbia avuto, localmente ed almeno fino agli ultimi anni, un successo analogo a quello registrato a livello nazionale.

La disciplina trentina in materia di democrazia diretta è peraltro recentemente stata modificata dalla legge 28 dicembre 2020, n. 16, ed è contenuta nella legge provinciale 5 marzo 2003, n. 3 sui referendum provinciali. Legge che ha trovato una sua parziale origine in un disegno di legge di iniziativa popolare, che nel suo complesso chiedeva un rafforzamento dell'istituto referendario (anche con l'idea di un quorum zero), e sul quale era stata coinvolta la Commissione di Venezia per un parere.

Il contenuto di tale normativa spazia dalle diverse forme di referendum ammesse in Trentino – di tipo propositivo, consultivo e abrogativo – per poi toccare anche il tema dell'iniziativa popolare delle leggi provinciali.

Si dispone quindi innanzi tutto che è ammesso il referendum di tipo propositivo su specifiche questioni purché di particolare interesse provinciale, con esclusione delle materie tributaria e di bilancio, e quelle che riguardano la tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre. È inoltre previsto un divieto di nuova proposta referendaria consultiva per questioni già sottoposte a referendum propositivo negli ultimi cinque anni.

Possono partecipare al referendum propositivo tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Provincia per l'elezione del Consiglio provinciale, ed il quesito risulta approvato se è raggiunta la maggioranza dei voti favorevoli validamente espressi, a condizione che alla votazione abbia partecipato almeno il 40% degli aventi diritto al voto di modo che un quorum, per quanto ridotto rispetto alla maggioranza semplice, perdura nella disciplina provinciale sulla democrazia diretta.

Per l'indizione del referendum propositivo si richiedono le firme di almeno 8.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Provincia o, nel caso in cui la proposta di referendum abbia ad oggetto questioni che coinvolgono interessi delle minoranze linguistiche storiche, 1.500 elettori del Consiglio provinciale residenti nei comuni ladini, mocheni o cimbri. Su tale quesito, così promosso, deve poi pronunciarsi una apposita Commissione per il referendum, istituita per la durata della legislatura e con prorogatio presso il Consiglio provinciale, nominata dall'ufficio di Presidenza del Consiglio su proposta del Presidente stesso. La Commissione è composta da tre esperti in discipline giuridiche (più tre membri supplenti), individuati tra docenti universitari e avvocati iscritti nell'albo speciale dei patrocinanti per le giurisdizioni superiori, che devono essere tutti presenti alle deliberazioni e procedono a maggioranza.

I promotori sono informati delle riunioni della Commissione, a cura del Consiglio provinciale, ed hanno diritto di assistere alle sedute e di intervenire per illustrare le proposte. In questa sede essi possono produrre relazioni e documenti del cui esame la Commissione deve dar conto nell'ambito delle sue decisioni, senza che gli stessi siano ovviamente vincolanti. La Commissione può tuttavia convocare in ogni momento i promotori per chiedere chiarimenti o ulteriori elementi di valutazione. Inoltre, la Commissione può invitare alle singole sedute, anche su segnalazione dei promotori, esperti nelle materie trattate, che – ancora una volta – intervengono ovviamente senza diritto di voto.

La richiesta di referendum propositivo da parte degli elettori è presentata da un comitato promotore composto da almeno dieci persone ed è sottoscritta da tutti i suoi componenti. La richiesta di referendum propositivo da parte dei promotori deve essere depositata presso la Presidenza del Consiglio provinciale, che ne conferma l'avvenuto ricevimento.

Nella richiesta i quesiti sottoposti a referendum devono essere formulati in modo chiaro per consentire la più ampia comprensione ed escludere qualsiasi dubbio, e in modo tale che a tali quesiti si possa rispondere con un semplice "sì" o "no". Con decisione motivata la Commissione per il referendum può anche richiedere la riformulazione del quesito, qualora questo sia formulato in modo non conforme ai requisiti di chiarezza ed univocità.

La raccolta delle firme può avvenire solo dopo l'ammissione della richiesta di referendum. Il termine per la raccolta delle firme necessarie ai fini della richiesta è di 90 giorni a decorrere dalla data di notifica della decisione della Commissione per il referendum.

Il referendum propositivo ha poi luogo entro sei mesi dalla comunicazione dell'esito dell'esame conclusivo da parte della Commissione per il referendum, e il referendum stesso è indetto con decreto del Presidente della Provincia, da emanarsi non meno di 50 e non più di 60 giorni prima della sua effettuazione. Qualora il referendum abbia esito positivo la Giunta provinciale o il Consiglio provinciale, secondo la rispettiva competenza, adottano, entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum.

Diversa è invece la figura del referendum consultivo, che non porta ad una necessaria azione vincolata al relativo quesito, e che può essere richiesto dal Consiglio provinciale, con deliberazione assunta a maggioranza dei suoi componenti, oppure da almeno dieci consigli comunali, che rappresentino almeno il 5% dei residenti nella provincia di Trento, oppure ancora dalla Giunta provinciale o dal Consiglio delle Autonomie.

Infine, la normativa provinciale contempla anche un referendum di tipo abrogativo, totale o parziale, di una legge provinciale, che può essere indetto quando lo richiedono 8.000 elettori aventi titolo a eleggere il Consiglio provinciale o 20 consigli comunali. Anche in questo caso non è ammesso il referendum abrogativo per le leggi provinciali riguardanti il bilancio, i tributi, la tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre, nonché per eliminare le leggi statutarie.

La richiesta di referendum presentata da parte dei consigli comunali deve essere approvata da ciascun Consiglio a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati. La richiesta di referendum deve indicare il quesito da sottoporre agli elettori, completando la formula "volete che sia abrogato...", con l'indicazione della legge o delle disposizioni di legge di cui si intende proporre l'abrogazione e dell'oggetto del quesito formulato in termini chiari e sintetici. Entro dieci giorni dal deposito, la Commissione per il referendum verifica l'ammissibilità della richiesta, ed entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della dichiarazione di ammissibilità del referendum devono essere depositate presso il Consiglio provinciale le firme raccolte.

La Commissione per il referendum provvede quindi alla verifica e al computo delle firme, nonché all'esame della documentazione relativa, e qualora accerti eventuali irregolarità respinge la richiesta entro 15 giorni dalla data di ricevimento. Qualora la proposta sia invece regolare, e si svolga quindi la consultazione popolare con un risultato della votazione favorevole all'abrogazione, il Presidente della Provincia dichiara, con proprio decreto, l'abrogazione della legge provinciale o delle singole disposizioni di legge sottoposte a referendum; nel caso in cui invece il risultato del referendum dovesse essere contrario all'abrogazione non può proporsi nuova richiesta di referendum per l'abrogazione delle stesse disposizioni oggetto del referendum fallito prima del rinnovo del Consiglio provinciale e, in ogni caso, prima di due anni.

Infine, la disciplina provinciale in materia di democrazia diretta prevede uno strumento specifico per l'iniziativa popolare delle leggi provinciali, che si esercita mediante la proposta di un progetto, redatto in articoli e accompagnato da una relazione che ne illustra i contenuti, sottoscritta da almeno 2.500 elettori aventi titolo ad eleggere il Consiglio provinciale.



VI. Il ruolo dello Stato-ordinamento nei confronti delle Autonomie

Leale collaborazione



La leale collaborazione rappresenta il principio generale che l'ordinamento giuridico impiega per coordinare le azioni dei diversi livelli di governo in caso di interferenze tra le relative funzioni e competenze. È un principio che si rinviene sia nell'ordinamento dell'Unione europea, sia nel sistema costituzionale italiano; in entrambi i casi la portata del principio non è limitata a delineare un meccanismo di rapporto tra il livello di governo più elevato e quello immediatamente sottostante (Unione europea e Stati da un lato, Stato e Regioni dall'altro), ma coinvolge l'intero sistema degli enti pubblici territoriali, in un'ottica di valorizzazione della sussidiarietà.

A fondamento di tale principio, nell'ordinamento italiano, come si vedrà, si pone oggi principalmente l'art. 120 della Costituzione mentre nel diritto dell'Unione europea il fondamento è rinvenuto nell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea (ex art. 10 TCE), con il quale la cooperazione è dettagliata in obblighi precisi di astensione da atti che possano compromettere la realizzazione di obiettivi dell'Unione, nonché in impegni ad azioni positive per l'adozione di atti e comportamenti strumentali a favorire il conseguimento degli obiettivi europei. Obbligo di cooperazione che peraltro non grava solamente sulle Amministrazioni nazionali, ma che coinvolge pure le istituzioni europee le quali devono favorire i processi di attuazione nazionale del diritto UE anche mediante scelte di regolamentazione e gestione delle politiche europee attente alle più facili modalità di implementazione nazionale.

Il principio di leale collaborazione come applicato nell'ordinamento costituzionale italiano, nei rapporti tra Stato ed enti territoriali, è ancora più chiaramente caratterizzato in questo senso bidirezionale, in quanto la sua principale applicazione si rinviene in quelle situazioni in cui le reciproche competenze vanno ad intrecciarsi tra di loro, così che è sia lo Stato a dover esercitare le proprie funzioni in modo attento alle esigenze dell'autonomia, così come Regioni, Province e Comuni devono svolgere le politiche in modo sinergico a quelle nazionali.

Tale principio prende quindi atto dell'inevitabile possibilità che emergano frizioni e difficoltà di conciliazione tra l'azione di livelli di governo diversi, ed obbliga quindi tali centri istituzionali a trovare una soluzione coordinata proprio perché gli stessi sono, pur sempre, riconducibili ad un ordinamento unitario. La leale collaborazione in questo senso si pone come una tecnica di conciliazione tra i principi di unitarietà dell'ordinamento e di tutela delle Autonomie che, se assolutizzati, si troverebbero altrimenti in potenziale contraddizione.

È stato quindi l'art. 5 della Costituzione ad essere utilizzato, storicamente (e prima del riferimento espresso nell'art. 120), come base per la leale collaborazione, la quale sarebbe implicita nel riconoscimento e nella promozione dell'Autonomia in un quadro di unità ed indivisibilità della Repubblica. La Corte costituzionale, su tali presupposti, si è quindi occupata di meccanismi di cooperazione leale – sebbene meno formalizzati rispetto a quelli attuali – già negli anni Cinquanta, subito dopo la sua istituzione. A fronte dell'inidoneità della separazione delle competenze a risolvere i problemi di coordinamento dell'azione statale e regionale, infatti, la Consulta ha dovuto prendere atto di come nell'ordinamento costituzionale non sia infrequente che due enti diversi esercitino funzioni diverse sullo stesso bene, e proprio ciò determina l'esigenza di una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola un certo profilo della materia, e la Regione, che disciplina questioni connesse alla competenza statale, così che si era già potuto affermare come «questa collaborazione tra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa» (Corte costituzionale, sent. n. 49 del 1958).

Ciò che mancava in questa prima fase di emersione del valore della leale collaborazione era sia una chiara definizione tecnica dei meccanismi di cooperazione, sia l'individuazione di un fondamento costituzionale dell'istituto che non fosse il generico art. 5; profili, entrambi, su cui solo a partire dagli anni Ottanta emergerà una sistematizzazione adeguata nella giurisprudenza costituzionale. E tuttavia, già da inizio anni Settanta la Corte aveva iniziato ad utilizzare con sempre maggior frequenza lo strumento della cooperazione leale, che così diventava gradualmente un vero e proprio principio costituzionale. In particolare, si affermava che la leale collaborazione sarebbe assunta a «principio rilevabile dal sistema», fondandosi anche sull'art. 118, comma terzo della Costituzione, (che dispone come la Regione eserciti normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali o anche avvalendosi dei loro uffici), di modo che «sarebbe assurdo che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Province e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa» (Corte costituzionale, sent. n. 35 del 1972).

Va comunque notato che questi riconoscimenti della leale collaborazione quale principio, in questa fase storica, avvengono in un'ottica sostanzialmente "riparatoria" a tutela dell'Autonomia quando la Corte va a sottrarre spazi di competenza alle Regioni invocando il principio unitario. La cooperazione leale diventa una sorta di prezzo che lo Stato deve pagare per utilizzare spazi di intervento che restringono le facoltà regionali. Da fine anni Ottanta, invece, la cooperazione leale diventa uno strumento più generale e trasversale all'azione pubblica statale e regionale, e la Corte lo definisce in modo sempre più chiaro come principio costituzionale. Così ad esempio nella sent. n. 219 del 1984 la Corte prescrive che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della

Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali», di modo che la cooperazione leale diventa uno strumento generale di rapporto tra Stato e Regione, anziché un mezzo statale per ingerirsi in competenze regionali.

Inoltre, sempre negli anni Ottanta la Corte aveva proceduto a delineare con maggior precisione il fondamento costituzionale del principio (ad esempio in sent. n. 39 del 1984 o in sent. n. 94 del 1985), richiamando come logica la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi costituzionalmente qualificati: l'intesa diventa lo strumento attraverso cui assicurare il perseguimento del comune fine costituzionale. In sostanza, sono le competenze statali e regionali nel loro intrecciarsi, e nel loro accomunarsi nel perseguimento di valori costituzionali, a fondare la base legale per la costruzione del principio di leale collaborazione.

È invece poi con la sent. n. 177 del 1988 che la Corte generalizza la portata del principio, che inizia ad essere individuato come uno dei "valori fondamentali" cui la Costituzione informa i rapporti fra Stato e Regioni. La Corte costituzionale trasforma quindi la leale collaborazione da meccanismo strumentale a competenze intrecciate a principio costituzionale fondato sugli artt. 5 e 97. Posizione autonoma del principio che si ritrova ancora nella sent. 470 del 1988, dove si afferma che la leale collaborazione deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un'Amministrazione pubblica ispirata a norma dell'art. 5 Cost. al riconoscimento delle Autonomie nell'ambito di un disegno unitario, o nella sentenza n. 139 del 1990 che conferma come il principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), imponendo una collaborazione tra le varie Amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, prescrive allo stato di cooperare con le Regioni a prescindere dal reperimento di specifici valori unitari che connettano le competenze statali e regionali.

La fase di maggior valorizzazione del principio di leale collaborazione si apre tuttavia solamente con la seconda metà degli anni Novanta, nel quadro del cosiddetto "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" avviato dalle Leggi Bassanini, e poi con la riforma del Titolo V nel 2001. In parallelo all'introduzione delle logiche di sussidiarietà e al potenziamento delle Autonomie territoriali, infatti, l'ordinamento positivo conosce anche un forte incremento delle attività del sistema delle Conferenze, cui corrispondono ulteriori indirizzi interpretativi della Consulta nel senso di radicale in chiave collaborativa il regionalismo italiano. Così, ad esempio la sentenza n. 19 del 1997 ribadiva come la leale collaborazione dovesse assurgere a principio fondamentale, che trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost., mentre la sent. n. 242 del 1997 sottolineava come tale principio va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative di diverso tipo. La generalizzazione della portata del principio, poi, diventa irreversibile con la riforma del Titolo V della Costituzione, dove numerosi sono i profili di regionalismo cooperativo che trovano espressa formalizzazione.

Il principio generale di leale collaborazione è stato infatti considerato come elemento implicitamente richiamato dall'art. 116, comma 3, dove si prevedono intese finalizzate al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dall'art. 117, comma 5 Cost., dove si richiede la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea, dall'art. 118, comma 1 Cost., come complemento della logica di sussidiarietà, nonché dall'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria. Esplicitamente, inoltre, la riforma del Titolo V ha codificato la leale collaborazione nell'art. 120 Cost. in materia di poteri sostitutivi, i quali appunto vanno esercitati «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione». A riguardo, va notato che la Corte costituzionale ha ribadito la portata generale del principio di leale collaborazione, che sebbene espressamente citato al solo art. 120 riguarda l'intera azione dello Stato e delle autonomie, anche al di fuori del tema dei poteri sostitutivi (il tutto, peraltro, in coerenza con l'idea di una "Repubblica delle autonomie" nella quale – come evidente nell'art. 114 Cost. – tutti i livelli di governo godono di pari dignità, e concorrono lealmente alla gestione della cosa pubblica).

Infine, va notato come negli anni la prassi istituzionale e la giurisprudenza costituzionale abbiano consolidato il ventaglio degli strumenti in cui si manifesta la leale collaborazione, a livello sia di potere legislativo che (soprattutto) esecutivo. Per quel che riguarda i legislatori, la riforma del Titolo V ha introdotto all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 lo strumento, rimasto inattuato, dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Più significative rimangono quindi le forme di raccordo intergovernativo a livello di esecutivi, in particolare con il sistema delle Conferenze, vero meccanismo di emersione della leale collaborazione nell'ordinamento autonomista italiano vigente.

Conferenza Stato-Regioni



La cosiddetta Conferenza Stato-Regioni, la cui denominazione ufficiale è “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, rappresenta la principale sede di raccordo e collaborazione tra Governo centrale ed Autonomie regionali, e si presenta come un organo collegiale a partecipazione mista tra lo Stato e le Autonomie.

Essa non è prevista in Costituzione, e quindi non rientra nell'elenco degli organi costituzionali. Nondimeno, sebbene la sua istituzione e disciplina sia stata operata con legge ordinaria, la Corte costituzionale a più riprese ne ha individuato le modalità di funzionamento come uno strumento costituzionalmente necessario per il rispetto del principio generale di leale collaborazione.

Sua finalità principale è quindi quella del coordinamento tra azione degli esecutivi regionali ed azione del Governo nazionale, e svolge così un ruolo radicalmente diverso tanto rispetto alla cosiddetta Conferenza delle Regioni (partecipata dai Presidenti di Regione, in cui quindi manca la componente governativa nazionale, e che mira unicamente al delineare posizioni comuni tra le Regioni), quanto rispetto alla cosiddetta Conferenza unificata (che è sì un organo di raccordo con il Governo, al quale però partecipano anche le Autonomie locali sub-regionali).

Una prima esperienza storica di sistema delle conferenze è invece rinvenibile nella Commissione interregionale istituita dalla legge 16 maggio 1970, n. 281 (art. 13) e poi soppressa nel 1989 (d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418), creata assieme alle Regioni ordinarie quale organo di raccordo strumentale all'azione statale e composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni a Statuto ordinario e speciale. Una conferenza vera e propria, partecipata anche dal Governo, venne però istituita solo nel 1983, con d.P.C.m. 12 ottobre 1983 nella forma di comitato interministeriale non permanente, per poi essere regolata nella sua forma attuale dalla legge 400/1988 (art. 12).

Sebbene poi nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, come detto, non si rinviene una scelta di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, nondimeno proprio il rafforzamento dell'autonomia regionale (e il moltiplicarsi delle occasioni di interferenza tra competenze statali e regionali che la riscrittura del catalogo delle attribuzioni ha portato con sé) ha determinato l'emergere di un ruolo via via più rilevante per la Conferenza. E peraltro, anche quantitativamente, già a partire dall'implementazione

delle riforme Bassanini nella seconda metà degli anni Novanta, il ruolo della Conferenza è andato assumendo una rilevanza centrale nell'evoluzione della disciplina di diritto regionale italiano.

E, proprio per far fronte a questo ruolo crescente, dopo che con d.lgs. 16 dicembre 1989 n. 418 nell'ordinamento si era delineato un ruolo permanente per la Conferenza (con riunioni periodiche a cadenza almeno semestrale), dal d.lgs. n. 281/1997 l'organizzazione e il funzionamento della Conferenza sono stati dotati di una disciplina organica, e la stessa è stata individuata come organo di passaggio necessario per la delega o il trasferimento di funzioni (ruolo di filtro poi confermato dalle leggi La Loggia e Buttiglione, che rendono necessario il passaggio in Conferenza per i decreti delegati per la ricognizione dei principi delle materie ripartite).

Per quanto riguarda la composizione, quindi, ad oggi la Conferenza Stato-Regioni è partecipata da rappresentanti del Governo e da tutti i Presidenti di Regione, oltre che dai soggetti invitati ad intervenire di volta in volta a seconda della materia all'ordine del giorno. La presidenza della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome è assegnata al Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre Vicepresidente della Conferenza è il Ministro per gli affari regionali.

Essa svolge le sue riunioni presso Palazzo Chigi ed opera in veste di organo di coordinamento per la formazione di una volontà unitaria tra Stato e Regioni, nelle materie di interesse regionale. Più in particolare, essa svolge attività consultiva sulle linee generali dell'attività normativa statale di interesse regionale, specie per quel che riguarda la programmazione economico-finanziaria e di bilancio, e rende pareri sui criteri generali relativi all'esercizio della funzione statale d'indirizzo e di coordinamento, nonché in tema di attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze regionali. Sul piano dell'amministrazione attiva, e non consultiva, la Conferenza inoltre nomina i responsabili di enti ed organi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio delle funzioni concorrenti di Governo, Regioni e Province autonome, e delibera su altre questioni specifiche indicate per legge. Va inoltre notato che la Corte costituzionale ha assegnato alla Conferenza un ruolo di garanzia nell'ambito della cosiddetta attrazione in sussidiarietà, posto che in tale ipotesi è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (sentenza n. 303/2003).

Per quanto riguarda la tipologia di atti con cui la Conferenza si esprime, spesso necessariamente all'unanimità per previsione di legge, essi sono da distinguere in consultivi (pareri), di raccordo e coordinamento (intese e accordi), e attivi (deliberazioni e designazioni). I pareri sono obbligatori per gli schemi di atti normativi presentati dal Governo, anche in Parlamento (quindi anche leggi, e non solamente regolamenti e decreti), nelle materie di interesse regionale, mentre le intese – forti o deboli – sono inderogabilmente o meno necessarie, se espressamente previste per legge o giurisprudenza della

Corte costituzionale, quando le iniziative statali sono costituzionalmente da accompagnare, per ottemperare alla leale collaborazione, dal consenso del sistema delle Autonomie. Gli accordi, invece, in modo più attenuato sono mezzi di coordinamento dell'esercizio delle competenze statali e regionali intrecciate tra loro (in ciò distinguendosi dall'intesa), strumentali quindi allo svolgimento di attività di interesse comune sempre in attuazione del principio di leale collaborazione. Le deliberazioni al contrario portano non ad un coordinamento di funzioni che restano statali, o statali e regionali coordinate, ma ad una volontà comune di Governo e Regioni per l'adozione di un atto proprio della Conferenza, nei soli casi di amministrazione attiva da parte della stessa di specifiche funzioni previste per legge.

La Conferenza Stato-Regioni è quindi un organo di grande rilievo, sebbene non costituzionalizzato, a cui l'ordinamento assegna un'ampia varietà di funzioni e di strumenti di intervento. Essa, pur essendo un efficace mezzo di emersione degli interessi regionali presso il Governo centrale, rimane comunque istituto del tutto diverso da quelli – tipici degli ordinamenti federali – di vera e propria rappresentanza al centro del sistema delle Autonomie, come tipicamente avviene nei sistemi bicamerali nei quali è prevista una Camera delle Autonomie. Ed infatti l'incidenza del sistema delle Conferenze italiano si esaurisce a livello di potere esecutivo, senza possibilità di coinvolgimento o di (diretto) vincolo per le decisioni di Parlamento e Consigli regionali.

I poteri sostitutivi del Governo, previsti in via generale dagli artt. 120, 117, co. 5, della Costituzione (ed ulteriormente specificati dall'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dall'art. 41 della legge 24 dicembre 2012 n. 234), consistono in un potere di ingerenza da parte del Governo nelle funzioni regionali – in deroga al riparto delle competenze e delle attribuzioni – subordinato ad inadempimenti dell'ente territoriale o ad esigenze unitarie comunque eccezionali.

Il comma 2 dell'articolo 120 dispone infatti che il Governo possa sostituirsi alla singola Amministrazione regionale (o ad altro ente territoriale) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. A questa disposizione risulta complementare l'art. 117, co. 5, Cost., che riconosce al livello centrale il potere di sostituzione in caso di inadempimento della Regione nell'attuazione di accordi internazionali e atti comunitari.

Per specificare tali poteri statali, l'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 prevede che, nei casi e per le finalità dell'articolo 120, il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente per materia (ma, in alternativa, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali), assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Solo ove sia decorso inutilmente questo termine, il Consiglio dei Ministri potrà poi – sempre previa audizione dell'organo interessato, e su proposta del Ministro competente – adottare i provvedimenti necessari. Tali provvedimenti potranno consistere certamente in singoli atti amministrativi, ma la legge specifica che è anche possibile che il potere sostitutivo si sostanzi in atti normativi (come si vedrà, di livello non legislativo ma regolamentare), ovvero nella nomina un apposito Commissario *ad acta*.

D'altro lato, per il particolare potere sostitutivo connesso ad obblighi internazionali o sovranazionali, l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 consente allo Stato di adottare provvedimenti nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome finalizzati a porre rimedio all'eventuale inerzia degli stessi nel recepimento di (disposizioni attuative di) trattati ed atti di diritto europeo. Questo strumento sostitutivo è peraltro utilizzabile non solo in caso di inerzia, ma pure nell'ipotesi di violazione della normativa europea, ove sia stata accertata con una sentenza della Corte di giu-

stizia che comporti condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana.

Questi poteri sostitutivi, quindi, operano – anche se solo al ricorrere delle ipotesi tassativamente previste – sostanzialmente in deroga al riparto nell'esercizio delle attribuzioni costituzionali: se vi è un interesse nazionale a procedere, accentrando quindi al livello di Governo centrale le decisioni, competenze ed attribuzioni regionali potranno essere esercitate dallo Stato. Questo non avviene più – dopo il 2001 – sulla base di una clausola generale di "interesse nazionale" (che è un meccanismo eliminato dalla riforma del Titolo V, ed oggi più affine al fenomeno – nuovo – dell'attrazione in sussidiarietà), ma in ipotesi tassative di sostituzione statale connesse ad inerzia o a particolari interessi. I poteri sostitutivi sono quindi sì generali, ma non generici, in quanto non connessi ad un non meglio specificato interesse nazionale bensì ad ipotesi tipiche di inerzia: in questo modo il potere sostitutivo statale diventa controllabile e giustiziabile, specie perché proceduralizzato. Ed infatti l'art. 120 si conclude stabilendo che la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Gli atti surrogatori del Governo, adottati sulla base dei poteri sostitutivi, hanno quindi carattere non generale e provvisorio, l'ente regionale potendo porre fine alla sua inerzia riappropriandosi della competenza. Essi, inoltre, sono atti tipicamente amministrativi, non invece normativi di rango primario: solo per il diritto dell'Unione europea, l'art. 117, quinto comma, Cost. consente di ipotizzare una competenza legislativa statale sostitutiva delle prerogative legislative regionali. Dubbia è invece l'ammissibilità di decreti-legge sostitutivi di atti legislativi regionali, che consentirebbe di derogare all'ordine formale delle competenze; la Corte costituzionale ha infatti affermato che se si volesse interpretare la disposizione dell'art. 120 come legittimante il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, ciò necessiterebbe di un esercizio in via temporanea dei poteri dell'art. 77 Cost. In realtà, quindi, nella prassi la sostituzione mediante decreto-legge è incompatibile con l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che richiede la messa in mora dell'ente sostituendo e la fissazione di un termine entro il quale provvedere, elementi che per sua natura sono incompatibili con l'immediata decretazione d'urgenza in caso di straordinaria necessità.

Le citate garanzie procedurali sono infatti tutte orientate al principio di leale collaborazione, richiedendo che l'ente sostituito possa sempre interloquire con l'ente statale, per evitare la sostituzione attraverso un suo autonomo adempimento. Ciò peraltro esclude la possibilità di ricorrere ai poteri sostitutivi per le ipotesi di attrazione in sussidiarietà, che hanno un diverso regime, in quanto se ne svilirebbe il requisito dell'intesa cosiddetta forte. In sostanza, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime quelle disposizioni che affidano al Governo un potere di sostituzione proprio in virtù del mancato raggiungimento dell'intesa. E sempre la leale collaborazione impone che il potere sostitutivo sia sostanziato in atti precari, che non incidono sulla titolarità delle competenze, in quanto sempre cedevoli rispetto a nuovi interventi regionali.

Corte costituzionale (giudizi in via principale e conflitti di attribuzione)



La Corte costituzionale rappresenta, nell'ordinamento italiano, l'organo di garanzia della Costituzione del 1948 come norma fondamentale dell'ordinamento. La Corte, in via esclusiva ed accentrata, presidia le norme costituzionali sia rispetto all'attività legislativa di Stato e Regioni, sia rispetto all'allocazione dei poteri nell'ordinamento come delineata dalla Costituzione stessa.

La Corte agisce dunque anche quale garanzia delle singole parti che compongono lo Stato, delineato quale Stato regionale. Il principio autonomistico rispetto alle Regioni è sancito a livello di norme fondamentali della Costituzione, all'articolo 5: pur affermando il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, al contempo la norma "riconosce e promuove" le Autonomie che la compongono e indica il decentramento come obiettivo da perseguire nell'attuazione del principio di sussidiarietà.

Benché quindi l'Italia non sia un ordinamento federale, a differenza di Austria o Stati Uniti, la Corte costituzionale ciononostante svolge una funzione di garanzia delle autonomie, e rende giustiziabili i conflitti fra Stato centrale (federale) ed enti locali (federati).

Da questo punto di vista, la Corte costituzionale italiana rispecchia le caratteristiche dell'organo di giustizia costituzionale delineato da Hans Kelsen con riferimento al sistema austriaco, dopo la transizione da monarchia a repubblica avvenuta a conclusione della Prima guerra mondiale. È un periodo nel quale la contrapposizione fra istanze centraliste e istanze federali/autonomiste è particolarmente accentuata e si pone la questione della scelta fra uno Stato unitario ed uno Stato federale, questione strettamente connessa alla garanzia dell'autonomia dei Länder rispetto al potere centrale, autonomia che viene garantita nel progetto di Kelsen da una Corte costituzionale federale.

I Länder sono entità autonome preesistenti all'impero austroungarico, che vedono l'immediato dopoguerra come occasione per il riespandersi della loro autonomia, e per questo contestano le tendenze centraliste che andavano affermandosi nell'Assemblea nazionale provvisoria proponendo un modello di Stato federalista e decentrato.

La soluzione ideata da Kelsen garantiva così sì da un lato le Autonomie rispetto ad un eccessivo potere del centro, e dall'altra parte consentiva di tenere sotto controllo le tendenze separatiste e destabilizzatrici espresse dalle periferie. La Corte rappresentava un'oggettiva difesa della Costituzione, strumento di protezione delle Autonomie ma al contempo dell'unità (non carattere unitario) dello Stato e quindi di controllo del federalismo.

La Corte costituzionale italiana, benché prevista direttamente nella Costituzione del 1948 all'art. 134, trovò piena attuazione solo nel 1955, a seguito dell'adozione della legge costituzionale 1/1953 e della legge ordinaria 87/1953.

Con sede a Roma nel Palazzo della Consulta (così denominato perché sede della Sacra Consulta dello Stato Pontificio fino al 1870), la composizione della Corte rispetta la ricerca tendenziale dell'equilibrio fra i poteri dello Stato cui spetta la nomina (un terzo Presidente della Repubblica, un terzo Parlamento in seduta comune, un terzo supreme magistrature ordinaria e amministrativa) ma anche dell'equilibrio fra competenze tecniche e sensibilità politica dei suoi componenti (magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinarie e amministrative, professori ordinari di università in materie giuridiche, avvocati con più di 20 anni di attività). A differenza di quanto è comune negli ordinamenti federali, quindi, nella composizione della Corte costituzionale non sono rappresentate le autonomie, con possibilità di nomina di una parte dei giudici.

La carica ha durata di nove anni, non rinnovabili e una volta scaduti non opera la *pro-rogatio*. Per questo può accadere che in caso di ritardi nella nomina dei nuovi componenti della Corte, questa si trovi sottorganico, ma si prevede comunque che per funzionare essa necessiti di almeno 11 giudici. Il Presidente rimane in carica tre anni ed è rieleggibile.

Alla Corte costituzionale è demandato il compito di verificare la conformità alla Costituzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, di dirimere i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e fra le Regioni stesse, di giudicare della legittimità costituzionale degli Statuti delle Regioni ordinarie e di verificare l'ammissibilità dei referendum abrogativi. La Corte (in composizione integrata da 16 membri estratti a sorte da un elenco di 45 cittadini eleggibili a senatore) riveste anche il ruolo di giudice penale rispetto ai reati funzionali commessi dal Presidente della Repubblica nell'esercizio appunto delle sue funzioni: alto tradimento e attentato alla Costituzione.

Fra le competenze indicate dall'art. 134 Cost., il giudizio di legittimità costituzionale rappresenta la principale garanzia della rigidità della Costituzione, la quale è posta ad un livello gerarchico superiore rispetto alle leggi e non può essere quindi modificata in ragione del principio di successione delle leggi nel tempo. Tale funzione trova le sue radici nel sistema di *judicial review* instauratosi nell'ordinamento statunitense a seguito della decisione della Corte Suprema del 1803 nel caso *Marbury vs Madison*, quando si affermò il principio per cui i giudici hanno il dovere di non applicare la legge se contraria alla Costituzione e tutti i poteri dello Stato (anche legislativo ed esecutivo) sono soggetti alla Costituzione.

Diversi sono però i meccanismi di controllo della conformità a costituzione delle leggi che possono essere adottati nei vari ordinamenti, tanto che si è creata una bipartizione fondamentale fra sistemi di controllo accentrato e sistemi di controllo diffuso. Nei primi – fra i quali si colloca anche l'ordinamento italiano – il giudizio di legittimità costituzionale viene demandato esclusivamente ad una corte centrale appositamente istitu-

ita, che qualora accerti l'illegittimità costituzionale della norma la dichiara *erga omnes* determinandone la caducazione con efficacia retroattiva. Nei secondi invece è il giudice ordinario investito della soluzione del caso concreto nel quale è richiesta l'applicazione della norma sospetta incostituzionale a poterne vagliare la legittimità.

Nel modello italiano, quindi, opera in via generale un giudizio accentrato, che è anche successivo e ad accesso indiretto: il giudizio investe leggi già in vigore e si instaura solo per il tramite del giudice ordinario cui è demandata la controversia. Affinché la Corte giudichi della questione di legittimità costituzionale, questa inoltre deve presentare i caratteri della rilevanza e della non manifesta infondatezza: deve cioè essere necessaria l'applicazione della norma sospetta incostituzionale nel caso *a quo* e il dubbio di illegittimità deve non apparire a prima vista inconsistente.

A fronte dell'integrazione dell'ordinamento italiano nell'ordinamento dell'Unione europea, al giudizio di legittimità costituzionale si è affiancato e sovrapposto il giudizio di conformità alle norme comunitarie, operato diffusamente dal singolo giudice ordinario che è investito dell'applicazione della norma e che porta in caso di non conformità al diritto UE alla disapplicazione nella stessa nel caso singolo. Quando cioè la norma di legge – e quindi anche la legge regionale – contrasta contemporaneamente sia con la Costituzione sia con le norme di diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario può valutare autonomamente la legittimità della norma e non si rende necessario il ricorso alla Consulta. Questa supremazia del diritto dell'Unione europea rispetto alle norme costituzionali viene però meno qualora i principi UE contrastino con i cosiddetti "controllimiti", e cioè i principi fondamentali dell'ordinamento, rispetto ai quali la Corte costituzionale mantiene il proprio ruolo esclusivo di garanzia.

Oltre al sindacato in via incidentale, è previsto anche un giudizio in via principale, il quale può essere attivato dagli stessi soggetti che possono adire la Corte lamentando un conflitto di attribuzioni: Stato e Regioni (lo Stato o la Regione impugnano rispettivamente la legge regionale o la legge statale o di altra Regione). Lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige prevede peraltro anche un'altra ipotesi speciale di impugnazione diretta avanti alla Corte costituzionale, prevista a tutela delle minoranze linguistiche.

Questa possibilità di impugnazione diretta riconosciuta a Stato e Regioni prima della riforma del Titolo V presentava condizioni più favorevoli per il primo e rendeva invece più difficoltosa l'impugnazione ad opera delle Regioni: il differente termine di impugnazione (30 giorni per l'impugnazione regionale – 60 giorni per l'impugnazione da parte dello Stato), la necessità del visto del Commissariato del Governo e il carattere preventivo dell'impugnazione della legge regionale e successivo dell'impugnazione della legge statale. Oggi le posizioni sono state riequilibrate, ma permane una differenza fondamentale in merito alle violazioni che possono essere allegate: il controllo dello Stato sulle leggi regionali comprende il rispetto di tutte le norme costituzionali, mentre le Regioni possono lamentare solo la lesione da parte dello Stato delle proprie competenze costituzionalmente riconosciute. Inoltre, l'unica forma di controllo preventivo che permane riguarda gli Statuti regionali.

Il controllo che la Corte esercita sulle norme costituzionali si esplicita, come si è visto, sia rispetto all'attività legislativa di Stato e Regioni, sia rispetto alla distribuzione dei poteri fra organi dello Stato e fra Stato e Regioni, così come delineato appunto dalle norme costituzionali. Si tratta del giudizio sui conflitti di attribuzione che si dividono in due categorie: conflitti interorganici, qualora concernenti i poteri dello Stato e quindi organi dello stesso ente; conflitti intersoggettivi, qualora si instaurino fra Stato e Regioni o fra Regioni.

Nei conflitti di attribuzione si lamenta la lesione di una competenza, per interferenza o omissione, così come astrattamente attribuita dalle norme costituzionali; affinché la Corte possa giudicare del conflitto, però, la lesione deve assumere il carattere dell'attualità, e deve cioè esplicarsi concretamente in un atto che invada la competenza altrui. In questo senso l'oggetto del giudizio è un atto, ma quale espressione dell'invasione di una competenza che spetta ad altro organo o soggetto.

L'atto che concretizza la lesione non deve però essere un atto legislativo, per il quale come si è visto per Stato e Regioni è predisposto lo strumento del giudizio di legittimità in via principale. Il conflitto può invece essere originato da atti amministrativi, anche se di natura normativa, atti interni o atti giurisdizionali (viene in considerazione il giudice quale organo dello Stato).

Corte dei conti



La magistratura contabile ha un ruolo importante nel funzionamento dell'Autonomia speciale, e la Corte dei conti è fatta oggetto di disciplina specifica nella Regione Trentino-Alto Adige. Nello specifico, va osservato che la norma di attuazione di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 ha provveduto all'istituzione delle attuali sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e alla disciplina relativa al personale ad esse addetto, con una particolare attenzione per l'autonomia. Tale norma, peraltro, non costituisce una completa novità, la giustizia contabile per le Regioni speciali essendosi posta da subito come funzione peculiare rispetto alle Regioni ordinarie; furono infatti già le norme di attuazione statutaria più risalenti (d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574) ad introdurre – specificamente per la Regione Trentino-Alto Adige – il controllo di legittimità preventivo sugli atti e successivo sulla gestione, non solo della Regione ma anche delle Province. Si prevedeva in particolare il controllo preventivo e successivo di legittimità sugli atti amministrativi di Regione e Province da parte di una delegazione della Corte dei conti con sede in Trento (artt. 74 e seguenti della prima norma di attuazione), provvista di un ufficio distaccato con sede a Bolzano, il che all'epoca costituiva un'articolazione territoriale della magistratura contabile del tutto eccezionale ed unica, specie alla luce del fatto che tale delegazione esercitava il controllo anche sugli atti delle Amministrazioni statali aventi sede nella Regione.

Oggi tale specificità è mantenuta disponendo che nella Regione Trentino-Alto Adige sono istituite due sezioni di controllo della Corte dei conti, aventi sede rispettivamente a Trento e Bolzano, e che nella stessa Regione le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, e le relative procure (istituite dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), hanno sede nei capoluoghi delle Province. Si dispone inoltre (art. 17, co. 1 bis della norma di attuazione), conformemente ad una scelta generale dell'ordinamento della magistratura contabile italiana (operata ai sensi dell'art. 11, co. 4, legge n. 15 del 2009) ed al fine di garantire una miglior conoscenza della realtà amministrativa territoriale e rendere così effettivo lo spirito collaborativo sotteso ai controlli di gestione svolti dalla Corte, che la sezione di controllo può essere integrata dalla presenza di un componente designato dal Consiglio provinciale (con relativa nomina poi in concreto effettuata mediante decreto del Presidente della Repubblica, ma oneri a carico della Provincia), che sia in possesso di tutti i requisiti di legge previsti per la funzione di Consigliere

(che rimane in carica per la durata prevista dall'art. 7, co. 8 bis, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che appunto aveva operato tale scelta organizzativa per tutto il sistema nazionale di giustizia contabile).

Oltre ai controlli interni ai singoli apparati, la Repubblica dispone quindi di un organo specializzato nel cosiddetto audit dei profili specificamente contabili delle azioni pubbliche poste in essere da tutti gli enti ed organismi di cui la Repubblica stessa si compone. La Corte dei conti è infatti un organo di controllo esterno specializzato ed unico per tutto il sistema pubblico italiano, che la Corte costituzionale ha definito tecnicamente come soggetto riconducibile allo "Stato-ordinamento" anziché allo Stato come ente. È quindi un organo che si pone come terzo sia rispetto allo Stato, sia alle Autonomie territoriali o funzionali, e che da tale posizione di terzietà può perseguire, in modo indipendente ed imparziale, l'attività appunto di controllo sui processi economico-finanziari; processi che – delle decisioni pubbliche, quali decisioni re-allocative – rappresentano il momento decisorio di maggiore delicatezza.

La terzietà e l'indipendenza sono quindi l'elemento caratterizzante il controllo operato mediante la Corte dei conti. Corte che, nella struttura organizzativa per la quale si è optato in Italia, è quindi istituita in magistratura speciale. Diversamente dalla tradizione dei Paesi anglosassoni e della Germania, e in coerenza con la tradizione di giustizia amministrativa francese e con l'opzione continentale per Corti dei conti specializzate, la Corte dei conti in Italia ha assunto infatti fin dall'unità la forma di "magistratura"; opzione confermata anche dalla Costituzione che all'art. 100 co. 3 prescrive uno Statuto di indipendenza per la Corte dei conti.

Più nello specifico, l'indipendenza della magistratura contabile è stata sviluppata anche dalla legislazione ordinaria in materia di Corte dei conti, la quale si articola in una lunga serie di provvedimenti normativi che spaziano dalla legge istitutiva 14 agosto 1862, n. 800 e poi Testo Unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, fino al più recente Codice di giustizia contabile approvato con il d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2016. In particolare, tale legislazione sviluppa l'indipendenza e il carattere giurisdizionale della Corte dei conti istituendo per la magistratura contabile un apposito Consiglio di Presidenza, con funzioni analoghe a quelle proprie del CSM per la magistratura ordinaria, nonché sviluppando lo Statuto dei magistrati contabili secondo le classiche garanzie di indipendenza proprie degli organi giurisdizionali (quali forme di reclutamento e nomina orientate al merito e alla preparazione tecnica, inamovibilità, autonomia finanziaria e organizzativa, etc.).

Tale indipendenza interna ed esterna riguarda peraltro sia le funzioni propriamente giurisdizionali, sia le funzioni di controllo (che partecipano quindi della natura giurisdizionale dell'organo nel suo complesso). Non esiste quindi un organo di audit amministrativo, e una funzione di controllo sul danno erariale affidata alla magistratura ordinaria, ma audit e giurisdizione si assommano in capo ad un unico apparato giurisdizionale specializzato.

A differenza dei Paesi anglosassoni, infatti, il risarcimento del danno erariale – quale danno arrecato al “patrimonio” della Pubblica amministrazione, prodotto da un soggetto in rapporto di pubblico servizio – è sottratto alla cognizione della magistratura ordinaria, ed è affidato al giudice contabile quale giudice speciale. Tale giurisdizione si presenta così con caratteristiche tecniche estremamente specialistiche, articolandosi sia in un classico giudizio di conto sistematicamente svolto sulle attività di quei particolari funzionari che sono qualificati quali cosiddetti agenti contabili, sia nelle forme della responsabilità amministrativa in senso stretto.

La previsione di un regime di responsabilità affidato ad un giudice speciale, anziché a quello ordinario, non risponde peraltro solamente alla *ratio* di affidare ad un giudice specializzato, che ben conosca le questioni relative alle gestioni pubbliche, questo peculiare ambito di giurisdizione. Al contrario, tale scelta da un lato vuole rispondere anche alla necessità che siano evitate omissioni nel perseguimento delle condotte dannose per la PA (affidando l’iniziativa per il risarcimento non alla Pubblica amministrazione stessa, in cui il soggetto danneggiante è inserito, ma ad un ufficio di pubblico ministero), e d’altro lato mira ad evitare l’operare del giudice in una logica di risarcimento “ad ogni corso” – ripristinatoria e neutrale, come tipico della giurisdizione ordinaria – permettendo che il regime di responsabilità cui è soggetto il pubblico funzionario sia “attenuato” rispetto a quello ordinario (ad esempio prevedendo eccezionali poteri di riduzione dell’addebito, di cui dispone la magistratura contabile, o disponendo che di danno erariale si risponda unicamente per colpa grave e non per colpa lieve).

L’esistenza di un giudice speciale per il risarcimento del danno erariale risponde quindi alla duplice esigenza di evitare vuoti di tutela per il patrimonio pubblico, grazie al ruolo del pubblico ministero, e di evitare di indurre atteggiamenti di “amministrazione difensiva” nei pubblici funzionari, grazie all’orientamento dell’azione della magistratura contabile non al ripristinare ad ogni corso il patrimonio pubblico leso, quanto piuttosto al sanzionare le condotte pregiudizievoli per l’erario nella misura idonea ad evitarne il futuro verificarsi.

Anche l’art. 103 della Costituzione ha mantenuto questa funzione giurisdizionale propriamente intesa – sia per responsabilità contabile, sia per responsabilità amministrativa in senso stretto – assegnando alla Corte dei conti la giurisdizione nelle “materie di contabilità pubblica” (cui si accompagnano anche ulteriori funzioni giurisdizionali minori, quali quelle in materia di pensioni pubbliche). L’agente contabile è quindi soggetto a cosiddetto giudizio di conto, e ad eventuale condanna, in esito ad uno specifico procedimento che si avvia con la resa del conto, mentre tutti gli altri soggetti in rapporto di pubblico servizio sono soggetti alla meno tipizzata responsabilità amministrativa: in entrambi i casi alla base della condanna al risarcimento sta un danno all’erario, che per sua natura presenta un’emersione di tipo patrimoniale, ma che – per le ipotesi di condotta contraria a obblighi di servizio che costituiscono anche reato – può assumere pure le forme del danno all’immagine della Pubblica amministrazione.

In tutti i casi, ad ogni modo, l'azione è esercitata dal pubblico ministero contabile, non dalla singola Amministrazione danneggiata. La giurisdizione della Corte dei conti è quindi una giurisdizione di tipo oggettivo, non affidata all'iniziativa soggettiva degli enti individualmente interessati in quanto danneggiati (che sono comunque tenuti, con specifico regime, a segnalare le fattispecie di danno in concreto riscontrate). A tal fine sono quindi istituiti – per raccogliere le notizie di danno, provenienti da qualunque fonte, e per procedere all'attività inquirente e requirente – uffici di Procuratore regionale presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, mentre in grado d'appello esiste un unitario ufficio di Procuratore generale competente davanti alle Sezioni d'appello con sede a Roma.

La stessa esigenza che porta ad attribuire il potere di azione in giudizio ad un ufficio di pubblico ministero, terzo ed indipendente, ma nell'ambito di una magistratura specializzata nei problemi e nelle specificità dell'Amministrazione, giustifica poi l'estensione di tali modalità organizzative e di azione – orientate ad indipendenza, e con schemi procedurali propri della magistratura – anche all'attività di controllo. Infatti anche le funzioni di controllo, svolte da apposite sezioni della Corte dei conti, sono comunque realizzate da magistrati, organicamente inseriti nello stesso apparato che si occupa delle funzioni più propriamente giurisdizionali. E quelle stesse esigenze di operare un vaglio delle gestioni pubbliche non esclusivamente diretto a ripristinare ad ogni costo l'equilibrio patrimoniale violato da azioni amministrative scorrette, che si ritrova nel regime della responsabilità amministrativo/contabile, si rinviene anche nell'attività di controllo che è orientata più all'esigenza di correggere le politiche pubbliche contabilmente scorrette, piuttosto che a sanzionarle in modo acritico.

L'attività di controllo ha infatti subito negli anni, ed in particolare a partire dagli anni Novanta (dopo la legge 14 gennaio 1994 n. 20), una profonda mutazione di impianto e di filosofia; mutazione che è andata nella direzione dei controlli di tipo collaborativo, diretti innanzitutto ad assicurare la correzione delle prassi gestorie scorrette o inefficienti, e in quella dei controlli di impostazione non meramente formalistica. La funzione di controllo è infatti un'attività complementare a quella di amministrazione attiva che può assumere una pluralità di fisionomie, dipendenti sia dalle caratteristiche dell'oggetto controllato, sia dalla finalità che il controllo persegue. I controlli possono essere infatti estremamente variegati – su atti o su attività, preventivi o successivi, di legittimità o di merito, interni o esterni, collaborativi o sanzionatori, o ancora sostitutivi – e un diverso approccio ai controlli porta a modalità di verifica della regolarità della funzione controllata che possono avere un impatto radicalmente diverso sull'azione amministrativa: mentre controlli formali di legittimità, pervasivi e sempre preventivi, si sono dimostrati un ostacolo ed un appesantimento per l'azione efficiente delle Pubbliche amministrazioni, l'esistenza invece di controlli concomitanti o successivi – incentrati sulla qualità anche sostanziale della funzione – rappresentano un essenziale riscontro esterno, necessario per il miglioramento della performance delle politiche pubbliche.

Questa tendenza, a passare da un controllo sui singoli atti ad un controllo sui risultati, è stata ben sviluppata nella disciplina dell'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti, per la quale attualmente i controlli di legittimità, pur necessari per assicurare che un dato atto sia conforme a legge, risultano limitati ai provvedimenti che – per la loro collocazione istituzionale o portata generale – davvero meritano uno sforzo di verifica *ex ante*. Al contrario, assume oggi una rilevanza centrale (specie a partire dalla citata legge del 1994) il cosiddetto controllo sulla gestione, il quale ha invece la finalità di verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per correggere la stessa – con una collaborazione attiva tra Corte dei conti e controllato – al fine di meglio perseguire, *pro futuro*, gli obiettivi individuati dal legislatore.

Ciò, pur frutto di riforme relativamente recenti, si pone in piena coerenza con il sistema dei controlli prefigurato dalla Costituzione (art. 100), che già affiancava ai controlli preventivi di legittimità sugli atti del Governo anche un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato (specie nelle forme tradizionali del giudizio di parificazione, quale giudizio – in forme procedurali contenziose – volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto dello Stato alla legge di bilancio) ed un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Soprattutto, i controlli collaborativi di nuovo tipo, sia “sulla gestione” sia in ulteriori forme di certificazione o referto (quali il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, il referto sul costo del lavoro pubblico, i referti sulla finanza regionale e locale, etc.), trovano una coerente copertura costituzionale nell'art. 97 dove si parla di buon andamento quale principio generale che orienta l'azione delle istituzioni, nonché negli artt. 81 e 119 dove si affermano i valori di equilibrio di bilancio e di corretto coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, lo spirito collaborativo dei controlli sulla gestione, privilegiati rispetto ai controlli preventivi di legittimità, non rappresenta certamente un'abdicazione alle esigenze di tutela del cittadino e della collettività a favore di una sottovalutazione del rischio di condotte illegittime nella gestione delle risorse pubbliche, ma anzi trasla la inderogabile verifica di legittimità delle gestioni su un livello più elevato in quanto maggiormente “complessivo”. Oggetto del controllo rimane sempre la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa, ma la stessa è vagliata non più guardando al singolo atto – in modo atomistico – bensì concentrando l'attenzione sulle gestioni nel loro complesso: ciò consente sia di operare controlli meno invasivi delle singole scelte dell'Amministrazione, sia di economizzare sullo sforzo che una grande mole di singoli controlli formali genera sulle strutture cui è affidata l'istruttoria, al contempo permettendo di concentrare le energie sull'effettivo funzionamento di ciascuna Amministrazione, guardando al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla legge (con valutazioni complesse, che operano misurazioni qualitative dei costi e dei modi di prestazione dei servizi e di realizzazione delle politiche). In sostanza, l'attenzione è prestata all'attività complessiva, e alla sua economicità ed efficienza, anziché al solo dato formale della corrispondenza della singola azione al paradigma legale.

Nel fare ciò, la collaborazione con l'Amministrazione controllata diventa tanto una necessità, quanto un obiettivo. È una necessità in quanto per operare un controllo pervasivo sull'attività complessiva, piuttosto che su un singolo atto, la Corte necessita di svolgere la sua istruttoria in dialogo con le Amministrazioni pubbliche interessate (e i loro organi di controllo interno). È un obiettivo in quanto un simile controllo non mira all'annullamento o al mancato raggiungimento dell'efficacia di un singolo atto illegittimo, ma ad indurre le Amministrazioni controllate a modificare le proprie condotte complessive, per adottare pratiche e modelli di attività maggiormente rispondenti agli obiettivi e ai valori – in termini di buon andamento dell'azione amministrativa, e quindi di economicità, efficienza ed efficacia – che la legge prescrive di perseguire.

Ove il controllo sia negativo, quindi, non segue una sanzione per l'Amministrazione interessata, ma la stessa sarà invece tenuta a conformarsi alle indicazioni provenienti dalla Corte per eliminare i fattori di inefficacia o inefficienza della gestione (con obbligo di comunicazione alla Corte delle misure adottate). Inoltre, le sezioni di controllo riferiscono al Parlamento e ai Consigli regionali, posto che anche gli enti territoriali vengono controllati con il medesimo meccanismo (sia gli enti locali, sia le Regioni, queste ultime – ed in particolare anche quelle ordinarie – peraltro assoggettate a partire dal 2012 anche al meccanismo più tradizionale, per Stato ed Autonomie speciali, del giudizio di parificazione).

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa



Per giustizia amministrativa si intende il complesso delle tutele che le persone possono invocare – a protezione delle proprie situazioni giuridiche soggettive – nei confronti della Pubblica amministrazione che dovesse in qualche modo lederle nell'esercizio del potere pubblico, e quindi in posizione di supremazia (posizione rispetto alla quale il privato continua a poter pretendere la protezione dei propri interessi, qualificati come interessi legittimi anziché come diritti soggettivi).

Accanto ai ricorsi amministrativi, con i quali il cittadino lamenta la lesione dei propri interessi davanti alla stessa Pubblica amministrazione agente (ricorso in opposizione), o ad altra Amministrazione (ricorso gerarchico, proprio o improprio, o ricorso al capo dello Stato), chiedendo che sia l'ente pubblico stesso a riconsiderare la propria decisione, più rilevante e più caratterizzante lo Stato di diritto è l'esistenza di un sistema di giustizia amministrativa, che tutela il privato legittimando lo stesso a rivolgersi ad un giudice – quindi ad un soggetto terzo ed imparziale – per dirimere la controversia con la Pubblica amministrazione.

Diversamente dagli ordinamenti di common law, cosiddetti monistici, in cui la tutela giurisdizionale nei confronti della PA è tendenzialmente affidata agli stessi giudici che sono competenti a conoscere delle controversie tra privati, negli ordinamenti continentali europei – che hanno recepito la tradizione francese – questa particolare giurisdizione è affidata a giudici speciali, che delineano quindi un dualismo nell'ordinamento giudiziario affiancando alla magistratura ordinaria un corpo di magistrati specifici per le controversie che coinvolgono la Pubblica amministrazione quando la stessa agisce propriamente come potere.

L'Italia appartiene appunto a tali ordinamenti dualisti, e utilizza quale criterio di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo il cosiddetto *petitum sostanziale* (art. 113 Cost.), guardando cioè al se la parte privata invoca una lesione da parte della Pubblica amministrazione di un proprio diritto soggettivo (caso in cui continua ad essere investito della cognizione il giudice ordinario) o un interesse legittimo (caso in cui la giurisdizione spetta al giudice amministrativo): in primo grado i TAR – Tribunali amministrativi regionali –, ed in secondo grado il Consiglio di Stato (oltre che, in "terzo grado", limitato appunto alle questioni di riparto di giurisdizione, la Corte di Cassazione). Il tutto considerando che comunque sussistono anche ipotesi peculiari, di cosiddetta giurisdizione esclusiva, in cui il giudice amministrativo è legittimato a conoscere anche della lesione di diritti soggettivi.

Anche le Amministrazioni autonome, in quanto autorità amministrative, sono assoggettate alla giurisdizione del giudice amministrativo secondo lo schema di giurisdizione descritto; e quindi gli atti amministrativi dell'Autonomia speciale trovano nel giudice amministrativo un sistema di controllo che – per garantire la specialità – è stato anch'esso costruito in forme specifiche ed adeguate a coordinarsi con l'impianto autonomista delineato dallo Statuto. Il sistema di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige si presenta infatti come speciale rispetto all'ordinamento nazionale dei TAR, venendo disciplinato da una normativa *ad hoc* nell'ambito della compagine regionale. Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa (così denominato, anziché TAR, appunto per la sua diversa origine) trova infatti la sua legittimazione direttamente nello Statuto e nella disciplina di attuazione (d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 e nel d.lgs. 19 maggio 2011, n. 92). E tale specificità si presenta sia per la sezione di Trento, sia per quella di Bolzano, con funzioni e assetti organizzativi specifici per ciascuna delle due sezioni.

Per la sezione di Trento, in particolare si ha una specialità organizzativa originaria e una serie di competenze accessorie specificamente finalizzate alla tutela delle minoranze linguistiche (ladini, mocheni e cimbri) che sono state introdotte solo dal 2001, con la modifica dell'art. 92 dello Statuto.

In questo modo la giustizia amministrativa trentina non trova riferimento tanto nell'art. 125 Cost. ma, direttamente, negli artt. 90-93 dello Statuto. Il TRGA di Trento è stato infatti istituito mediante le citate norme di attuazione con sede in Trento e circoscrizione estesa alla sola Provincia di Trento, e la sua sezione è composta da magistrati di ruolo e da magistrati individuati su designazione del Consiglio provinciale, in rapporto di quattro a due (e, nella costituzione del collegio, è prevista la presenza di un Presidente e due Consiglieri, dove uno dei Consiglieri deve essere necessariamente individuato tra i nominati su designazione politica). A questo proposito, va quindi notata la specificità della necessaria presenza di un componente di nomina politica in ogni singolo collegio giudicante, per ogni singola controversia istruita; tale componente è comunque un magistrato a tutti gli effetti, che partecipa su un piano di piena parità con i colleghi portando nel collegio, nell'intenzione del legislatore (e per come è comune anche in varie altre esperienze di giurisdizione "federalizzata" in altri ordinamenti stranieri), una conoscenza più approfondita e personale del territorio e dell'ordinamento locale. Questa logica di fondo, tesa a valorizzare una conoscenza diretta delle peculiarità locali da parte del collegio, vale peraltro anche per la funzione di controllo della sezione di Trento della Corte dei conti, secondo un assetto organizzativo non originale – in quanto previsto in tutte le Regioni italiane – ma che per il Trentino è appositamente disciplinato nella norma di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 30).

Sul piano del funzionamento, le decisioni assunte dal TRGA sono comunque appellabili in Consiglio di Stato e le competenze (art. 3, comma 1, d.P.R. n. 426 del 1984) si estendono ai ricorsi contro atti e provvedimenti emessi sia dagli organi della Pubbli-

ca amministrazione aventi sede nella Provincia di Trento, con esclusione degli atti e provvedimenti la cui efficacia è limitata al territorio della Provincia di Bolzano, sia dagli organi della Pubblica amministrazione, non aventi sede nella Provincia di Trento, la cui efficacia è limitata al territorio della Provincia medesima.

Una competenza particolare è stata – come anticipato – da ultimo introdotta solo nel 2001, anche per la sezione di Trento, e disciplinata all'art. 92, co. 2, dello Statuto. Si prevede infatti che gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica amministrazione aventi sede nella Regione, ritenuti lesivi del principio di parità tra i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra, residenti nella Provincia di Trento, possono essere impugnati dinanzi al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento da parte dei Consiglieri regionali o provinciali e, in caso di provvedimenti dei Comuni, anche da parte dei Consiglieri comunali dei Comuni delle località ladine, mochene o cimbre, qualora la lesione sia riconosciuta da un quinto del Consiglio comunale.

Per quanto riguarda la sezione di Bolzano, sul piano organizzativo l'autonomia locale è ulteriormente garantita da un'integrale individuazione dei membri del collegio affidata al Consiglio provinciale, mentre sul piano funzionale si affiancano alle funzioni di tutela delle minoranze ex art. 92 dello Statuto estese nel 2001 anche al territorio trentino ulteriori e pervasive funzioni giurisdizionali a tutela dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino. Una disciplina specifica è in particolare individuabile nel combinato disposto degli artt. 100 dello Statuto e 8, 9, e 10 (oltre che 15) del d.P.R. 574/1988, in merito allo specifico diritto all'uso della lingua nei rapporti con la PA, per il quale esiste una competenza aggiuntiva ulteriore del TRGA, contigua ma distinta dalla precedente ex art. 92 (art. 32 ter d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752). È infatti prevista, a tutela di tale diritto, un'eccezione di nullità sollevabile anche oralmente di fronte all'Amministrazione interessata entro dieci giorni dalla conoscenza dell'atto, che porta alla sospensione immediata degli effetti dello stesso e all'eventuale intervento in autotutela, il cui mancato esperimento da parte della Pubblica amministrazione sarà ricorribile al TRGA. A riguardo l'azione gode della stessa legittimazione vista dall'art. 92, ma con disposizioni speciali aggiuntive dirette a garantire maggiore snellezza; in particolare, in questi casi le parti stanno in giudizio personalmente, il ricorso può essere presentato in forma orale in cancelleria, senza applicazione di nessun bollo o tassa, e la decisione in Camera di Consiglio segue entro il termine di 60 giorni. Sempre per garantire snellezza e specificità del rimedio, l'eccezione di uso della lingua minoritaria non è proponibile assieme ad altri motivi, ma la declaratoria di nullità può nondimeno contenere una disposizione – inserita anche d'ufficio – che ne estenda la portata a ulteriori provvedimenti connessi o consequenziali.

Oltre a queste attribuzioni in ambito linguistico, peraltro, esistono poi altre competenze aggiuntive minori, in materia di bilancio e di sindacati etnici. Per la competenza sui bilanci regionali e provinciali si fa riferimento agli artt. 84 e 91, co. 4, dello Statuto, nonché all'art. 8 del d.P.R. 426/1984: la maggioranza dei Consiglieri di un gruppo può

chiedere la votazione separata per gruppi dei capitoli di bilancio, e i capitoli non approvati da tutti i gruppi (esclusi capitoli già predeterminati per legge) saranno rimessi alla decisione di una Commissione paritetica che, se non raggiunge un accordo, rimette la decisione al TRGA il quale decide – con “lodo” – entro 30 giorni.

Con riguardo alla competenza sui sindacati etnici, di cui all'art. 9 del d.P.R. 58/1978 oltre che all'art. 9, co. 6, del d.P.R. 426/1984 e art. 5 bis del d.l. 148/1993, il problema è quello della definizione del sindacato etnico tedesco-ladino, individuato nella confederazione localmente più rappresentativa avente per aderenti solo appartenenti ai gruppi tedesco e ladino; al fine dell'individuazione, il Consiglio provinciale adotta un provvedimento che dichiara la maggiore rappresentatività, con atto accertativo impugnabile davanti al TRGA (che deciderà anche in questo caso in forma di “lodo”, non impugnabile, ma con voto dirimente del Presidente).

Infine, può essere ricordata anche la competenza aggiuntiva del TRGA in materia di iscrizione scolastica sulla base della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, necessaria in un regime di separatismo scolastico (art. 19, co. 3, dello Statuto; art. 8 del d.P.R. 89/1983; art. 1 del d.P.R. 301/1988); in tale materia, in caso di diniego di iscrizione deciso dagli organi scolastici paritetici, la decisione così assunta è espressamente ricorribile al TRGA.

Finito di stampare nel mese
di luglio 2025



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO



la conoscenza
è il nostro
Territorio

Fondazione
Museo storico
del Trentino