



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

# LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di  
ROBERTO TONIATTI

2022





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**61**

**2022**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2022*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-980-2  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea  
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli  
con ISBN 979-12-5976-349-5

*Settembre 2022*

# LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di

ROBERTO TONIATTI

Università degli Studi di Trento 2022



## INDICE

	Pag.
<i>Presentazione</i> .....	1
Roberto Toniatti <i>Statuto regionale e autonomia speciale provinciale: la specialità nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol</i> .....	3
Antonello D'Atena <i>La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio</i> .....	35
Gianmario Demuro <i>La specialità comparata: Trentino e Alto Adige/Südtirol e le altre autonomie speciali</i> .....	53
Matthias Haller <i>Il profilo internazionale dell'autonomia speciale: la funzione di tutela della Repubblica federale d'Austria</i> .....	67
Gianfranco Postal <i>L'evoluzione bi-provinciale dell'autonomia e la gestione delle competenze regionali</i> .....	83
Matteo Cosulich <i>La rappresentanza politica a garanzia dell'autonomia speciale e delle minoranze linguistiche: la disciplina elettorale per i Consigli provinciali, il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo</i> .....	123
Maria Paola Viviani Schlein <i>Riflessioni sull'autonomia speciale e il modello del federalismo elvetico</i>	139
Karl Zeller <i>Il regime linguistico dell'Alto Adige/Südtirol</i> .....	149

INDICE

Simone Penasa <i>La tutela delle minoranze linguistiche in Trentino: bilanci e prospettive..</i>	163
Antonio Cassatella <i>Giurisdizione amministrativa: quali limiti per la specialità delle province autonome? .....</i>	177
Alice Valdesalici <i>Il regime della finanza pubblica provinciale. Alla ricerca di un equilibrio tra principio pattizio ed esigenze di riequilibrio finanziario .....</i>	191
Esther Happacher <i>La revisione dello Statuto speciale del 1972 .....</i>	217
Stefano Aru <i>Sardegna e Trentino-Alto Adige/Südtirol: un inseguimento senza fine...</i>	235
Günther Pallaver <i>La forza del cambiamento: commenti ed alcune riflessioni.....</i>	271
Roberto Louvin <i>Il Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino. Materiali per un bilancio .....</i>	295

## PRESENTAZIONE

*Roberto Toniatti*

*Il volume raccoglie gli atti del convegno “La specialità della specialità” organizzato nell’ottobre del 2021 in occasione del Cinquantésimo Anniversario del Secondo Statuto Regionale di autonomia dell’Alto Adige/Südtirol e del Trentino (1972).*

*La ricorrenza coincide con l’anniversario dell’atto (la cosiddetta “quietanza liberatoria”) con il quale la Repubblica federale d’Austria ha riconosciuto in sede internazionale l’adempimento delle obbligazioni assunte dalla Repubblica italiana con l’Accordo Degasperi-Gruber e con il successivo “Pacchetto” di riforme statutarie. Si tratta, dunque, del ricordo di importanti eventi di portata storica non solo locale che sono ancora molto sentiti in questi territori e per i quali esiste una sensibilità diffusa in molti settori della popolazione.*

*Non sarebbe certo infondato qualificare la cultura dell’autonomia tout court, giuridicamente inquadrata quale “autonomia speciale” dall’ordinamento italiano, come la costituzione in senso materiale del territorio: non a caso, la cultura dell’autonomia è originaria rispetto alla sua codificazione, anticipa il diritto e contribuisce a dargli forma e sostanza. È nel contesto di un senso unitario di tale natura che la ricorrenza viene celebrata in entrambi i territori – il Trentino e il Südtirol/Alto Adige – e viene altresì ancora studiata ed approfondita da parte di studiosi di varia provenienza sensibili alle ragioni dell’autonomia che in questo convegno hanno avuto modo di esprimere un confronto costruttivo e di alto profilo.*

*Il convegno ha avuto il privilegio di un saluto inaugurale da parte del Prof. Flavio Deflorian, Magnifico Rettore dell’Università di Trento, del Dott. Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento e Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Süd-*

*tirol, del Dott. Arno Kompatscher, Presidente della Provincia autonoma di Bolzano/Landeshauptmann Südtirols e VicePresidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Il saluto introduttivo della Facoltà di Giurisprudenza, che ha ospitato l'evento, è stato portato dal suo Preside prof. Fulvio Cortese.*

*Il Convegno è stato organizzato nell'ambito delle attività del Progetto "Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale" (L.I.A.), Gruppo di ricerca Autonomie Speciali Alpine (A.S.A).*

*Il programma è stato elaborato da un Comitato Scientifico composto da Matthias Haller (Università di Innsbruck), Esther Happacher (Università di Innsbruck), Gianfranco Postal (già Dirigente Generale della PAT, già Consigliere della Corte dei Conti e Università di Udine), Roberto Toniatti (Università di Trento).*

*Il convegno si è svolto a distanza, per evidenti ragioni legate alla situazione epidemiologica.*

*Si ringraziano la dottoressa Giorgia Sartori per l'organizzazione e il personale del Presidio informatico per la gestione degli aspetti tecnologici. Il collegamento con la videoregistrazione del convegno è disponibile sul sito degli eventi della Facoltà in [https://webmagazine unitn.it/evento/giurisprudenza /96501/la-specialit-nella-specialit](https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/96501/la-specialit-nella-specialit).*

*Il volume sul Secondo Statuto speciale di autonomia è dedicato al terzo Statuto speciale, perché possa risultare almeno altrettanto innovativo e fonte di un'autonomia integrale ancora più matura, più garantita, più visibile e partecipativa nel contesto europeo.*

# IL SECONDO STATUTO DI AUTONOMIA DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL E DEL TRENTINO: MATERIALI PER UN BILANCIO

*Roberto Louvin*

SOMMARIO: 1. *In premessa*. 2. *Una Gesthalt differente*. 3. *Argomenti "portanti": la Storia*. 4. *L'originalità del quadro regional-provinciale come acquis consolidato*. 5. *Un traino internazionale "ambiguo"*. 6. *L'importanza di sentirsi "garantiti"*. 7. *Un sistema mobile delle fonti* – 8. *Cultura e savoir faire dell'autonomia*. 9. *Gli obiettivi raggiunti*. 10. *Una logica inclusiva ed aperta: comprendere l'altro in sé*. 11. *Incognite e nuove frontiere*. 12. *Estote parati*.

## *1. In premessa*

Sono felice di salutare insieme a voi il raggiungimento del traguardo del cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino e di vedere che, attraverso la pubblicazione degli atti di questo convegno, il vasto affresco di oggi esca dalla pura oralità e sia consegnato alle istituzioni, alla politica, alla dottrina e, soprattutto, a tutte le comunità interessate

Mi rallegro prima di tutto, in questa intensa giornata di studi in cui si è data appuntamento una parte eminente della nostra dottrina regionalistica giuridica e politologica, per il prestigioso riconoscimento del titolo di *emeritus* che, come ha ricordato poco fa il Preside Fulvio Cortese, è stato di recente attribuito al *deus ex machina* e *maître d'œuvre* del nostro incontro, il collega ed amico Roberto Toniatti.

Senza la sua opera intelligente e tenace, tanto nelle province autonome di Trento e di Bolzano/*Bozen* quanto nel circuito collaborativo delle autonomie speciali alpine, il panorama della produzione scientifica e della riflessione strategica di questi nostri territori sarebbe quasi desolante. Il suo ruolo di ispirazione, iniziativa e coordinamento delle nostre attività di ricerca è stato ed è ancora centrale e insostituibile, e di questo gliene va reso sicuramente merito.

Nel preparare questo mio intervento mi sono accorto che le vicende

di questo mezzo secolo della seconda autonomia sudtirolese e trentina coincidono ormai quasi interamente anche con un mio vissuto personale di militanza politica, di impegno amministrativo e di studio regionalistico che, come valdostano, ha visto costantemente il mio cammino intreciarsi, con amicizia e naturale empatia, con i percorsi delle autonomie territoriali del Nord-Est.

La grande messe di analisi e osservazioni che possiamo fare in questa giornata mi consente di limitare questo mio intervento conclusivo ad una sintesi delle pregevoli mappe concettuali esposte finora; proverò dunque solo a delineare in maniera compiuta il senso della “Specialità nella specialità”, intesa come profilo unico ed originale dell’esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle sue due Province autonome che svetta, nella comparazione tra modelli simili ma anche notevolmente differenti fra loro e si colloca come pietra miliare dell’intero regionalismo italiano, condensato di elementi originali e parametro autorevole di riferimento per le altre regioni italiane ed europee.

È poi anche felice coincidenza che la celebrazione odierna si collochi nell’anno che segna anche il centesimo anniversario del Trattato di Ginevra sulla neutralizzazione delle Åland<sup>1</sup>. Ma nel caso di cui si discorre si è andati ben oltre la mera ‘neutralizzazione del conflitto’ e si sono raggiunti risultati insperati in termini di integrazione tra le popolazioni, creando uno spazio di autonomia ormai interiorizzata come bene comune che costituisce oggi un precedente *incontournable*, per chiunque studi le autonomie non solo nell’ambito italiano ma nell’intero panorama europeo.

## 2. *Una Gesthalt differente*

La rappresentazione soggettiva, la *Gesthalt* per usare il termine in uso

---

<sup>1</sup> Sul quale rinviamo al saggio, ricco di spunti informativi, di D. PACI, *L’arcipelago della pace. Le isole Åland e il Baltico (XIX-XXI secolo)*, Milano, 2016. La significativa ricorrenza del centenario di questo primo esperimento di autonomia territoriale a scopo di prevenzione e soluzione dei conflitti sub-statali è stata opportunamente colta da TH. BENEDIKTER (a cura di), *100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Background, Assessments, Experiences*, Munster, 2021, opera in cui gli sviluppi dell’autonomia trentino-sudtirolese assumono un ruolo centrale.

nelle neuroscienze, che possiamo avere delle comunità autonome come quelle di Trento e Bolzano, unite ma distinte, è diversa a seconda delle prospettive da cui le si analizza.

Chi sposa la pregiudiziale chiusura ideologica vetero-giacobina non potrà che vedervi un'emanazione un po' arzigogolata della volontà pacificatrice dello Stato, una forma spinta di decentramento caratterizzata da un'elevata differenziazione tollerata solo come 'male minore'. A chi fa propria questa visione, non possiamo dire con rammarico: "peccato, ma purtroppo non sapete che cosa vi perdetevi a non conoscere la complessità e la bellezza di questi ordinamenti originali".

Noi che da anni ci occupiamo con assiduità e passione delle comunità e dei territori alpini, l'interesse di questi sistemi autonomistici, tanto per le positività già raggiunte che per le potenzialità ancora da esprimere, ci fa percepire in maniera più naturale la bellezza e il valore di questa narrazione partendo dai molteplici intrecci che abbiamo potuto cogliere nella giornata di oggi.

Questa premessa si completa con una notazione generale, quasi di contorno, sulla scarsa conoscenza che ha in genere l'Italia delle vicende storiche e della realtà culturale di questi territori e sul debole risalto che esse ancora oggi hanno nel dibattito politico nazionale. La diffusa ignoranza dei fenomeni identitari regionali, come anche dei contenziosi che li hanno caratterizzati nel tempo, se da un lato non ha permesso che si generassero forti correnti ideologiche di sostegno alle soluzioni autonomistiche, ha d'altro canto consentito una relativa libertà nella costruzione del sistema. L'esperimento trentino-tirolese ha potuto realizzarsi senza eccessive intromissioni della politica nazionale (e con scarso coinvolgimento della stessa dottrina giuspubblicistica italiana), diventando così – vorrei dire quasi 'all'insaputa' dell'Italia stessa – un audace laboratorio i cui risultati sono però ormai patrimonio acquisito per l'intero ordinamento nazionale.

Oggi abbiamo avuto una rappresentazione articolata, in base a diverse chiavi di lettura – normativa, politologica, storica, economica o sociologica – di un'autonomia, anzi di autonomie, a tutto tondo. Attraverso la ricerca dei caratteri distintivi, secondo formanti normativi e giurisprudenziali, siamo riusciti a stanare il crittotipo, il modello nascosto e implicito che connette fra loro elementi apparentemente disparati ma che

concorrono a caratterizzare il contesto culturale, sociale ed economico in cui si è generato il dato normativo.

Si è trattato di un'operazione tutt'altro che banale, e men che meno retorica, di cui proverò solo a ricostruire i passi salienti, affidando al lettore la libertà di trarne il bilancio globale.

### 3. Argomenti "portanti": la Storia

Quando si celebra un traguardo, il primo dovere è ricordare l'impegno, la determinazione e la fatica che sono stati necessari per raggiungerlo. Oggi non si celebra una data, ma la riuscita di un percorso, di un lungo processo tutt'ora in corso.

La nostra riflessione odierna va inquadrata nella corrente di lettura, dichiaratamente positiva anche se non del tutto scevra da critiche verso questo o quell'aspetto particolare della loro concreta declinazione, delle esperienze autonomistiche speciali svolta in questi anni dalla 'falange' dell'ASA. Ad essa si aggiungono naturalmente anche altri punti di vista, tutti veicolati da contributi di alto profilo e a cui fanno da sfondo anni di riflessione da parte degli studiosi qui convenuti e di cui sarebbe troppo lungo dare conto qui nel dettaglio.

Chi oggi scrive su questi temi tende troppo spesso a sorvolare sull'antefatto delle drammatiche vicende degli anni Sessanta, sulle opposte visioni ideologiche e le differenti (e talora ostili) prospettive da cui muovevano le comunità e gli attori politici di quella stagione. Il "*Los von Trient*" dell'*Obmann* della *Südtiroler Volkspartei* Silvius Magnago del 1957 a Castel Firmiano/*Schloss Sigmundskron* e il contenzioso austro-italiano promosso nel 1960 dal cancelliere austriaco Bruno Kreisky che portò la questione sudtirolese all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>2</sup> hanno però segnato il punto di partenza di questa lunga marcia e devono essere tenuti ben presenti.

---

<sup>2</sup> Il contenzioso sfociò nella risoluzione n. 1497 del 31 ottobre 1960 con cui l'Assemblea generale domandava "insistentemente alle due parti interessate di riprendere le negoziazioni al fine di trovare una soluzione a tutte le controversie relative all'applicazione degli accordi di Parigi del 5 settembre 1946" e raccomandava, nell'eventualità che le negoziazioni non avessero portato a dei risultati soddisfacenti entro un termine ragionevole, che le due parti prendessero in considerazione la possibilità di cercare di regolare

L'intelligenza degli attori di allora ha sottratto queste terre ai rischi di violenza che sono invece deflagrati a qualche centinaio di chilometri soltanto, nella vicina regione balcanica. Anche qui avrebbero potuto covare focolai di conflitto, che hanno come quelli dell'area adriatica radici lontane<sup>3</sup>, ma la saggezza delle comunità e delle istituzioni ha fortunatamente prevalso.

È da questi antefatti storici che ha preso avvio nel 1972 l'eccezionale opera di costruzione ordinamentale di cui si è parlato oggi. Dimenticare questo antefatto significa ignorare la complessità dei presupposti da cui si è partiti e quindi svilire l'opera di alta e costante mediazione di cui oggi si può trarre beneficio con motivato orgoglio. Ciò vale per tutto il complesso sistema regionale, e soprattutto per l'attuazione delle disposizioni del Secondo Statuto di Autonomia, codificato dal d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972 durata fino al 1992, momento in cui il governo austriaco ha finalmente dichiarato formalmente chiuso il conflitto, ponendo così fine alla disputa internazionale tra Italia e Austria<sup>4</sup>.

Teniamo dunque ben aperti i nostri occhi sulla storia prima di sviluppare le analisi sulle vicende del diritto e della politica del cinquantennio che oggi si celebra.

L'esperienza di mezzo secolo della seconda autonomia trentino-tirolese riporta alla ribalta tutta la forza della grande Storia.

È stata giustamente evidenziata a questo proposito da Roberto Toniatti la strumentalità dell'intero processo di riconoscimento istituzionale. Certo, l'attribuzione di soggettività distinte e coordinate ai due pilastri dell'autonomia di una regione composita, è un dato innegabile, ma di essa deve essere colta anche la sua attitudine a generare nuovi valori: il riconoscimento positivo della diversità, la solidarietà, la volontà di cooperazione, la diffusione di uno spirito di pace e convivenza che attra-

---

i loro disaccordi con i mezzi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, compreso il ricorso alla Corte internazionale di Giustizia. L'Assemblea generale raccomandava inoltre di astenersi da ogni azione che avesse potuto compromettere le relazioni amichevoli fra Austria e Italia.

<sup>3</sup> Vale la pena di leggere con attenzione a questo proposito, e a monito per il futuro, le belle pagine di R. PUPO, *Adriatico amarissimo. Una lunga storia di violenza*, Roma, 2021.

<sup>4</sup> A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, 2003.

verso il vissuto di queste comunità si possono trasmettere, partendo dal valore esemplare del buon uso che qui se ne è saputo fare, a popoli e regioni faticosamente alla ricerca di sbocchi per conflitti secolari.

Ma accanto al valore strumentale di questo passato, è stato anche saggiamente messo in luce il ‘dovere della memoria’, la necessità di continuare a testimoniare lucidamente, senza revanscismi, in maniera matura le vicende drammatiche della migrazione forzata del 1937, che al pari di tragedie come quelle delle foibe sono piaghe da risanare e da non dimenticare.

Vengono a questo riguardo alla mente le profonde riflessioni di Robert Menasse che nel romanzo *La capitale*<sup>5</sup> riannoda il filo sottile ma decisivo che unisce Auschwitz alle attuali istituzioni dell’Unione europea. Non c’è disonore nel ricordarsene, la vergogna sta invece nel dimenticare. Solo attraverso questo percorso verso una verità storica condivisa l’integrazione dei ‘corpi estranei’ a cui alludeva Livio Paladin può dirsi pienamente avvenuta.

#### 4. *L’originalità del quadro regional-provinciale come acquis consolidato*

Il trittico mobile trentino tirolese, elasticamente evoluto attraverso una sorta di rivoluzione copernicana come ha ricordato Antonio D’Atena, ha saputo dimostrare una notevole capacità di adattamento rispetto ai mutati equilibri. L’assetto complessivo degli organi esecutivi, con il riconoscimento inclusivo dei diversi gruppi linguistici nell’esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, insieme al meccanismo di alternanza delle Province autonome al vertice della Regione, ha spinto ad un dialogo permanente e collaborativo gli attori politici principali.

Come non vedere la notevole influenza esercitata già negli anni Ottanta da questo modello originalissimo nella soluzione del *rebus* della cogestione politico-amministrativa di francofoni e fiamminghi all’interno della Regione di Bruxelles-Capitale? La regionalizzazione operata nella capitale europea dalla legge speciale del 12 gennaio 1989 sulle istituzioni di Bruxelles ha potuto avvalersi del test trentino tirolese e, similmente ad esso, ha visto parzialmente sacrificato il principio di autonomia

---

<sup>5</sup> R. MENASSE, *La capitale*, Palermo, 2018.

costitutiva per quanto riguarda la composizione del suo parlamento e del suo governo in conseguenza delle necessità di 'equilibrio garantito'.

Gli sviluppi di un ordinamento finanziario soggetto a continui adeguamenti costantemente statutarizzati per effetto delle norme contrattate con il governo, insieme al sistema di giurisdizione amministrativa e contabile significativamente 'partecipato' dalle autorità provinciali, hanno strutturato un sistema autonomistico di cui le intese che hanno portato al Secondo Statuto di Autonomia lasciavano solo intravedere gli sbocchi.

Il completamento del disegno appena abbozzato testimonia di una straordinaria tenacia, unita ad un'indubbia capacità negoziale da parte delle comunità, nel perseguire equilibri via via più avanzati.

L'esistenza di un *acquis* consolidato dell'assetto autonomistico raggiunto, inteso come punto di non arretramento e al tempo stesso insieme di diritti e obblighi giuridici che accomunano e vincolano i partner della costruzione del sistema, è ormai un dato incontrovertibile e se è vero che periodicamente si rinnova, giustamente, il tentativo di formalizzare il criterio della previa intesa come presupposto necessario della modifica statutaria, si può dire che tale principio sia ormai stato sostanzialmente costituzionalizzato per via consuetudinaria.

Non ignoriamo né sottovalutiamo le obiezioni che possono venire subito alla mente di fronte ad un'affermazione così forte, ma penso abbia ragione Gianmario Demuro nel ricordare che la consuetudine costituzionale è una fonte 'vivificante', capace di produrre norme da utilizzare in funzione di regolarizzazione generale rispetto alle disposizioni costituzionali scritte<sup>6</sup>. L'aspettativa di reciprocità, spesso implicita nella reciproca osservanza di questa regola, vale senz'altro come tacito *agreement* non modificabile unilateralmente da parte dello Stato.

### 5. Un traino internazionale 'ambiguo'

La forza motrice degli accordi internazionali che hanno regolato i rapporti fra Austria e Italia – l'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 allegato al Trattato di pace di Parigi del 1947 e l'intesa,

---

<sup>6</sup> G. DEMURO, *Consuetudine*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, 1367.

nota come ‘Pacchetto’, raggiunta nel 1969 a Copenaghen tra Aldo Moro e Kurt Waldheim – ha esercitato un effetto trainante poderoso, senza il quale poco o nulla sarebbe stato pacificamente e ordinatamente costruito e consolidato, a definizione di quella che nel dopoguerra era stata una grande e complessa questione geopolitica.

In questa giornata di studi ne è stato però messo in luce anche un aspetto particolare e spesso ignorato, un dato di apparente debolezza che è però stato trasformato dalle parti in un elemento positivo: il carattere di “accordo ambiguo” che è stato sottolineato acutamente da M. Haller.

La duttilità delle intese a suo tempo formalizzate è stata però anche viatico prezioso per una delle iniziative più riuscite in Europa nel campo della cooperazione interregionale transfrontaliera: la nascita e lo sviluppo dell’Euregio Tirolo-Alto Adige/*Südtirol*-Trentino. Questo sistema cooperativo, che proietta in direzione orizzontale le relazioni trentino-tirolesi nel solco dei rapporti secolari raffreddati da un secolo di nazionalismi, è anch’esso da ascrivere a merito della visione moderna ed efficiente di un’autonomia non solipsistica e autoreferenziale.

#### *6. L’importanza di sentirsi “garantiti”*

Il nervo scoperto, nella condizione esistenziale delle minoranze, è tradizionalmente la garanzia dei diritti; in particolare, nella vicenda in esame, la garanzia dei diritti linguistici. Le regole imposte dal Secondo Statuto sono talvolta state criticate, sia in riferimento ai diritti fondamentali che in una prospettiva più latamente politica di contestato ‘ingessamento’ delle rispettive comunità.

Il dibattito sul punto resta senz’altro aperto, ma il bilancio complessivo, in termini di salvaguardia complessiva del patrimonio linguistico e culturale, è assolutamente positivo se si confronta la situazione dei gruppi minoritari tedeschi, ladini, cimbri e mocheni con quella delle altre minoranze presenti nell’area alpina.

Accanto alle tutele prettamente linguistiche, sono state le garanzie di rappresentanza, che Matteo Cosulich ha ben evidenziato attraverso una minuziosa ed accurata analisi, ad aver giocato un ruolo capitale rispetto alla dinamica di valorizzazione della diversità. Il successo delle scelte

operate da Bolzano e Trento è stato corroborato da ferme convinzioni circa la necessità di presidi normativi meticolosamente definiti: l'unico confronto operabile sul punto con altre simili realtà, mi riferisco alla garanzia elettorale di rappresentanza nel Consiglio regionale della Valle d'Aosta per la minoranza walser<sup>7</sup>, è risultato infruttuoso al punto da essere oggetto di revoca a distanza di pochi anni<sup>8</sup>.

Il vistoso arretramento numerico e la sempre minor diffusione degli idiomi minoritari nelle Alpi sono stati qui efficacemente contrastati nel segno di un riconoscimento rafforzato non solo mediante il conferimento di effettive opportunità linguistiche, ma anche attraverso l'assicurazione di concreti meccanismi partecipativi alla gestione della cosa pubblica.

Il 'cantiere' resta aperto, anche alla luce di perduranti e sensibili divaricazioni dei meccanismi protettivi<sup>9</sup> per effetto delle distinte aree territoriali di insediamento dei gruppi linguistici, ma è pressoché unanime il riconoscimento del positivo assolvimento della missione di cui le autorità regionali e provinciali erano state investite.

---

<sup>7</sup> In base all'art. 40-*bis* dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta "Le popolazioni di lingua tedesca dei comuni della Valle del Lys individuati con legge regionale hanno diritto alla salvaguardia delle proprie caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali", con obbligo di insegnamento anche della lingua tedesca nelle scuole dei comuni interessati, attraverso opportuni adattamenti alle necessità locali.

<sup>8</sup> Sancita dalla l.r. 1° settembre 1997, n. 31, attraverso un meccanismo di collegamento tra liste regionali e listini locali per consentire l'attribuzione prioritaria di un seggio nel Consiglio regionale a un candidato espresso dalla comunità *walser*, la garanzia di accesso preferenziale è infatti stata oggetto di abrogazione per effetto della l.r. 7 agosto 2007, n. 22. Sul punto rinviamo a N. ALESSI, *L'ordinamento linguistico*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, 354.

<sup>9</sup> Un tasto doloroso anche in contesti vicini, come quello del Friuli Venezia Giulia rispetto alla minoranza slovena. La questione è infatti tuttora irrisolta per la città di Trieste, che rientra nei 32 Comuni delimitati dal d.P.R. 12 settembre 2007, il cui territorio è stato suddiviso in zone a tutela variabile, come ci ricorda A. JANEŽIČ, *La tutela della Comunità slovena del Friuli Venezia Giulia, tra attuazioni parziali e procedure complesse della legislazione statale e regionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, e-book, consultabile in [www.liatn.eu](http://www.liatn.eu), 96.

## 7. *Un sistema mobile delle fonti*

Uno degli aspetti più complessi da cogliere, per chi è solito muoversi seguendo ricostruzioni schematiche e rigidamente gerarchiche, è il complesso dinamismo del sistema delle fonti della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle sue due Province autonome nei rapporti con lo Stato.

Il primo aspetto saliente, che a tutta prima sembra contraddire quanto si insegna normalmente agli studenti nei corsi di giurisprudenza circa la differente natura delle fonti statutarie e legislative, è l'atipicità del processo di modifica statutaria 'concordata'. Una via rapida, qualche volta anche fulminea, che ha consentito adattamenti altrove faticosissimi, portando a compimento operazioni decisive di aggiornamento dell'impianto statutario.

Nel contempo, è ormai da tutti condiviso anche l'apprezzamento per l'indubbia capacità di sfruttare ad ogni livello lo strumento delle norme d'attuazione. Una via che altrove si percorre a stento e fra mille ostacoli e che qui è invece quasi sempre stata seguita con successo anche perché facilitata da un assetto debolmente sensibile, come ci ha ricordato Günther Pallaver, alle esigenze partecipative e di coinvolgimento democratico.

Mi sembra giusto aggiungere a questi due aspetti salienti dei meccanismi di produzione normativa anche l'eccezionalità, nel quadro del regionalismo italiano, dello schema previsto dal d.P.R. n. 266 del 1992 che configura una finestra temporale di adeguamento per regolare il succedersi nel tempo delle leggi statali rispetto alle leggi regionali e provinciali incidenti sulla stessa materia<sup>10</sup>. È innegabile la valenza rafforzativa

---

<sup>10</sup> A. Ruggeri si è espresso criticamente su questo meccanismo nel corso del Convegno "Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica" svoltosi a Trento il 4 dicembre 2020, ritenendo che "la "logica" in parola si sia dimostrata, al tirar delle somme, complessivamente perdente, portando oltretutto ad una deresponsabilizzazione politica degli organi della produzione normativa". La ragioni della critica di Ruggeri – ossia il ritardo nella messa in atto di principi innovativi introdotti da leggi statali, con il mantenimento in vita delle norme regionali e provinciali e con l'obbligo, in caso di un loro mancato adeguamento, di impugnazione statale – possono però essere lette in chiave positiva dai quanti sostengono la necessità di non accrescere lo squilibrio fra lo Stato e le autonomie regionali.

delle ragioni dell'autonomia portata da questo ingegnoso meccanismo, che evita alle autonomie regional-provinciali di rincorrere lo Stato attraverso impugnative dalla tempistica e dall'esito sempre incerti.

#### 8. *Cultura e savoir faire dell'autonomia*

Essere semplicemente titolari di una competenza non significa automaticamente avere la capacità di esercitare appieno le relative funzioni.

Nel caso delle due Province autonome (e secondariamente della Regione, vista la forte riduzione del suo perimetro di attribuzioni normative e amministrative) la diffusione degli strumenti informatici di classificazione delle leggi e la facilità della loro consultazione in banca dati non consentono più, come un tempo, di avere esatta contezza della mole impressionante della legislazione sviluppata dalla Regione TAAST e, soprattutto, dalle due Province autonome.

Oltretutto, questa produzione normativa è diventata (e resta) quantitativamente e qualitativamente elevatissima e molto diversificata anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, segno di una perdurante volontà di porre il sigillo dell'autonomia in ogni campo, sfruttando il più possibile le competenze ottenute<sup>11</sup>.

Si può considerare questa *capacity* legislativa pienamente sviluppata nel contesto regional-provinciale come espressione una vera propria 'cultura dell'autonomia' fondata su basi ampie e diversificate e in grado di dispiegarsi a 360 gradi, come opportunamente messo in luce in tempi recenti<sup>12</sup>.

Le condizioni di questo processo espansivo che condizioni che "non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo in una vastità la più estesa

---

<sup>11</sup> Su cui rinviamo a G. FALCON, *Gli effetti della legge costituzionale n° 3/2001 sull'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, in F. PALERMO, W. OBWEXER, E. HAPACHER (a cura di), *I 40 anni del secondo statuto di autonomia. L'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano nel contesto dell'integrazione europea*, San Giuliano Milanese, 2014.

<sup>12</sup> Ci riferiamo soprattutto all'articolata analisi sviluppata nel volume collettaneo R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.

possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed “immateriali”<sup>13</sup>.

La lettura dei fattori sintomatici, con la percezione di fattori determinanti e con il manifestarsi di fatti esteriori significativi, porta ad un quadro sistemico di questa cultura dell'autonomia, con una forte identità collettiva (seppur decisamente articolata al suo interno) risalente nel tempo, auto-percepita da parte della stessa comunità, con una marcata propensione allo sviluppo di moduli operativi ispirati al principio federativo, sorretta da processi educativi virtuosi, da una robusta coesione culturale e da un denso capitale sociale ricco di concreta solidarietà comunitaria.

Questa propensione naturale si avvale però anche di strutture economiche tendenzialmente omogenee e su un coerente e ben sviluppato sistema territoriale della conoscenza. Non sorprende perciò, in un simile contesto, che abbia potuto distendersi una costante ed efficace determinazione politica, responsabilmente matura, a servizio di un disegno di rafforzamento dell'autonomia territoriale che si manifesta esteriormente nell'operato di partiti territoriali che seguono distinte linee tradizionali fra l'ambito sud-tirolese – più caratterizzato da logiche di 'partito di raccolta' – e quello trentino, affiancati e concorrenziati da partiti nazionali che spesso subiscono a livello locale metamorfosi di impronta 'confederale'<sup>14</sup>.

La politica trentina e sudtirolese ha dato prova anche di un notevole *savoir faire* negoziale, operando pragmaticamente e con tenacia non solo nella contrattazione di equilibri via via più avanzati, ma anche sul piano della loro difesa – metro per metro, centimetro per centimetro – attraverso gli strumenti contenziosi, come ha giustamente ricordato oggi Esther Happacher<sup>15</sup>.

Non può dunque sorprendere che a cinquant'anni dall'avvio del pro-

---

<sup>13</sup> R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia*, cit., 2.

<sup>14</sup> *Ivi*, 10-14.

<sup>15</sup> Questa problematica è oggetto del poderoso studio di W. OBWEXER, E. HAPPACHER, *Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992*, consultabile sul sito della Provincia autonoma di Bolzano ([www.provincia.bz.it](http://www.provincia.bz.it)) nella sezione politica-diritto-relazioni estere.

cesso di ristrutturazione autonomistica la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sia diventata una meta d'eccellenza per vita, lavoro, insediamento produttivo e formazione scientifico-culturale, fino ad acquisire a pieno titolo il carattere che oggi è stato efficacemente definito di 'regione di destinazione'<sup>16</sup>.

### 9. *Gli obiettivi raggiunti*

I lavori di questo convegno celebrativo hanno opportunamente focalizzato la loro attenzione sui tre versanti particolarmente significativi dell'elevato tasso di originalità del sistema.

Certo, non poteva mancare, primo fra tutti, quello delle *tutele linguistiche* tratteggiate da Karl Zeller. Colpisce, su questo fronte, la meticolosità delle prescrizioni, ma soprattutto la ferrea volontà di assicurare una accessibilità reale all'esercizio di tutte le facoltà connesse alla titolarità dei diritti, attraverso regole e sanzioni, certo, ma anche mediante concreti strumenti attuativi.

Se sul terreno della protezione delle lingue poche realtà analoghe hanno potuto e saputo competere, è la definizione progressiva e la costante difesa e implementazione del robusto *ordinamento finanziario* a suscitare ammirazione: ce ne hanno offerto una completa ed articolata disamina Gianfranco Postal e Alice Valdesalici. È proprio grazie a questo ruolo di apripista (la vocazione sportiva alpina non si smentisce ...) che anche altre autonomie hanno potuto negoziare la transizione imposta dalle crisi economico-finanziarie e dal riordino regolatorio delle finanze statali.

Le linee derogatorie della *giurisdizione* nel territorio regionale hanno costituito a loro volta un banco di prova delicatissimo, a servizio non solo del particolarismo linguistico ma altresì nella prospettiva di sentire maggiormente la prossimità della funzione giurisdizionale rispetto alle comunità provinciali. Le soluzioni di volta in volta individuate in questo campo e gradatamente messe in opera hanno sollevato molteplici interrogativi che ci sono stati ben ricordati anche sotto il profilo costituzionale da Antonio Cassatella e hanno apposto il segno di un sistema significati-

---

<sup>16</sup> Cfr. G. DEMURO, *La specialità comparata: Trentino e Alto Adige/Südtirol e le altre autonomie speciali*, in questo volume.

vamente ‘partecipato’ di giustizia amministrativa e contabile che non ha pari nell’ordinamento italiano.

Non mancano, certo, riserve della dottrina su questo tema che evidenziano rischi di derive verso una giustizia eccessivamente ‘endogamica’ in sede locale, ma è pur vero che l’assetto costituzionale definisce oggi ai più alti livelli<sup>17</sup> un carattere peculiare di ‘naturalità’ agli organi giudicanti (Consiglio di Stato compreso) che riflette un senso forte di garanzia in senso partecipativo per la comunità alloglotta.

#### *10. Una logica inclusiva ed aperta: comprendere l’altro in sé*

Le autonomie trentina e sudtirolese hanno da tempo superato gli iniziali riflessi di chiusura, segno di una sicurezza e di una autostima ormai confortevolmente acquisite. Ne è segno tangibile soprattutto lo sviluppo, nel senso della massima apertura anche internazionale e della proiezione culturale esterna, del suo sistema universitario. Chi è sicuro di sé, senza con questo diventare arrogante, non teme di confrontarsi con altre culture e di affrontare con esse le sollecitazioni di un mondo in costante cambiamento.

Le dinamiche di inclusione, seppur in parte rallentate nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* dai presidi protettivi delle singole comunità linguistiche, si sono dispiegate a più livelli, come ha messo in luce il contributo di Simone Penasa. La presenza delle minoranze si è complessivamente trasformata da problema in opportunità, assumendo un connotato ‘sfidante’.

La capacità di ‘comprendere l’altro in sé’ non ha però riguardato unicamente il piano linguistico e la tutela delle minoranza: se si allarga lo sguardo si possono cogliere infatti almeno altri tre distinti ambiti in cui questo riflesso ha operato rispetto a – e a bilanciamento di – un’autonomia fortemente centrata sul livello di vertice dei suoi organi rappresentativi.

---

<sup>17</sup> Il riferimento è all’art. 93 dello Statuto speciale: “Delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d’appello sulle decisioni dell’autonoma sezione di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa di cui all’art. 90 del presente statuto fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano”.

Mi riferisco innanzitutto al *sistema delle autonomie* costruito a garanzia e per il coinvolgimento degli enti locali: non è dubbio che le logiche partecipative e la concreta attuazione del principio di sussidiarietà abbiano trovato qui un ambito fertile di applicazione.

Il secondo ambito che va qui ricordato è senz'altro quello della gestione del *fenomeno migratorio*. La volontà e la capacità di integrazione messa in opera dalle Province autonome<sup>18</sup> nel promuovere attivamente l'inserimento nel mercato del lavoro, attraverso misure che favoriscono l'accesso dei migranti alla Pubblica Amministrazione, con un occhio di riguardo per la valorizzazione della dimensione linguistica nella protezione dei diritti.

Il terzo ed ultimo versante è quello dell'attuazione di meccanismi di *power sharing* su cui sono state illuminanti gli interventi di Jens Woelk e di Francesco Palermo. Qui ravvisiamo concretamente il segno di una maturazione politico-culturale: è la consapevolezza ormai acquisita della necessità di aprirsi a processi di condivisione delle soluzioni politico-legislative. Ne è esempio illuminante il superamento della logica di separatezza e l'accelerata convergenza verso standard comuni, ad esempio, nella protezione delle "piccole minoranze".

La vastità dei temi trattati in questo convegno-bilancio del Secondo Statuto non ha potuto comunque garantire la completezza dei possibili temi di riflessione: per questo ritengo giusto aggiungere, a titolo di merito e al tempo stesso a stimolo ad un ulteriore miglioramento, l'avanzamento della democrazia partecipativa e non solo referendaria: l'ispirazione transalpina, soprattutto elvetica, ha già favorito il conseguimento di eccellenti risultati, per esempio in termini di referendum deliberativi. I significativi scostamenti che si registrano su questo terreno fra le due province saranno probabilmente attenuati in futuro, ma già oggi va registrata la capacità di questi territori a fungere da 'ponti culturali' per l'innovazione istituzionale di cui l'intero Paese ha bisogno.

---

<sup>18</sup> R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010; la stessa autrice ha ripreso attentamente questa problematica, per quanto riguarda il contesto oggi in discussione in *Nuove minoranze e accesso alla Pubblica Amministrazione quale strumento di inclusione e pari opportunità: La Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2016, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

I contrappesi della democrazia partecipativa e diretta non sono nemici dell'autonomia, ma piuttosto il necessario antidoto per contrastare il fenomeno sempre in agguato della confisca del potere da parte delle élites, fenomeno tristemente noto in alcuni altri contesti di autonomia speciale dove la classe politica, in connubio con gli apparati amministrativi, ha purtroppo la spinta autonomista<sup>19</sup>.

### *11. Incognite e nuove frontiere*

Il futuro è sempre ricco di incognite, come ci ha ricordato la deflagrazione pandemica iniziata nei primi mesi del 2020 e purtroppo non ancora conclusa. Un banco di prova, questo, che ci hanno giustamente sollecitato a prendere in attenta considerazione gli interventi iniziali delle autorità politiche che hanno preso la parola.

L'effetto 'erosivo' dell'autonomia conquistata si potrà certamente manifestare in un prossimo avvenire senz'altro per effetto di fenomeni eccezionali e imprevedibili, ma dobbiamo mettere in conto soprattutto fenomeni di lungo periodo già oggi osservati e registrati.

Sarà necessario perciò un costante riposizionamento dell'assetto autonomistico rispetto alle dinamiche di segmentazione ordinamentale italiana che si sono moltiplicate negli ultimi decenni: accanto all'interlocutore principale delle autonomie, rappresentato dai vertici parlamentari e governativi, si schierano oggi *autorità amministrative indipendenti* che poco si prestano a regolazioni duttili e alla ricerca di definizione di quadri d'azione concordati. Sono soggetti a cui sono stati progressivamente devolute funzioni normative e regolatorie (apparentemente sempre tutte tecniche, ma spesso intrise di profonda politicità), di certificazione, di vigilanza e sanzionatorie.

La naturale evoluzione di questi organismi, nati per tutelare gli interessi pubblici di fronte a una vasta platea di interessi ed operatori assicurando l'indipendenza dell'autorità rispetto agli interessi in campo richiederà una costante calibratura delle potestà di intervento che non

---

<sup>19</sup> Si vedano a questo proposito i molti e vivaci contributi contenuto nel volume curato da G. ARMAO, M. SAJJA, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016.

dimentichi gli assetti consolidati dell'autogoverno locale: non si tratta di creare 'zone franche' rispetto ai temi in discussione, ma di impedire una neutralizzazione della politica che metta a repentaglio le conquiste autonomistiche: a titolo meramente esemplificativo richiamiamo l'attenzione su tre organismi regolatori che svolgono oggi la loro azione in alcuni settori in cui le Province autonome esercitano significative attribuzioni: l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA, oggi affidataria anche di potestà rilevanti in materia di servizi idrici).

Un altro fenomeno da monitorare attentamente è la crescita degli spazi di *autoregolamentazione dei mercati* nell'ambito del commercio internazionale. Il progressivo affievolimento della capacità normativa pubblica a tutto vantaggio della dimensione privatistica della regolazione da parte degli operatori del mercato e di organismi intergovernativi privi di un diretto e reale raccordo con la sovranità popolare. Gli effetti delle politiche di liberalizzazione potrebbero ancora incidere significativamente sul controllo delle dinamiche economiche locali, vanificando misure appositamente dettate dalla necessità di preservare sistemi economici locali.

È questo il tema acutamente introdotto all'inizio di questa giornata da Fulvio Cortese, quando osservava che è oggi in crisi l'ancoraggio al modello stato-nazionale, indebolito dal superamento storico di questo modello già in via di superamento: alla crisi dello stato consegue fatalmente l'indebolimento delle garanzie che gli stati stessi – in questo caso l'Italia e l'Austria – hanno dato a suo tempo per la convivenza pacifica di questi territori.

Analogamente, devono essere attentamente controbilanciate anche possibili inaspettate *evoluzioni derivanti dall'azione dell'Unione europea*, che per il principio di supremazia del diritto eurounitario potrebbero provocare l'incepparsi di meccanismi complessi come quelli di tutela linguistica. Lo stesso discorso vale, d'altra parte, in relazione a possibili sviluppi futuri della giurisprudenza della *Corte europea dei Diritti dell'Uomo*. Insomma, non c'è modo di evitare *a priori* e per sempre che il diritto internazionale, il diritto europeo e magari la stessa giurisprudenza costituzionale possano produrre delle insidiose, e in qualche modo anche giustificate, 'trappole' operando in un contesto etico e politico in-

ternazionale molto diverso da quello che ha cristallizzato mezzo secolo fa il Secondo Statuto.

Sempre sul piano dei meccanismi giuridici, come negare gli effetti complessi e le logiche non sempre lineari di sviluppo dei meccanismi dei controlli, che talvolta sfuggono alla stessa precisa volontà di chi li ha ideati. Due vicende dell'ultimo decennio – quella della spinta estensiva dei controlli esterni sulla finanza locale a partire dal D.lgs. n. 118 del 2011 e l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione per effetto del d.l. n. 90 del 2014 per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – devono fare riflettere seriamente per trovare la corretta applicazione su scala regional-provinciale, di principi in sé e per sé condivisibilissimi, ma che possono portare ad assegnare quote di elevatissima discrezionalità anche in ordine a scelte squisitamente politiche.

In questa linea si colloca anche il crescente impatto delle pianificazioni strategiche di opere pubbliche da parte di autorità nazionali, spesso in relazione a strategie e programmi europei, come nel caso emblematiche del PNRR.

La sensibilità delle autorità trentino tirolese è in questo caso più acuta che altrove, ma il fascino delle cosiddette 'briglie d'oro' che producono, per garantire i livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, oltre che per motivi di urgenza e di vera (o presunta) maggior razionalità la decisione e il controllo della spesa pubblica i capo ad autorità superiori. La logica delle condizionalità discendenti è una forma neanche troppo velata di crescente limitazione dei margini di libertà politica dei territori regionali, di fronte a uno Stato che si arroga posizioni preminenti in virtù di una responsabilità di cui è titolare unico nei riguardi dell'Unione europea.

L'ultima, ma non certo per importanza, delle problematiche sfidanti che le autonomie territoriali si troveranno a fronteggiare riguarda la crisi climatica e i processi di transizione energetica: su questo terreno le province autonome, e in modo particolare quella di Bolzano/*Bozen*, hanno già dimostrato di saper giocare d'anticipo, come avvenuto con l'introduzione del metodo di certificazione energetica degli edifici *KlimaHaus*/CasaClima avviato nel 2002 che ha portato nel 2005 alla creazione dell'Agenzia CasaClima quale ente certificatore pubblico indipendente<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulla scorta degli obiettivi fissati dalla Direttiva 2002/91/CE del Parlamento euro-

Questa capacità di anticipare il cambiamento in settori come questi, di non trovarsi sempre al rimorchio delle politiche statali, potrà risultare decisiva nel mantenere maggiori margini di autonomia, insieme alla costante attenzione verso le necessità di aggiornamento, implementazione e manutenzione del sistema normativo regional-provinciale. Un aggiornamento di cui è parte anche lo stesso impianto statutario, i cui nodi restano un tema politicamente complesso, spesso divisivo come nel caso del mantenimento o meno della struttura regionale unitaria, ma che non va esasperato nella misura in cui, pur in assenza per ora di regole formali che garantiscano percorsi “garantiti di esito non sfavorevole”, i rischi di modificazione *in pejus* per iniziativa unilaterale appaiono oggettivamente scarsi.

## 12. Estote parati

Insomma, per usare la nota immagine evangelica, l'esortazione che emerge dal nostro confronto è pur sempre *Et vos estote parati*, continuate a stare in guardia, anche voi, malgrado l'eccellenza dei risultati raggiunti, rimanete pronti al cambio di strategia, all'aggiornamento degli strumenti e di procedimenti, alle forme del partenariato strategico con l'Austria e il Land Tirol, ma anche con le contigue Regioni veneta e friulano-giuliana ed in genere con tutte le autonomie regionali italiane, speciali e non.

Uno spirito aperto e generoso, nei prossimi cinquant'anni, sarà certamente pagante. L'ulteriore indebolimento, se non addirittura la cancellazione e normalizzazione delle altre autonomie differenziate porterebbe ad un accentuato isolamento e, in ultima analisi, ad un rischio concreto anche per chi ha saputo fare, come abbiamo visto, un buon uso dell'autonomia.

Questa considerazione mi spinge all'ultima osservazione su questo quadro complesso: le logiche efficientistiche, a sfondo puramente economicistico, tendono a selezionare le autonomie regionali e a deciderne il diritto di sopravvivenza sulla scorta di criteri puramente meritocratici.

---

peo e del Consiglio sul rendimento energetico nell'edilizia, emanata per conformarsi al protocollo di Kyoto e rientrante nel pacchetto di misure volte ad assolvere agli impegni assunti internazionalmente per contrastare gli effetti del riscaldamento globale.

Alcune Regioni ‘meriterebbero’ così di continuare a vivere, altre, indebolite da fattori negativi di carattere produttivo, demografico, legalitario ecc. sembrano oggi pesantemente minacciate di fusione o cancellazione<sup>21</sup>.

La discussione di oggi, pur avendo tracciato un bilancio ampiamente positivo dell’esperienza del Secondo Statuto di Autonomia dell’Alto Adige/*Südtirol* e del Trentino, non deve fare dimenticare che alla base di questa come delle altre esperienze autonomistiche vi sono istanze di libertà, di solidarietà e di democrazia che possono anche prescindere da meri calcoli economici. Il ‘buon governo’ deve continuare a radicarsi, più e prima che nelle statistiche e nella contabilità, nella costituzione non scritta di uno spirito di autogoverno che queste comunità sono fermamente decise a mantenere viva.

---

<sup>21</sup> Abbiamo cercato di sottoporre a critica questo ‘darwinismo istituzionale’ nel nostro saggio *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli-Torino, 2020, 458-475.