

Sviluppo e aspetti critici nel sistema della decretazione attuativa dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

Gabriele Giovannetti

Sommario: 1. Introduzione. Da fonte temporanea a strumento permanente di contrattazione e regolazione dei rapporti tra Stato e Regione speciale – 2. L'irrinunciabilità e la rilevanza delle norme di attuazione nella definizione dell'autonomismo regionale – 3. Periodizzazione delle norme di attuazione in Trentino-Alto Adige – 4. La decretazione attuativa nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Ruolo delle paritetiche – 5. Rilevanza delle vicende politiche sullo sviluppo dell'istituto "norme di attuazione" – 6. Riflessioni conclusive e prospettive

1. Introduzione. Da fonte temporanea a strumento di contrattazione e regolazione dei rapporti tra Stato e Regione speciale

Difficile pensare che quando, nel 1948, i costituenti approvarono i primi quattro Statuti speciali¹ delle Regioni ad autonomia differenziata avessero potuto immaginare quale rilevanza l'elaborazione giurisprudenziale avrebbe successivamente riservato alle norme di attuazione poste a chiusura dei testi statutari tra le disposizioni transitorie². Inserite probabilmente in una prima fase con la funzione di attivazione delle specialità regionali, queste hanno assunto negli anni, grazie al contributo del-

(1) Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia venne approvato dal Parlamento solo negli anni Sessanta, con legge costituzionale n. 1 del 1963.

(2) Basti osservare che lo Statuto della Regione Valle d'Aosta neppure prevedeva norme di attuazione degli Statuti, che infatti sono state formalmente previste dallo Statuto speciale valdostano solo nel 1993, con legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993, che ha introdotto il nuovo art. 48-bis riguardante sia i decreti attuativi che l'istituzione della Commissione paritetica. Sul punto, si veda R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, Giuffrè, 2002.

la dottrina, della giurisprudenza e del costante lavoro dello Stato e delle Regioni speciali, un ruolo di primissimo piano nella definizione delle specialità regionali.

Oggi le norme di attuazione statutaria delle Regioni a Statuto speciale sono entrate a pieno titolo nel novero delle fonti del diritto³ e, pur essendo state qualificate dalla giurisprudenza costituzionale come «ordinarie norme aventi forza di legge»⁴, in virtù dello specifico carattere «separato e riservato»⁵ che gli è stato attribuito dai singoli Statuti speciali, sono dotate, nell'ambito di propria competenza, di forza prevalente rispetto alle leggi ordinarie⁶.

L'affermazione dell'istituto in esame è avvenuta in modo graduale e con una rilevanza differente da Regione speciale a Regione speciale.

Da una rapida panoramica, non si può infatti sottacere che nelle speciali Regioni alpine le norme di attuazione hanno conosciuto una valorizzazione molto più accentuata rispetto alle Regioni speciali insulari. La Sicilia, in particolare, è la Regione ove i decreti di attuazione dello Statuto hanno conosciuto meno fortuna sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo. La ragione di ciò può essere in realtà ricondotta alle marcate differenze economiche e alle particolarità sociali che differenziano le Regioni speciali tra loro, tenuto conto che, tendenzialmente, solo in

(3) Per più ampie riflessioni sull'inquadramento delle norme di attuazione nel sistema delle fonti del diritto, si veda F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988, p. 14 ss.

(4) Sentenza Corte costituzionale n. 20 del 1956.

(5) Il criterio di riferimento per la definizione della prevalenza delle norme di attuazione è quindi quello della competenza (cfr. nota n. 6). Si veda sentenza Corte costituzionale n. 237 del 1983, in *Le Regioni*, 1983, p. 1275 ss.

(6) La prevalenza delle norme di attuazione è stata sempre ribadita dalla Corte costituzionale. Tra le altre, si veda la sentenza n. 341 del 2001, secondo cui le «norme di attuazione sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze n. 213 del 1998; n. 160 del 1985 e n. 151 del 1972). Infatti, le norme di attuazione dello Statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)».

presenza di un sistema finanziario solido la Regione può essere in grado di contrattare con lo Stato una maggiore devoluzione di competenze e funzioni⁷. Maggiori spazi di autonomia rappresentano infatti maggiori costi e, di conseguenza, non può non tenersi conto delle differenti capacità fiscali e di programmazione finanziaria di ciascuna specialità.

Così delineati i tratti essenziali dell'istituto, tenendo sempre in considerazione le differenze che caratterizzano ciascuna realtà speciale, è possibile constatare come i decreti di attuazione si siano rivelati nel corso degli anni come lo strumento attraverso cui le specialità possono restare al passo con i tempi e con le esigenze che di volta in volta vengono presentate dalle Regioni allo Stato. D'altra parte, l'autonomia non va intesa come una condizione statica, che, una volta riconosciuta, resta immutabile; al contrario, rappresenta una realtà estremamente dinamica. Non riconoscere ciò comporterebbe di fatto un'indebita cristallizzazione dell'istituto che non sarebbe in grado di garantire le finalità di tutela per le quali è originariamente sorto⁸.

Considerando quindi che il contesto storico non è inalterabile, bensì muta nel tempo, con esso anche il quadro normativo deve essere in grado di potersi evolvere e adeguare. Per rispondere a questa esigenza, lo Stato e le Regioni speciali, con l'avvallo della giurisprudenza costituzionale, hanno consentito alle norme di attuazione di diventare quello strumento grazie al quale gli Statuti possono essere integrati e persino aggiornati attraverso un procedimento semplificato.

L'istituzione delle Commissioni paritetiche ha consentito l'instaurazione di un tavolo permanente tra lo Stato e la Regione speciale che ha permesso di aggirare le rigidità previste dagli Statuti speciali per una loro

(7) Sul punto si veda anche O. CHessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano. Atti delle Giornate di studio "Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e la sua riforma"* (Roma, 20-21-22 ottobre 2011), Milano, Giuffrè, 2012.

(8) Basti pensare che in alcuni ambiti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni a Statuto ordinario godevano di spazi di autonomia addirittura più ampi rispetto alle Regioni speciali. È evidente che non consentire un adeguamento in tempi rapidi degli Statuti speciali alla nuova realtà costituzionale, avrebbe comportato un travisamento dell'impianto regionale italiano per come era stato concepito dal costituente. Sul rilievo per il nostro ordinamento della riforma del Titolo V della Costituzione si veda R. BALDUZZI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003.

eventuale formale revisione⁹. Specificando di volta in volta il significato delle disposizioni statutarie si è introdotta una fonte che pur mantenendo inalterato il testo degli Statuti speciali ne possa sempre aggiornare la portata e i contenuti andando, talora, persino oltre quanto previsto dalla lettera degli Statuti stessi.

Ciò che, però, è ancora più sorprendente è come, attraverso il riconoscimento dell'importanza e delle potenzialità delle norme di attuazione, si siano sviluppate peculiarità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni speciali che hanno trasformato questo istituto in uno strumento di vera e propria "contrattazione". Sotto questo profilo, di grande interesse è la riflessione di Giovanni Pitruzzella¹⁰, il quale, nel commentare la pronuncia n. 451/1998 della Corte costituzionale, segnalava il progressivo affermarsi di un «principio contrattualista» che sottostarebbe al rapporto tra lo Stato e le Regioni speciali.

In quest'ottica si è pure evidenziato che il rapporto Stato-Regioni speciali si risolverebbe in una vera e propria negoziazione tra lo Stato e una delle sue articolazioni che non ha eguali sotto il profilo degli strumenti di produzione legislativa e che ha consentito l'emergere di quello che è stato autorevolmente definito¹¹ come un principio di «bilateralità dei rapporti fra la Regione a Statuto speciale e lo Stato»¹².

Tale principio troverebbe, invero, la propria realizzazione nel procedimento di formazione delle norme di attuazione che, garantendo attraverso la Commissione paritetica una parità di posizione tra lo Stato e la Regione speciale coinvolta¹³, consentirebbe l'adozione di norme in grado di

(9) Per tutte le Regioni speciali il procedimento di revisione statutaria richiama il procedimento previsto per la modifica delle leggi costituzionali, riservando l'iniziativa anche al Consiglio regionale della Regione interessata alla modifica statutaria.

(10) G. PITRUZZELLA, *Modifiche delle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 6, 1988, pp. 1608-1616.

(11) M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

(12) Secondo l'autore, per altro, tale rapporto di bilateralità costituirebbe una manifestazione della natura distinta e separata delle Regioni a Statuto speciale rispetto allo Stato. Per un approfondimento cfr. anche nota n. 6.

(13) Nonostante l'ultima parola spetti al Governo, quindi allo Stato, la fase di negoziazione si realizza all'interno della Commissione paritetica, dove è garantita assoluta pariteticità tra l'ente

integrare, modificare, aggiornare lo Statuto speciale arrivando anche ad ammettere la possibilità, laddove se ne ravvisi l'esigenza, di una ridefinizione delle competenze sulla base di un accordo tra gli enti coinvolti¹⁴. La rappresentazione plastica di quanto appena esposto ha trovato la propria massima esplicazione nella Regione Trentino-Alto Adige, Regione speciale ove l'istituto delle norme di attuazione ha conosciuto maggiore diffusione¹⁵.

Le particolarità sociali, culturali e demografiche di questa Regione, tra tutte la forte presenza, anche politica, di una coesa e compatta minoranza etnico-linguistica unita alla forte ambizione interna verso l'ampliamento della sfera di autonomia politica e amministrativa della Regione (o meglio delle due Province autonome, quali enti costitutivi della Regione¹⁶), hanno permesso alle norme di attuazione di ergersi quale mezzo preferito per la gestione dei rapporti giuridici tra lo Stato centrale e la Regione. In Trentino-Alto Adige, più che nelle altre Regioni a Statuto speciale, dunque, le norme di attuazione sono divenute uno strumento nelle mani del legislatore, statale e regionale, per continuare a espandere e de-

statale e quello regionale o provinciale. Il testo approvato dalla Commissione paritetica, peraltro, raramente viene disatteso dal Governo. Sui rapporti tra il Governo e le Commissioni paritetiche, cfr. R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 205-218 e R. BARBAGALLO, *Ruolo delle commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 1990, p. 900 ss.

(14) In proposito, G. PITRUZZELLA, *Modifiche alle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali*, cit. nota n. 10, ritiene che «in tal modo si offre allo Stato e alla Regione speciale la possibilità di determinare negozialmente, ogni volta che se ne pone l'esigenza e nei limiti consentiti dall'elasticità delle disposizioni statutarie, l'assetto delle rispettive competenze anche in vista di comuni obiettivi di sviluppo economico e sociale delle aree interessate».

(15) In totale dal 1948 ad oggi in Trentino-Alto Adige sono state approvate 189 norme di attuazione. Dato consultabile *online* sul sito istituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (<http://www.Regione.taa.it>) e sul sito della Consulta per la riforma dello Statuto realizzato dalla Provincia autonoma di Trento (<https://www.riformastatuto.tn.it/>).

(16) Dal punto di vista normativo, l'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato l'art. 116 della Costituzione specificando che «la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano». Ciononostante, l'art. 3, comma 1, dello Statuto di Autonomia mantiene ancora l'impostazione previgente: «La Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano [...]».

finire gli ambiti di autonomia della Regione e delle due Province autonome di Trento e Bolzano¹⁷.

Se a ciò si aggiungono le peculiarità che caratterizzano la composizione della Commissione paritetica¹⁸ istituita in questa Regione si arriva a comprendere la ragione per cui, anche in quest'ambito, il Trentino-Alto Adige può essere definita la "Regione speciale tra le speciali".

Attraverso una ricognizione storica e istituzionale dell'istituto in questa realtà territoriale, che tenga ovviamente conto delle esperienze delle altre specialità regionali, si vogliono ricostruire le ragioni per le quali le norme di attuazione sono diventate uno strumento irrinunciabile per questa Regione e perché, anche in un'ottica futura dell'istituto, potrebbero rappresentare un'opportunità enorme per lo sviluppo di tutto il regionalismo italiano che, peraltro, negli ultimi anni sta conoscendo una spinta verso una sempre più ampia decentralizzazione, con attribuzione di maggiori funzioni e competenze anche alle Regioni ordinarie¹⁹.

2. L'irrinunciabilità e la rilevanza delle norme di attuazione nella definizione dell'autonomismo regionale

Le funzioni fondamentali attribuite alle norme di attuazione possono essere individuate direttamente attraverso la lettura degli Statuti di autonomia. Tutti e cinque gli Statuti rimandano, nelle disposizioni transitorie, a decreti legislativi²⁰ o semplicemente a norme²¹ per dare attuazione

(17) Per un approfondimento circa l'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol si veda E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1994.

(18) Si veda par. 4.

(19) Si pensi ai *referendum* consultivi tenutisi il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, a seguito dei quali, il 28 febbraio 2018, al termine di tre mesi di negoziati, i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno firmato con l'allora sottosegretario con delega agli affari regionali, Gianclaudio Bressa, un accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

(20) Prima del 1988 le norme di attuazione rivestivano la forma di decreto del Presidente della Repubblica. Con l'art. 14 della legge n. 400/1988 si stabilì che i nuovi atti legislativi che fossero frutto di esecuzione di una legge delega sarebbero stati chiamati semplicemente "decreti legislativi". Tale previsione venne applicata anche in relazione alle norme di attuazione che adesso rivestono la forma di decreti legislativi.

(21) È il caso della Regione Sicilia, art. 43, legge costituzionale n. 2 del 1948: «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo del-

allo Statuto. Gli Statuti speciali del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna e della Sicilia si riferiscono anche a norme di attuazione per il passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alle Regioni.

Tale separazione, o meglio specificazione, di funzioni da parte di questi tre Statuti non ha, in realtà, portato all'esclusione del ricorso a norme di attuazione per il trasferimento di personale e uffici in Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. In dette Regioni, infatti, la funzione del trasferimento di uffici e personale si può ritenere assorbita dal punto di vista formale all'interno della più ampia funzione di dare attuazione allo Statuto²². Per il pieno e completo espletamento delle proprie competenze occorre che gli enti abbiano il controllo sull'apparato amministrativo necessario a gestire le proprie determinazioni. A questo proposito è utile evidenziare come sia stata la stessa giurisprudenza costituzionale²³ a fare riferimento alle norme di attuazione previste per il trasferimento del personale e degli uffici al fine di includervi anche la competenza relativa al trasferimento delle funzioni amministrative.

Il rispetto del principio del parallelismo²⁴ tra funzioni legislative e amministrative imponeva all'interprete l'individuazione di uno strumento idoneo a realizzare lo spostamento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione o Provincia autonoma. Lungi dal potersi ammettere un automatismo ed esclusa l'applicabilità dell'ottava disposizione transitoria della Costituzione²⁵, la Corte costituzionale attraverso un'interpretazione estensiva delle norme di attuazione previste per il passaggio degli uffici e del personale vi ha ricompreso anche la competenza relativa

lo Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

(22) Sotto questo profilo potrebbe quindi ritenersi pleonastica la bipartizione di funzioni effettuata dagli Statuti della Sicilia, della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia.

(23) Per tutte si veda sentenza Corte costituzionale n. 22 del 1961.

(24) Tale principio derivava dal previgente art. 118 della Costituzione che prevedeva che le Regioni esercitassero le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui avessero esercitato la competenza legislativa. Per un approfondimento sul punto si veda C. MORTATI, *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, p. 950 ss.

(25) Tale disposizione prevede che il trasferimento delle funzioni amministrative per le Regioni a Statuto ordinario avvenga attraverso legge ordinaria dello Stato.

al trasferimento delle funzioni amministrative²⁶. Quanto appena richiamato assume un'importanza fondamentale, laddove si consideri che le norme di attuazione emanate per il trasferimento delle funzioni amministrative sono le più numerose adottate²⁷.

Non essendo questa la sede adatta per la trattazione approfondita in merito alla competenza relativa al trasferimento delle funzioni amministrative, degli uffici e del personale²⁸, è sul significato da attribuire alla locuzione «attuazione» che occorre, invece, focalizzare l'attenzione. Sul punto peraltro sono intervenute diverse sentenze della Corte costituzionale²⁹, che, attraverso un'interpretazione (marcatamente) estensiva, hanno aperto le porte alla configurazione dell'istituto per come lo conosciamo oggi.

La sentenza n. 20 del 1956 è stata la prima pronuncia a riconoscere portata integrativa alle norme di attuazione. In tale pronuncia si è precisato che le norme di attuazione possono contenere disposizioni *secundum legem*, aderenti cioè alle previsioni statutarie ovvero *praeter legem*, in questo caso potendo aggiungere alle disposizioni dello Statuto «qualche cosa che le medesime non contenevano»³⁰. La rilevanza pratica della questione è in effetti cruciale. Il riconoscimento alle norme di attuazione di un compito di integrazione e, per certi versi, di aggiornamento dello Statuto di autonomia, riconferma la loro primaria importanza nell'ambito della definizione dei rapporti tra Stato e Regioni speciali.

(26) Sentenza Corte costituzionale n. 180 del 1980, specificatamente punti 3 e 4 del Considerato in diritto. Su tale orientamento giurisprudenziale si richiama anche L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 214 ss.

(27) Ciò d'altra parte non può certo stupire, atteso che il trasferimento delle funzioni amministrative rappresenta il presupposto per l'esercizio delle competenze legislative attribuite alla Regione speciale.

(28) Per un inquadramento generale sul punto, si veda P. GASPARRI, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Atti del III convegno di Studi Giuridici sulla Regione, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 142 ss. Per un approfondimento circa il trasferimento di funzioni amministrative attraverso le norme di attuazione si veda M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, Napoli, Jovene, 2012, p. 131 ss.

(29) Si vedano le sentenze Corte costituzionale n. 14 e n. 20 del 1956, n. 15 del 1957, n. 47 del 1968, n. 212 del 1984, n. 61 del 1987.

(30) Sentenza Corte costituzionale n. 20 del 1956.

L'unico limite riconosciuto dalla Corte costituzionale all'attività integrativa e interpretativa è rappresentato dalla necessaria aderenza allo spirito e alle finalità dell'attuazione statutaria³¹. Con questa pronuncia venne di fatto altresì sconfessato l'orientamento che voleva riconoscere alle norme di attuazione carattere temporaneo e limitato al primo avvio degli Statuti.

Sempre sulla portata integrativa delle norme statutarie di particolare interesse è la sentenza n. 213 del 1998³², in cui venne chiarito un ulteriore aspetto circa le funzioni svolte dai decreti attuativi. Ribadendo il concetto che le norme di attuazione possono integrare lo Statuto ne venne valorizzato il rilievo teleologico ai fini dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Secondo la ricostruzione della Corte le norme di attuazione rappresentano infatti, «tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti. Le norme di attuazione, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, finiscono così, in un certo modo, per fissare, entro i contorni delineati dagli Statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piene attuazioni, i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale».

Una volta valorizzata la rilevanza sotto il profilo storico delle norme di attuazione, la Corte le ha sostanzialmente attribuito il compito di aggiornare le disposizioni statutarie, che quindi potranno – a seconda del momento storico in cui vengono adottate – prevedere cose differenti, finanche in contrasto tra loro. Con tale interpretazione è stata evidenziata la versatilità e la duttilità delle norme di attuazione, garantendone di

(31) In questo senso va letta la sentenza n. 240 del 1982 che ha ritenuto illegittime le norme di attuazione dello Statuto regionale sardo che prevedevano l'istituzione di una sezione distaccata della Corte dei conti. Di fatto richiamandosi ai limiti indicati nella sentenza n. 20 del 1956 la Corte ha bocciato la norma di attuazione in quanto «non è in alcun modo desumibile dallo Statuto della Regione Sardegna, né dal suo spirito, né dalle sue finalità, che sia inteso prevedere nemmeno per implicito sezioni di organi giurisdizionali centrali, neanche nei limiti degli affari concernenti la Regione [...]».

(32) Il caso di specie riguardava l'impugnazione delle norme di attuazione in materia di utilizzo della lingua tedesca e ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nel procedimento giudiziario. Il giudice *a quo* sollevava il dubbio di costituzionalità della norma di attuazione nella parte in cui non estendeva il diritto all'uso della lingua tedesca e ladina anche ai procedimenti penali militari.

conseguenza la qualifica di fonte permanente della quale si avrà sempre necessità al fine di rendere le previsioni contenute negli Statuti speciali aderenti alla situazione storicamente vivente³³.

È questo in realtà il punto di partenza che ci permette di comprendere l'enorme valore che le norme di attuazione rappresentano per l'ordinamento autonomistico. Esse sono espressione piena e attuale dell'autonomia e mezzo irrinunciabile per mantenerla viva e adeguata alla finalità per cui essa è sorta.

Attraverso la lente interpretativa del giudice costituzionale le norme di attuazione hanno trovato quel fondamento e quel riconoscimento necessario affinché il Governo e le Regioni speciali potessero considerare tale fonte normativa uno strumento permanente, relativamente deformalizzato e attuale di regolazione dei propri rapporti e delle eventuali controversie.

Come dimostra l'esperienza autonomistica del Trentino-Alto Adige le norme di attuazione (sono state e) possono diventare anche per le altre realtà autonomistiche una fonte importante e non limitata ad un'attuazione in senso stretto delle disposizioni statutarie, bensì quel mezzo in grado di ampliare le proprie competenze e superare i rigidi confini imposti dagli Statuti di autonomia.

3. Periodizzazione delle norme di attuazione in Trentino-Alto Adige

L'affermazione della decretazione legislativa di attuazione in Trentino-Alto Adige non è stata immediata. Il riconoscimento delle potenzialità di questo istituto è stato graduale ed è passato attraverso una progressiva presa di consapevolezza da parte degli attori regionali e statali.

Tale processo ha conosciuto diverse fasi che coincidono sostanzialmente con quelle dello sviluppo storico dell'autonomia regionale e sulle quali ha indubbiamente inciso l'andamento dei rapporti politici tra Roma e Trento-Bolzano.

Volendo effettuare una scansione temporale delle norme di attuazione (tenendo presente che tale suddivisione è valevole solo per la Regione

(33) Per approfondimenti, si veda R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2008, pp. 1051-1076.

in esame) si possono prendere in considerazione tre periodi: una prima fase che va dal 1948 al 1971, una seconda fase dal 1971 al 1992 e una terza fase dal 1992 ai giorni nostri.

La prima fase ha risentito in larga misura dei difficili rapporti intercorrenti tra il Governo nazionale e la Provincia autonoma di Bolzano³⁴. In venticinque anni vennero adottate ventisette norme di attuazione il cui contenuto venne limitato principalmente all'avviamento delle disposizioni statutarie e al trasferimento di personale e beni dallo Stato alla Regione³⁵ (solo poche di queste sono ancora oggi in vigore essendo state in larga misura superate dall'emanazione del secondo Statuto di autonomia e dalle susseguenti norme di attuazione).

La Regione e lo Stato non riuscirono in questa fase ad avviare una collaborazione fondata sulla fiducia necessaria per giungere a proposte condivise, di ampio respiro, volte magari a un'espansione delle competenze regionali. Da un lato, lo Stato italiano riteneva di aver adempiuto ai propri obblighi internazionali relativi all'Alto Adige con la concessione dello Statuto di autonomia, dall'altro, gli altoatesini ritenevano che lo stesso Statuto *octroyé*³⁶ avesse violato lo spirito dell'accordo di Parigi³⁷ che, secondo gli intendimenti dei firmatari, avrebbe dovuto prevedere un'autonomia esclusiva per l'area della provincia di Bolzano.

(34) Specialmente con la minoranza etnico-linguistica tedesca. È il periodo degli attentati della *Befreiungsausschuss Südtirol*, movimento terrorista sudtirolese che si batteva per l'autodeterminazione e il ricongiungimento dell'Alto Adige con l'Austria. Sul punto si veda altresì C. GATTERER, *In lotta contro Roma*, Bolzano, Praxis, 1994.

(35) Sul trasferimento di beni e personale si vedano i d.P.R. n. 3599 del 1952, n. 918 del 1954, n. 448 del 1956, n. 104 del 1960, n. 652 del 1969 e n. 1350 del 1962.

(36) Riprendendo la definizione francese delle Costituzioni "ottriate", vale a dire frutto di mera concessione regia e non di concertazione e partecipazione da parte della popolazione.

(37) Anche definito "accordo De Gasperi-Gruber" (in tedesco, *De Gasperi-Gruber Abkommen*), venne siglato alla fine della Seconda guerra mondiale ai margini della Conferenza di pace di Parigi (29 luglio-15 ottobre 1946) tra il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Alcide De Gasperi e il Ministro degli esteri austriaco Karl Gruber. Tale accordo tra l'Italia e l'Austria garantiva agli altoatesini di lingua tedesca provvedimenti specifici per la salvaguardia del loro carattere etnico e del loro sviluppo economico e culturale e divenne parte integrante del trattato di pace degli alleati con l'Italia (Trattato di Parigi, 10 febbraio 1947). Viene considerato alla base dell'autonomia dell'Alto Adige e il fondamento del suo ancoraggio internazionale. Per un approfondimento circa la rilevanza dell'accordo in questione, si veda G. BERNARDINI, *L'accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale*, Trento, FBK Press, 2016.

A ciò può aggiungersi che non vi era ancora una reale consapevolezza circa la portata che le norme di attuazione avrebbero potuto rivestire quale strumento di concertazione e di ampliamento delle competenze regionali.

La prima norma di attuazione, il d.P.R. n. 1414 del 1948³⁸, emanata pochi mesi dopo l'adozione del primo Statuto di autonomia³⁹, constava di una trentina di articoli contenenti le norme necessarie per l'avviamento e il funzionamento degli organi della Regione e del Commissariato del Governo. Si poteva quindi parlare di "attuazione in senso stretto".

Di particolare rilievo è la norma di attuazione⁴⁰, approvata dal Governo pochi anni dopo (e in vigore ancora oggi), che attribuiva alle Province di Trento e Bolzano la potestà amministrativa in materia di usi civici⁴¹ che precedentemente era esercitata dal Ministero dell'agricoltura. Questa è stata la prima norma di attuazione a contenuto marcatamente *praeter statutum* non essendo la competenza sugli usi civici attribuita dallo Statuto alle Province autonome.

Ulteriori decreti attuativi che meritano di essere ricordati sono il d.P.R. 28 del 1959, in materia di case popolari, il d.P.R. n. 1122 del 1958 volto ad attuare l'art. 11 dello Statuto⁴² in materia di segretari provinciali e tre

(38) Le disposizioni ivi contenute sono state superate dal d.P.R. n. 49 del 1973. Tale decreto di attuazione seguì l'emanazione del secondo Statuto di autonomia e riprese quanto previsto dalla norma richiamata. L'unico articolo ancora in vigore, è l'art. 12 che prevede il potere sostitutivo in capo al Commissario del Governo in caso di inadempienza del Presidente della Giunta provinciale rispetto ai provvedimenti previsti dall'art. 46 dello Statuto (ora art. 52).

(39) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

(40) D.P.R. n. 1064 del 1952.

(41) Il concetto di uso civico è dibattuto in dottrina. U. PETRONIO, in *Usi civici*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1992 definisce gli usi civici come «i diritti d'uso esercitati dalla popolazione su terre che appartengono a soggetti diversi dalla popolazione, la quale costituisce il gruppo degli utenti». Di diversa opinione, A. GERMANÒ, in *Usi civici*, in *Digesto*, sez. civ., vol. XIX, Torino, UTET, 1999, il quale ritiene non corretta un'interpretazione che faccia ricadere sotto il medesimo nomen «distinte situazioni giuridiche di godimento collettivo di terre agro-silvo-pastorali». Lo stesso autore attribuisce il "travisamento" degli usi civici che sarebbero semplici diritti d'uso delle popolazioni su terre altrui, al r.d. n. 751 del 1924 sul riordinamento degli usi civici nel regno, che «aveva voluto ridurre a unità il diverso al fine di determinare più facilmente la eliminazione [...] dei diritti delle collettività».

(42) Art. 8 del secondo Statuto di autonomia.

decreti legislativi⁴³ che intendevano dare attuazione alle norme contenute nel Titolo X dello Statuto speciale relativo all'uso della lingua tedesca da parte delle amministrazioni e nei concorsi pubblici.

La seconda fase prese avvio con l'emanazione del secondo Statuto di autonomia che rappresentò il primo passo verso la soluzione della "questione altoatesina"⁴⁴. Venne dominata dall'adozione di provvedimenti volti a dare, da un lato, ulteriore attuazione agli accordi contenuti nel cosiddetto "Pacchetto per l'Alto Adige"⁴⁵, dall'altro, a definire le competenze amministrative e funzionali delle due Province autonome alla luce del nuovo Statuto.

Delle 137 misure individuate nel Pacchetto, 97 vennero attuate con l'approvazione del nuovo Statuto di autonomia, 8 attraverso norme di attuazione, 15 con legge ordinaria dello Stato e 9 con provvedimenti amministrativi⁴⁶.

La legge n. 118 del 1972, che merita qui di essere brevemente richiamata considerato il rilievo assunto in relazione alla definizione del quadro autonomistico altoatesino, recepiva tredici dei quindici punti concordati da attuarsi mediante legge ordinaria dello Stato. Il titolo «Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine» evocativamente ricalcava quello che era il fine del legislatore. In esso vennero contenute disposizioni in

(43) I d.P.R. n. 688 del 1959, n. 103 del 1960 e n. 671 del 1960.

(44) Oltre alle problematiche sociali interne che minarono la convivenza tra i gruppi etnici la questione altoatesina venne posta anche in sede internazionale. L'Austria, che dopo l'accordo De Gasperi-Gruber era considerata una sorta di "potenza tutrice" dell'Alto Adige, aveva infatti lamentato (si vedano le due risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, n. 1497 dell'ottobre 1960 e n. 1161 del novembre 1961) come l'Italia non avesse dato attuazione a quanto pattuito a Parigi nel 1946. Sul ruolo dell'Austria nei rapporti con l'Alto Adige, cfr. M. Di Ruzza, *L'Austria e l'Alto Adige. La «funzione di tutela» austriaca verso il Sudtirolo nei rapporti diplomatici Roma-Vienna*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

(45) Furono una serie di 137 misure individuate alla fine degli anni Sessanta di comune accordo tra il Ministro degli affari esteri italiano Aldo Moro e quello austriaco Kurt Waldheim al fine di porre fine alla c.d. "questione altoatesina" e alla conseguente controversia internazionale sorta tra i due Paesi (si veda la nota precedente). Per una disamina più approfondita del tema, si veda A.E. ALCOCK, *Geschichte der Südtirolfrage. Südtirol seit dem Paket 1970-1980*, Vienna, Braumüller, 1982.

(46) Le restanti 8 erano considerate "precisazioni" a singoli punti e misure, oggetto dell'esame del Governo, e di garanzie interne. Si veda P. FERRARI (a cura di), *Il nuovo Statuto di autonomia*, Bolzano, Giunta provinciale di Bolzano, 2009.

materia di cinematografia⁴⁷, Archivio di Stato⁴⁸, statistica⁴⁹, economia⁵⁰, segretari comunali⁵¹, anagrafica, titoli di studio⁵², recupero dei cognomi in lingua tedesca⁵³, modifiche alle circoscrizioni giudiziarie⁵⁴ e in chiusura venne disposto un indennizzo a favore dell'*Alpenverein Südtirol*⁵⁵. In questo periodo, oltre alle 8 norme di attuazione contenute nel Pacchetto, vennero emanate quasi 100 norme di attuazione riguardanti le materie più varie.

Tra le norme particolarmente rilevanti approvate in questi anni si possono ricordare quelle in materia di ordinamento scolastico⁵⁶, tutela del

(47) Vennero istituite a Bolzano tre sezioni delle commissioni di revisione cinematografica con il compito della revisione in lingua originale dei film in lingua tedesca che vengono proiettati in Provincia di Bolzano (Titolo I).

(48) Venne stabilita la ripartizione tra lo Stato e la Provincia Autonoma di Bolzano il materiale dell'Archivio di Stato di Bolzano sulla base di tabelle allegate alla medesima norma di attuazione. Venne altresì riconosciuto l'obbligo in capo alla Provincia di creare l'Archivio storico provinciale (Titolo II).

(49) Vennero regolati i rapporti tra l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), la Regione e le Province (Titolo III).

(50) Venne limitato il potere dello Stato di avviare iniziative industriali a partecipazione statale ad una previa deliberazione del Comitato interministeriale per la partecipazione economica, da adottarsi in accordo con la Provincia (Titolo V).

(51) In Provincia di Bolzano, in virtù di tale disposizione legislativa, i segretari comunali sono tuttora dipendenti dei Comuni e non dello Stato (Titolo VI).

(52) Riguardava il riconoscimento dei diplomi di dentista conseguiti in Germania e Austria (Titolo VIII).

(53) Il Titolo IX di tale legge istituì una particolare procedura per il ripristino nella versione originaria tedesca dei nomi e dei cognomi che erano stati italianizzati durante il periodo fascista. Per un approfondimento sulla questione si veda A. DI MICHELE, *L'italianizzazione imperfetta. L'amministrazione pubblica dell'Alto Adige tra Italia liberale e fascismo*, Alessandria, Dell'Orso, 2003.

(54) Cfr. Titolo X legge 118/1972.

(55) Venne disposto il pagamento di un indennizzo di 650 milioni di lire a favore dell'associazione alpinistica tedesca per i rifugi alpini che erano stati espropriati nel 1923 e che erano stati assegnati al *Club alpino italiano* (Titolo XIII).

(56) D.P.R. n. 89 del 1983 che recepiva i principi di tutela delle minoranze linguistiche e che ha portato alla realizzazione di un sistema del tutto unico sul territorio nazionale. Per approfondimenti si veda M.C. ANTONACCI, *L'autonomia scolastica: il caso della Provincia autonoma di Trento. Il quadro normativo*, in *questa Rivista*, 2-3, 2004.

bilinguismo⁵⁷ e proporzionale etnica⁵⁸. Le ultime norme di attuazione emanate il 16 marzo del 1992 precedettero di poco il deposito da parte dell'Austria all'Italia della "quietanza liberatoria"⁵⁹. Tra queste il d.lgs. n.

(57) D.P.R. n. 846 del 1977.

(58) Di particolare interesse è la norma di attuazione in materia di "proporzionale etnica", d.P.R. n. 752 del 1976, per la cui definizione pare utile richiamare quella offerta da Polonioli e Bocchi (in G. POLONIOLI, L. BOCCHI, *Proporzionale etnica negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego*, in *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia*, Trento, Università degli studi di Trento, 1995), secondo i quali la proporzionale etnica consisterebbe in «un particolare meccanismo in forza del quale l'ammissione a certi pubblici uffici, ovvero al godimento di particolari diritti, avviene non già sulla base di un metodo di libera e generale competitività tra tutti gli aspiranti, bensì in ragione di una suddivisione etnica dei posti o benefici disponibili, onde la competitività può avvenire solo all'interno di ognuna di dette suddivisioni e di ogni gruppo e non già per l'intero delle cariche disponibili. Dato poi che la suddivisione viene effettuata normalmente in proporzione alla consistenza di ogni gruppo linguistico, il meccanismo descritto viene per l'appunto denominato proporzionale etnica».

Il riparto dei posti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni e la distribuzione dei mezzi del bilancio provinciale destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali viene determinata in rapporto alla consistenza dei tre gruppi linguistici (italiano, tedesco e ladino) come risultante all'esito del censimento ufficiale nazionale. In tale occasione tutti i cittadini italiani di età superiore ad anni quattordici e regolarmente residenti nella Provincia autonoma di Bolzano devono, a tal fine, rendere una dichiarazione individuale di appartenenza o aggregazione a uno dei tre gruppi linguistici. Fino al 1997 il principio della proporzionale etnica è stato applicato, nella spartizione delle posizioni nel pubblico impiego, in maniera estremamente rigida, tantoché venivano lasciati vacanti i posti riservati ad un gruppo i cui aspiranti o non fossero stati giudicati idonei o non si fossero proprio candidati. Con il d.lgs. n. 354 del 1997 questo regime è stato temperato attraverso l'introduzione del principio della cosiddetta "proporzionale morbida" che ha di fatto alleggerito le rigidità precedentemente previste. Attraverso la nuova disciplina è ora possibile coprire i posti rimasti vacanti per i motivi sopra richiamati con candidati di altri gruppi linguistici che siano risultati idonei. Di queste eventuali assegnazioni dovrà essere tenuto conto nelle successive assunzioni in modo tale da consentire al gruppo linguistico penalizzato di recuperare i posti non precedentemente coperti.

Per ulteriori approfondimenti circa il funzionamento e le problematiche relative alla proporzionale etnica si rinvia a O. PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bolzano, Athesia, 1980; E. NIZZA, *Questioni inerenti l'applicazione del principio della proporzionale etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1988, p. 152 ss.; P. CARROZZA, *Ancora in tema di proporzionale etnica e bilinguismo negli uffici statali della Provincia di Bolzano*, in *Le Regioni*, 1, 1989, p. 116 ss. e, più di recente, G. POGGESCHI, *La proporzionale etnica*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 686-716, e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008.

(59) Inviata l'11 giugno 1992, fu una dichiarazione unilaterale resa dall'Austria con cui veniva dichiarata chiusa la vertenza internazionale con l'Italia avviata all'inizio degli anni Sessanta (si veda nota n. 44). Per una completa ricognizione storica di questo periodo si rinvia a G. SOLDE-REER, *Das 20. Jahrhundert in Südtirol*, 6 voll., Bolzano, Raetia, 1999-2004, in particolare vol. 5, *Zwischen Europa und Provinz (1980-2000)*.

266 del 1992 riveste un'importanza fondamentale come norma di chiusura in quanto, oltre a disciplinare il rapporto tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali e provinciali, ebbe ad oggetto la regolamentazione della potestà statale di indirizzo e coordinamento⁶⁰.

Nell'arco temporale tratteggiato il clima tra Roma e Trento-Bolzano divenne più collaborativo, ma rimase ancora dominato dalle diffidenze reciproche. Le norme di attuazione non erano ancora diventate quel mezzo di concertazione spontaneo che sono oggi, ma rappresentavano uno strumento per il recepimento e l'attuazione non solo dello Statuto di autonomia, ma anche delle pattuizioni internazionali.

Il terzo periodo che possiamo individuare in questo percorso ha preso avvio con la chiusura della vertenza tra Italia e Austria⁶¹ e perdura fino ad oggi. Si sviluppa in un clima rasserenato e più costruttivo tra il Governo e la Regione. In questo periodo le norme di attuazione hanno mutato la loro natura diventando quello strumento di contrattazione permanente tra Roma e le autonomie di Trento e Bolzano⁶² che ha consentito l'espansione delle competenze e la ridefinizione dei rapporti finanziari.

In questa terza fase le norme di attuazione hanno assunto una valenza diversa rispetto a quella che avevano ricoperto nelle fasi precedenti. Da strumenti tecnici per l'attuazione dello Statuto o, in parte, di accordi internazionali diventano principalmente strumenti per la realizzazione di veri e propri programmi o intese politiche tra il Governo locale e quello nazionale⁶³.

(60) Di rilievo sotto il profilo teleologico è il riferimento, come principio fondamentale, a quanto sancito nel testo dell'Accordo di Parigi circa l'esercizio da parte della Provincia di un autonomo potere legislativo e amministrativo a tutela delle minoranze etnico-linguistiche. Per quanto riguarda il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato l'art. 3 del decreto attribuiva allo Stato la facoltà di emettere atti di indirizzo e coordinamento direttamente efficaci su tutto il territorio regionale. Tali atti di indirizzo risultavano vincolanti solo per quanto atteneva agli obiettivi in essi stabiliti, mentre lasciavano alla Regione o alla Provincia autonoma libertà di scelta circa le modalità di conseguimento di detti obiettivi. Questo potere è stato, anche in relazione alle Regioni ordinarie, limitato e ridimensionato con le leggi n. 131/2003 e n. 11/2005.

(61) Si veda nota n. 44.

(62) Dal 1993 ad oggi sono stati approvati oltre ottanta decreti legislativi di attuazione.

(63) Si veda par. 5.

Contestualmente al tramonto della cosiddetta Prima Repubblica si afferma in Italia un modello di alternanza politica che vede il centrodestra e il centrosinistra avvicinarsi alla guida del Governo⁶⁴.

Questo mutamento nella politica nazionale ha avuto rilevanti ripercussioni anche sulla sorte delle norme di attuazione e sulle modalità di gestione dei rapporti con il Trentino-Alto Adige. In particolare, è durante i Governi di centrosinistra che si è assistito a un maggiore ricorso alla decretazione attuativa sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo⁶⁵. Le maggiori difficoltà nell'avvio di un dialogo "politico" tra il Governo nazionale e quello regionale-provinciale si sono invece registrate con i cc.dd. Governi tecnici⁶⁶, i quali, rifuggendo, in qualche modo, la prassi della contrattazione politica, hanno sempre optato per un approccio alle norme di attuazione puramente tecnico.

In questa terza fase si è assistito a quello che per le Regioni ordinarie ha rappresentato un vero e proprio spartiacque: la riforma, nel 2001 del Titolo V della Costituzione⁶⁷. Tale riforma ampliando le competen-

(64) In netta opposizione a tutto il dopoguerra, durante il quale v'è stata l'assoluta predominanza del partito della Democrazia Cristiana sia a livello nazionale che a livello regionale.

(65) Non solo i decreti legislativi di attuazione emanati durante i Governi di centrosinistra legislature sono più numerosi (56) rispetto ai 25 emanati durante i Governi di centrodestra, ma sono anche, dal punto di vista della portata giuridica molto più significativi. Per questo motivo le legislature 1996-2001 (Governi Prodi I, D'Alema I, D'Alema II e Amato II) e 2013-2018 (Governi Letta, Renzi e Gentiloni) possono essere considerate il periodo d'oro per la decretazione attuativa con oltre 50 norme di attuazione emanate ed un'espansione di competenze e funzioni che non ha paragoni in altri periodi. Dati tratti dal sito istituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol: <http://www.Regione.taa.it>.

(66) Si fa riferimento al Governo Dini (in carica dal 17.5.1995 al 18.5.1996), ma ancor di più al Governo Monti (in carica dal 16.11.2011 al 28.4.2013), che rispettivamente adottarono due norme di attuazione: il d.lgs. n. 429/1995 e il n. 430/1995, il primo, e d.lgs. n. 170/2012 e n. 28/2013, il secondo.

(67) A questo proposito, di particolare interesse è il richiamo all'attività delle commissioni paritetiche contenuto nella legge di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. La legge 5 giugno 2003, n. 131 («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), ha previsto all'art. 11 la possibilità per le Commissioni paritetiche di proporre le nuove norme di attuazione necessarie al 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. Sull'impatto della Riforma del Titolo V della Costituzione sulla Regione Trentino-Alto Adige si veda O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia, Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia*

ze delle Regioni ordinarie ha gettato anche le basi per la realizzazione, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, di un modello istituzionale che può essere complessivamente definito "regionalismo asimmetrico"⁶⁸.

4. La decretazione attuativa nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Ruolo delle paritetiche

Come è già stato più sopra evidenziato, in Trentino-Alto Adige, lo sviluppo e la produzione delle norme di attuazione ha conosciuto una dimensione molto più accentuata, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, rispetto alle altre realtà speciali.

Ciò è stato possibile principalmente per due aspetti (in parte già richiamati) tra loro concorrenti e entrambi imprescindibili. Il primo trova fondamento nelle peculiarità della composizione della Commissione paritetica in questa Regione, peculiarità che hanno consentito una maggiore produttività dal punto di vista squisitamente tecnico. Il secondo aspetto fonda invece le radici nel particolare contesto socio-politico che caratterizza la Regione e che ha influito massicciamente sul rafforzamento dell'istituto in esame e le cui vicende politiche ne rappresentano una sicura manifestazione.

La composizione della Commissione paritetica del Trentino-Alto Adige è disciplinata dall'art. 107 dello Statuto di autonomia⁶⁹. In essa vi è,

speciale del Trentino-Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore, Bolzano, Praxis, 2010.

(68) Per un approfondimento della questione si veda E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *questa Rivista*, 1, 2008, pp. 826-844.

(69) «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una Commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco.

In seno alla Commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale Commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano».

ampliando il pensiero di Francesco Palermo⁷⁰, una triplice pariteticità: non solo tra lo Stato e la Regione e tra le due Province autonome e la Regione per le quali sono previsti due membri ciascuno, ma anche tra i gruppi etnici-linguistici che compongono la popolazione. Tale ultima pariteticità deve essere però definita “imperfetta” in quanto si realizza in modo pieno solo all’interno della Commissione dei sei. Solo tre membri della Commissione regionale, infatti, devono appartenere al gruppo linguistico tedesco e non vi è alcuna riserva per il gruppo linguistico ladino che pure popola aree di entrambe le Province. L’inesistenza di una riserva obbligatoria⁷¹ di almeno un membro della Commissione per il gruppo linguistico ladino desta perplessità. Quest’ultimo gruppo infatti oltre a formare il 4,5% della popolazione altoatesina e il 3,5% di quella trentina⁷² è sempre tenuto in considerazione in Provincia di Bolzano quando si tratta di tutela dei gruppi linguistici⁷³. Esso gode per altro anche di una riserva all’interno della proporzionale etnica⁷⁴. Con la legge costituzionale n. 1 del 2017⁷⁵ il legislatore ha cercato di approntare una soluzione a tale problematica. Pur non prevedendo una riserva fissa per il gruppo linguistico ladino, l’art. 9 di tale legge, modificando l’art. 107

(70) F. PALERMO, *Ruolo e natura delle commissioni paritetiche*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit. L’autore individua una «duplice pariteticità» data dalla compresenza della pariteticità linguistica e in quella tra Stato e Regione. A questa duplice pariteticità si può aggiungere quella tra le Province autonome e la Regione.

(71) Nonostante non fosse obbligatorio ai sensi dello Statuto, già nel 2014 il Governo, con d.m. del 18 marzo 2014, aveva nominato membro della Commissione dei dodici e dei sei un commissario di lingua ladina ovvero il deputato della Svp Daniel Alfreider.

(72) Dati Astat al censimento del 2011, si veda *Censimento della popolazione 2011 – Determinazione della consistenza dei tre gruppi linguistici*, su <https://astat.provinz.bz.it>

(73) A titolo esemplificativo si richiama il d.P.R. 752 del 1976 (cfr. nota n. 58) e il d.P.R. n. 89 del 1983, in materia di ordinamento scolastico (si veda *supra* nota n. 56).

(74) Si veda nota n. 58.

(75) Con la c.d. «*Legge Alfreider*» (legge costituzionale n. 1 del 2017) sono state inoltre introdotte diverse disposizioni di modifica dello Statuto speciale, al fine di garantire al gruppo linguistico ladino la parità di rappresentanza, già accordata ai gruppi linguistici italiano e tedesco. In quest’ottica la legge ha previsto la rappresentanza ladina negli enti pubblici di rilievo provinciale, la possibilità per un rappresentante ladino di ricoprire eventualmente la carica di Vicepresidente della Giunta provinciale e di aumentare il peso decisionale della minoranza ladina in fase di approvazione di bilancio, quando ciò dovesse avvenire per gruppi linguistici.

dello Statuto di autonomia, ha espressamente previsto la possibilità di nominare un rappresentante ladino tra i membri della Commissione paritetica. Ciò potrebbe ora avvenire in via del tutto facoltativa o per iniziativa dello Stato oppure nel caso in cui la maggioranza dei consiglieri provinciali del gruppo linguistico tedesco o italiano rinunci alla designazione di un proprio rappresentante in favore di un appartenente al gruppo linguistico ladino.

Dei tre membri del gruppo linguistico tedesco, o adesso ladino, uno deve essere di nomina statale al fine di garantire il ruolo dello Stato come rappresentante di tutti i gruppi linguistici e non solo della maggioranza di lingua italiana.

Questa pariteticità su più livelli, che si risolve in un vero e proprio gioco a incastri per il Governo e la Regione, è resa necessaria dalle particolarità demografiche che caratterizzano il Trentino-Alto Adige⁷⁶.

Da un lato, infatti, l'ordinamento regionale è caratterizzato per la dualità delle Province autonome di Trento e Bolzano, che sono le titolari della maggior parte delle competenze riconosciute dallo Stato a questa terra in virtù dell'autonomia. Dall'altro, vuole essere garantita la parità tra i gruppi linguistici maggioritari.

Il secondo comma dell'art. 107 dello Statuto speciale prevede inoltre l'istituzione in seno alla Commissione paritetica regionale, che viene comunemente denominata "Commissione dei dodici", di una speciale Commissione, la "Commissione dei sei", investita di tutte le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia autonoma di Bolzano. La Commissione dei sei si autoelege tenendo conto della pariteticità tra Governo e Regione/Provincia e cercando di garantire l'equilibrio tra i gruppi linguistici⁷⁷. Solitamente ne fanno parte tre dei sei membri di nomina governativa, tutti e due i membri di nomina del Consiglio provinciale di Bolzano e uno di quelli di nomina del Consiglio regionale.

(76) A titolo esemplificativo, stando all'ultimo censimento del 2011 la popolazione si è dichiarata per circa il 69% tedesca, per il 24% italiana e per il 4% ladina (cfr., *supra*, nota n. 72).

(77) In questo caso la nomina del commissario ladino ha sottratto un membro al gruppo linguistico italiano.

Peraltro, quella che, stando al dato testuale dello Statuto, sembrava dover essere una mera sottocommissione di approfondimento delle norme di attuazione relative alla Provincia di Bolzano, si è con il tempo affermata come autonoma e indipendente rispetto alla Commissione dei dodici arrivando a ricoprire un ruolo di primaria importanza nell'emanazione delle norme di attuazione relative alla Provincia di Bolzano⁷⁸, da sempre Provincia "motore" delle istanze autonomistiche. La maggior parte delle norme di attuazione emanate per la Regione Trentino-Alto Adige riguardano infatti materie ormai di competenza delle due Province autonome⁷⁹. Ciononostante, una sottocommissione per le questioni riguardanti la Provincia autonoma di Trento non è mai stata istituita. Questa netta separazione mette in luce, tra le altre, il complicato regionalismo trentino-altoatesino⁸⁰, caratterizzato ormai da un evidente dualismo tra la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano, che ha portato a un progressivo svuotamento delle competenze regionali, ormai ridotte a poche materie⁸¹ e dove anche in quest'ultima risalta la non unitarietà della disciplina⁸².

Un ulteriore aspetto fondamentale che caratterizza la composizione della Commissione paritetica della Regione Trentino-Alto Adige e che ha influito sulla massiccia produzione di norme di attuazione, è rappresentato dalla significativa presenza di esponenti con incarichi politico-istituzionali tra i propri componenti. Volgendo lo sguardo alla composizio-

(78) Sul punto si veda anche D. POSTAL, *L'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Commissione paritetica dei dodici – Riflessioni intorno a un'esperienza*, Trento, Provincia Autonoma di Trento, n. 1, 2001.

(79) E ciò anche in virtù del progressivo svuotamento delle competenze regionali operato dopo l'adozione del secondo Statuto di autonomia.

(80) Per un approfondimento E. LANTSCHNER, *History of the South Tyrol conflict and its Settlement*, in J. WOELK, F. PALERMO, J. MARKO (a cura di), *Tolerance through Law*, Boston, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 1-15.

(81) Si vedano gli artt. 4, 5, 6, e 7 dello Statuto di autonomia.

(82) Emblematico in questo senso è il d.PReg. 1° febbraio 2005 n. 1, «Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali», che prevede in unico testo disposizioni in gran parte diverse a seconda che si tratti della Provincia autonoma di Trento o di quella di Bolzano. Su questa materia si veda G. NEGRI, *I Comuni. Ordinamento, competenze e disciplina elettorale*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 452-471.

ne attuale⁸³ della Commissione regionale emerge che, dei dodici membri al momento della nomina⁸⁴, tre erano deputati, tre senatori, tre consiglieri regionali, due avevano già ricoperto la carica di consiglieri regionali e uno solo risultava non aver mai ricoperto alcun incarico elettivo⁸⁵. Nelle altre Regioni a Statuto speciale, invece, sebbene possa esservi la presenza di membri con incarichi istituzionali, questa componente è assolutamente minoritaria⁸⁶.

In Sicilia, in particolare, fino al 2018⁸⁷ si poteva riscontrare la prassi di evitare la nomina di esponenti politici all'interno della Commissione onde garantire l'imparzialità della stessa nei confronti dell'Assemblea regionale e considerando la paritetica alla stregua di un organo arbitrale, terzo e *super partes*, piuttosto che un luogo di mediazione tra gli interessi dello Stato e della Regione⁸⁸.

Quello che a prima vista può sembrare un aspetto secondario, è a dire il vero un aspetto di estrema rilevanza. La presenza di membri con ruoli istituzionali e in qualche modo decisionali all'interno della Commissione ha consentito un raccordo ancora più stringente tra la stessa e gli enti in essa rappresentati; in molti casi, infatti, è solo grazie al lavoro dei membri della Commissione (in quanto portatori e promotori, presso gli organi istituzionali di appartenenza, delle istanze trattate durante

(83) Da una ricognizione storica circa la composizione delle precedenti commissioni paritetiche, tale orientamento appare ormai ampiamente consolidato. Si veda anche F. PALERMO, *Ruolo e natura delle commissioni paritetiche*, cit., pp. 843-844.

(84) Al momento in cui si scrive, successivamente alle elezioni politiche 2018 e alle elezioni provinciali e regionali 2018, non è ancora stato emanato il decreto del Ministro per gli affari regionali di ricomposizione della Commissione paritetica.

(85) La dott.ssa Brunhilde Platzer, Presidente del Tribunale dei minori di Bolzano (si veda d.m. del 18 marzo 2014).

(86) Due su sei in Friuli Venezia Giulia (d.m. 18 dicembre 2018), due su quattro in Sardegna (d.m. 8 novembre 2018), uno su sei in Valle d'Aosta (d.m. 17 ottobre 2018) e uno su quattro in Sicilia (d.m. 17 ottobre 2018).

(87) La nomina di Enrico La Loggia, già Ministro nei Governi di Berlusconi II e III, è stata una scelta in controtendenza rispetto alla consuetudine.

(88) Tale interpretazione circa la natura della Commissione pare però un vero e proprio travisamento tenuto conto che il valore rappresentato dalla paritetica risiede proprio nella potenzialità compositiva e concertativa della stessa.

i lavori della Commissione) che i procedimenti di adozione di determinate norme di attuazione sono stati portati a definitivo compimento⁸⁹.

5. Rilevanza delle vicende politiche sullo sviluppo dell'istituto "norme di attuazione"

Un ulteriore aspetto che ha influito sullo sviluppo dell'istituto in questa Regione e che al contempo ne è stato la manifestazione più evidente, è la peculiare situazione politica regionale del Trentino-Alto Adige e in particolare della Provincia autonoma di Bolzano che si è rivelata prima istante delle politiche di espansione autonomistica che sono state poi riconosciute all'intera Regione.

Al fine di comprendere a fondo il ruolo attuale svolto dalle norme di attuazione è quindi essenziale compiere una ricognizione e un'analisi di alcuni degli eventi che hanno maggiormente influito sull'affermazione dell'istituto in questo territorio.

Per tutto il periodo della Prima Repubblica, e segnatamente dopo l'adozione del secondo Statuto di autonomia, la dialettica tra Governo locale e Governo nazionale si è basata sul rapporto tra il partito di maggioranza delle minoranze etnico-linguistiche territoriali, la *Südtiroler Volkspartei*⁹⁰, e il partito di maggioranza della popolazione italiana sia a livello locale che nazionale, la Democrazia Cristiana. I due partiti condividevano la visione politica popolare e autonomista e fino al crollo della Dc hanno lavorato in stretta collaborazione sia a Roma che a Trento e Bolzano, governando la Regione e le due Province autonome. La Svp ha inoltre garantito ai governi nazionali il proprio appoggio parlamentare fin dal Governo De Gasperi V⁹¹. In tale periodo come si accennava pre-

(89) In alcuni casi, in particolare quando si tratta di commissioni a vocazione tecnica, si può riscontrare che il lavoro portato avanti in Commissione finisca per risolversi in un nulla di fatto anche per semplice inerzia del legislatore. Si può ritenere che ciò sia dovuto in larga parte alla carenza in capo alla Commissione di strumenti sollecitatori nei confronti del Governo.

(90) Di seguito anche Svp. Per una più compiuta analisi dello sviluppo storico del partito in questione, si veda anche F. BOLIARDI, *La Südtiroler Volkspartei 1945-1994*, in *Grande enciclopedia della politica*, 3, n. 10, Roma, Ebe editore, 1994.

(91) In carica dal 24 maggio 1948 al 12 gennaio 1950, è stato il primo governo italiano dell'era repubblicana a formarsi, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, a seguito dell'elezioni politiche del 18 aprile 1948.

cedentemente vi è stata una forte attività di decretazione attuativa ma che era quasi esclusivamente finalizzata a rendere operativo il secondo Statuto di autonomia e i relativi accordi internazionali.

La scomparsa del monolite italiano⁹² e il mutato contesto politico nazionale⁹³ costrinsero la Svp a ricercare un nuovo *partner* di governo a livello locale e un nuovo interlocutore a livello nazionale. Per quanto riguarda il governo regionale e provinciale, escluso il centrodestra⁹⁴, la scelta ricadde sul centrosinistra con il quale la Svp ha governato dalle elezioni del 1993, per oltre venticinque anni, la Provincia e la Regione. Questo quadro oggi è in evoluzione. La crisi del centrosinistra tradizionale e il nuovo vento politico, che ha visto affermarsi la Lega sia al Governo nazionale che a quello della Provincia di Trento, hanno costretto la Svp al fine di comporre una maggioranza in Consiglio provinciale⁹⁵ e con l'intento di mantenere aperto un collegamento con il Governo ad aprire a questa forza politica con la quale adesso in virtù di un accordo definito "tecnico"⁹⁶ governa la Provincia⁹⁷ e la Regione pur mantenendosi all'opposizione in Parlamento.

(92) La Democrazia cristiana, come la maggior parte dei partiti che dominarono la scena politica nazionale nel dopoguerra, non sopravvisse alle vicende giudiziarie seguite alle inchieste di "Mani pulite".

(93) In primis, l'alternanza tra le coalizioni di centrodestra e centrosinistra che ha caratterizzato la Seconda Repubblica. Per un approfondimento sulla transizione dalla Prima alla Seconda Repubblica e sul sistema bipolare in Italia si rinvia a V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

(94) Il fronte del centrodestra raccoglieva al proprio interno una componente, quella di Alleanza Nazionale, già Movimento Sociale Italiano, che veniva considerata erede mediata del fascismo e che per questo non poteva essere assolutamente considerata dal mondo tedesco come potenziale *partner* di Governo. Si veda nota n. 90.

(95) A seguito delle elezioni provinciali 2018 la coalizione di Governo uscente, composta da Svp e Partito Democratico è riuscita ad eleggere solo 16 consiglieri sui 18 necessari per la formazione della maggioranza. Per i risultati completi si rinvia al sito ufficiale del Consiglio provinciale della Provincia autonomia di Bolzano: <http://www.consiglio-bz.org>.

(96) Cfr. M. ANGELUCCI, *La SVP svolta a destra e la Lega va al Governo anche in Alto Adige*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2019.

(97) Per il testo completo dell'accordo di governo si rinvia a *Programma di governo per la legislatura 2018-2023* reperibile online al sito <http://www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/>.

Sul piano nazionale la situazione è leggermente diversa e merita qualche ulteriore precisazione. Fino alle elezioni politiche del 2013 la Svp non si è mai presentata alle elezioni politiche in coalizione con alcuno dei due schieramenti⁹⁸, preferendo rimanere imparziale e valutando di volta in volta a seguito dello scrutinio dei voti e l'attribuzione dei seggi come porsi nei confronti della nuova maggioranza, trattando in un secondo momento il proprio eventuale sostegno parlamentare.

È in questo contesto che le norme di attuazione sono diventate quello strumento di contrattazione tra la Svp e i partiti, o le coalizioni, che in quel determinato momento storico si fossero trovati al Governo del Paese per attuare specifiche intese. Questo aspetto è di importanza fondamentale perché ha consentito di fatto la trasformazione di quello che era stato concepito come uno strumento tecnico di adeguamento dello Statuto in uno strumento volto a far emergere precise scelte politiche, estromettendo però da queste scelte gli organi titolari del potere di controllo e indirizzo, ovvero il Parlamento e il Consiglio regionale e provinciale⁹⁹.

Tali modalità di collaborazione si sono esplicate in maniera stretta e continuativa con i Governi del centrosinistra (ai quali per altro la Svp ha sempre garantito un appoggio esterno), e occasionalmente con i Governi di centrodestra, sempre però a seguito di intese su singole votazioni parlamentari. Una siffatta tendenza ha consentito nel tempo un notevole ampliamento delle competenze regionali e provinciali ed è in questo contesto che le norme di attuazione hanno trovato spazio come strumento giuridico più rapido e incisivo per la realizzazione di programmi politici che altrimenti avrebbero richiesto procedimenti parlamentari più lunghi e complessi¹⁰⁰.

(98) Con il termine *blockfrei*, letteralmente «fuori dai blocchi», si fa riferimento alla linea politica adottata in maniera continuativa, fino alle elezioni politiche del 2013, dalla Svp di non partecipare a coalizioni nazionali ma di presentarsi da sola alle elezioni politiche. La motivazione di tale scelta risiedeva nella volontà, in quanto unico referente della minoranza linguistica tedesca e ladina del territorio, di porsi in maniera equidistante dagli schieramenti in modo tale da avere maggiore libertà di azione per poter contrattare al meglio il proprio eventuale successivo appoggio.

(99) Si veda cap. 6.

(100) I.e. procedimento ordinario di revisione degli Statuti di autonomia.

Alcuni specifici episodi più recenti possono essere qui utilmente richiamati per comprendere questo mutamento di prospettiva.

In occasione delle elezioni politiche del febbraio 2013¹⁰¹, per la prima volta nella propria storia¹⁰², il partito di raccolta degli altoatesini di lingua tedesca e ladina ha deciso di correre in coalizione con le altre forze di centrosinistra sostenendo la candidatura alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di Pierluigi Bersani.

Questo sostegno, scaturito a seguito di un accordo politico sottoscritto, e successivamente, reso pubblico, tra le forze politiche autonomiste altoatesine¹⁰³ e trentine¹⁰⁴ e il Partito Democratico oltre a una serie di impegni prettamente “politici”¹⁰⁵, conteneva anche specifici punti programmatici¹⁰⁶. Di questi ultimi, la maggior parte avrebbe dovuto essere realizzata tramite l'adozione di decreti legislativi di attuazione.

Oltre a un generico impegno alla revisione dello Statuto di autonomia¹⁰⁷, le forze politiche impegnavano il Governo in caso di vittoria del-

(101) Per un approfondito resoconto giornalistico si rinvia a M. DALLAGO, *Patto di ferro Pd-Svp e riforma dello Statuto*, in *Alto Adige*, 26 dicembre 2012.

(102) Il rapporto continuativo di appoggio ai Governi di centrosinistra precedentemente veniva determinato, a seguito delle elezioni, ma prima del primo voto parlamentare di fiducia al programma di Governo.

(103) La Svp.

(104) Il Partito autonomista trentino tirolese (abbreviato Patt), movimento politico che si richiama al modello della Svp affermatosi negli ultimi anni nello scenario politico trentino. Ha preso parte all'accordo, non come sottoscrittore, ma aderente anche l'Unione per il Trentino (Upt) dell'allora Presidente della Giunta provinciale uscente, Lorenzo Dellai.

(105) Tra questi oltre all'adesione alla coalizione di centrosinistra delle forze autonomiste vi era l'accordo circa la presentazione di candidati unici nei collegi uninominali per l'elezione del Senato della Repubblica. Il Trentino-Alto Adige aveva infatti mantenuto per l'elezione dei senatori il sistema elettorale del c.d. *Mattarellum* (leggi n. 276 e n. 277 del 1993) che nel resto d'Italia era stato sostituito dalla legge n. 270 del 2005. Vi era inoltre un generico impegno delle forze politiche sottoscrittrici a correre unite anche per le elezioni europee del 2014 e per le elezioni amministrative del 2015.

(106) Per il testo completo dell'accordo sottoscritto a Roma, il 10 gennaio 2013, si rinvia a *Patto per l'Autonomia – Accordo tra i partiti del Pd, della Svp e del Patt*, consultabile al sito <https://partitodemocratico.bz/>.

(107) Che avrebbe dovuto essere modificato attraverso un'ordinaria procedura di revisione che garantisca il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione. In attuazione di tale impegno, con legge provinciale n. 3 del 2015 il Consiglio provinciale di Bolzano aveva istituito due organi consultivi, la “Convenzione dei 33” e il “Forum dei 100”. Sullo stesso solco si mosse il

la coalizione di centrosinistra al «[...] ripristino delle competenze primarie in materia di ambiente, urbanistica e paesaggio, di concessioni idroelettriche, di contratti pubblici, adeguando lo Statuto e le norme di attuazione; emanazione della norma di attuazione sulla toponomastica per la Provincia autonoma di Bolzano, partendo dai presupposti definiti dalla legge provinciale n. 15/2012, superando l'impugnazione della stessa legge decisa dal Governo Monti; emanazione di una norma di attuazione in materia di commercio, partendo dai presupposti definiti dalla legge provinciale n. 7/2012, superando l'impugnazione della stessa legge decisa dal Governo Monti; fermo restando la natura giuridica del Parco nazionale, emanazione delle norme di attuazione del Parco dello Stelvio, assegnando l'amministrazione, per la rispettiva parte territoriale, alle Province autonome di Trento e Bolzano che assumono i relativi oneri finanziari [...]»¹⁰⁸.

Di particolare rilievo per la materia in esame erano i passaggi del testo che impegnavano il futuro Governo ad emanare norme di attuazione al fine di superare le impugnazioni di due leggi provinciali in materia di commercio e toponomastica¹⁰⁹ che erano state promosse dal Governo uscente presieduto dall'economista e professore Mario Monti. Si noti che ciò che può trasparire da questo impegno programmatico era, da un lato, la consapevolezza delle forze politiche circa la fondatezza delle censure di incostituzionalità evidenziate dal Governo Monti e di conseguenza la loro incompatibilità con il sistema statuario vigente, dall'altro,

Consiglio provinciale di Trento che con legge provinciale n. 1 del 2016 aveva creato la Consulta, organo consultivo con funzioni speculari a quelle della Convenzione dei 33. I lavori della Convenzione si conclusero con l'adozione del documento finale contenente «Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia» approvato il 22 settembre 2017. Il 26 marzo 2018 anche la Consulta istituita in Trentino approvò all'unanimità un documento conclusivo che conteneva le istanze discusse per possibili modifiche allo Statuto speciale. La conclusione della legislatura e il mutato contesto politico nazionale e regionale, non ha ancora consentito di avviare l'iter formale di modifica dello Statuto che negli intendimenti del legislatore avrebbe dovuto tenere conto delle proposte avanzate dalla Convenzione e dalla Consulta. Sul tema, cfr. F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni*, 6, 2017, pp. 1201-1209.

(108) Vengono riportate esclusivamente i punti programmatici che sarebbero dovuti essere attuati per mezzo di norme di attuazione.

(109) Erano rispettivamente le leggi provinciali n. 7 e n. 15 del 2012.

la volontà di modificare detto sistema non per mezzo delle procedure ordinarie (contenenti tutte le garanzie procedimentali tipizzate), bensì attraverso il ricorso a norme di attuazione che di fatto sarebbero andate a incidere sul quadro costituzionale vigente.

L'esempio riportato è sicuramente tra quelli più evidenti di questo nuovo modo di concepire le norme di attuazione. Dal testo dell'accordo si può inoltre dedurre come questo indirizzo si fosse già consolidato nelle precedenti esperienze di Governo con il centrosinistra. Il punto secondo della parte programmatica impegnava infatti le parti a «[...] ribadire, in continuità con la storia dei Governi di centrosinistra, secondo le modalità avviate dai Governi Prodi, D'Alema e Amato, le ragioni dell'ancoraggio internazionale dell'autonomia speciale, secondo le modalità avviate dal primo Governo Prodi in caso di modifica delle pattuizioni derivanti dall'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 o del Pacchetto del 1969 [...]». Dove per «modalità avviate dal primo Governo Prodi» si intendeva proprio il ricorso al procedimento di adozione delle norme di attuazione che presenta tutti i vantaggi precedentemente citati.

L'esito delle elezioni del 2013 non ha consentito alla coalizione di centrosinistra di prendere in autonomia le redini del Governo; ciononostante, l'Svp garantì il proprio appoggio¹¹⁰ sia al Governo presieduto da Enrico Letta che a quello presieduto da Matteo Renzi. Successivamente, in sede di approvazione della fiducia al Senato all'esecutivo presieduto da Paolo Gentiloni¹¹¹, il capogruppo del gruppo *Per le Autonomie*¹¹², Karl Zeller, dichiarò¹¹³ che alla base del voto di fiducia espresso¹¹⁴ dal

(110) Si vedano le dichiarazioni di voto dell'On. Renate Gebhard Camera dei Deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVII legislatura, seduta n. 10, 19 aprile 2013 e del Sen. Karl Zeller, Senato della Repubblica, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVII legislatura, seduta n. 197, 24 febbraio 2014.

(111) Il Governo Gentiloni si insediò dopo le dimissioni del Governo Renzi, a seguito della sconfitta nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

(112) Gruppo che comprendeva le rappresentanze di più minoranze etniche e linguistiche oltre a diversi senatori a vita.

(113) Si veda, specificamente, la dichiarazione di voto del Sen. Karl Zeller, Senato della Repubblica, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVII legislatura, seduta n. 734, 14 dicembre 2016.

(114) Con i numeri usciti dal voto di fiducia il sostegno del gruppo di cui faceva parte la Svp risultava determinante per il mantenimento della maggioranza assoluta al Senato.

proprio gruppo parlamentare vi era l'auspicio che il nuovo esecutivo portasse a compimento le ultime norme di attuazione mancanti per la realizzazione del programma politico del proprio partito di riferimento. L'accordo del 2013 venne parzialmente attuato con i decreti legislativi n. 14 del 2016, in materia di esercizio delle funzioni amministrative e funzionali concernenti il Parco nazionale dello Stelvio¹¹⁵, che le ha ripartite tra la le due Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Lombardia, e n. 146 nel 2016 in materia di pianificazione urbanistica.

Un ulteriore episodio¹¹⁶ svoltosi durante la suddetta legislatura e che merita di essere qui richiamato, fu il duro confronto che si realizzò nei primi mesi del 2017 in sede di Commissione dei sei in occasione della discussione su di una norma di attuazione in materia di toponomastica¹¹⁷. Il dibattito politico e l'attenzione mediatica su quella che avrebbe dovuto essere una norma meramente tecnica consentono di mette-

(115) Il Parco nazionale dello Stelvio, fondato nel 1935 è uno dei più grandi parchi naturali italiani. Ha come finalità quella di tutelare la flora e la fauna ivi presenti. Il territorio molto vasto comprende aree trentine, altoatesine e lombarde. Era amministrato direttamente dallo Stato per mezzo di un "Consorzio di gestione del parco nazionale". Con questa norma di attuazione, la cui discussione aveva già preso avvio sotto il governo Berlusconi IV con un'apposita intesa, sono state attribuite alla Provincia autonoma di Trento e a quella di Bolzano, per la propria porzione territoriale, le funzioni relative all'amministrazione del Parco nazionale dello Stelvio. L'art. 2 prevede a garanzia dell'unitarietà gestionale del parco un comitato di coordinamento formato da rappresentanti delle due Province autonome, della Regione Lombardia, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e rappresentanti dei comuni il cui territorio amministrativo rientri nel parco. La norma di attuazione tutela l'unità del parco, ma nonostante questo, l'art. 4 frammenta la normativa prevedendo che le forme e i modi della tutela siano stabiliti con un piano e un regolamento del parco approvati da ciascuna Provincia autonoma in relazione al territorio di propria competenza; ciò pur garantendo al comitato un potere di indirizzo e al Ministero dell'ambiente di controllo. L'art. 9 prevedeva infine il passaggio di ruolo dei dipendenti dal Consorzio del Parco nazionale alle Province.

(116) Si veda anche F. GONZATO, *Toponimi, fumata nera sulla norma*, in *Alto Adige*, 9 marzo 2017.

(117) Superare lo stretto bilinguismo sulla toponomastica in Alto Adige è sempre stata una tematica cara alla Svp. Al fine di aggirare la rigidità statutaria che riconosce il bilinguismo pieno di tutta la toponomastica altoatesina si era pensato di ricorrere all'emanazione di una norma di attuazione interpretativa di questo principio che prevedesse la creazione di una Commissione paritetica speciale con il compito di determinare le denominazioni da inserire in elenchi della nuova ufficiale nomenclatura superando di fatto la precedente classificazione determinata con legge dello Stato (Regio Decreto n. 800/1923). Per un'analisi della problematica della toponomastica in Alto Adige si rinvia a F. PALERMO, *Riflessioni giuridiche sulla disciplina della toponomastica nella Provincia autonoma di Bolzano*, in H. OBERMAIER, S. RISSE, C. ROMEO (a cura di), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung – Cittadini innanzi tutto*, Vienna-Bolzano, Folio Verlag, 2012.

re in luce come anche nella coscienza collettiva le norme di attuazione si siano ritagliate uno spazio di importanza tale da riuscire a dominare il dibattito politico. In tale occasione la pressione politica e l'attenzione mediatica fu talmente alta che alcuni dei membri della Commissione, contrariamente a quanto indicato dagli enti che li avevano nominati, si opposero all'approvazione della norma. Mancando l'auspicata unanimità, il Presidente della Commissione decise di non mettere in votazione il testo finale della norma di attuazione da trasmettere al Governo sancendo di fatto il blocco dell'*iter* di approvazione.

Malgrado questo episodio, la collaborazione tra SVP e centrosinistra è proseguita anche in occasione delle elezioni politiche del 2018¹¹⁸ dove la Stella alpina ha scelto di correre ancora una volta schierandosi nel campo del centrosinistra. Questa volta però il risultato delle elezioni non ha consentito la formazione di una maggioranza parlamentare che comprendesse il Partito Democratico, ponendo di fatto la SVP all'opposizione.

Un discorso differente va fatto per quanto riguarda le norme di attuazione approvate o promosse dai governi di centrodestra¹¹⁹. Come abbiamo evidenziato sopra, non si è mai trattato di accordi organici e continuativi di collaborazione tra il Governo provinciale e quello nazionale. Vi sono state però occasionali convergenze che hanno portato anche in questo caso il Governo a impegnarsi sull'adozione di determinate norme di attuazione come contropartita al voto favorevole su specifici provvedimenti parlamentari.

Un importante esempio, anche per il rilievo mediatico che attirò, ebbe luogo nel dicembre 2010 durante il Governo Berlusconi IV. Il sostegno parlamentare al Governo¹²⁰ si era reso fragile per via dell'uscita dai gruppi parlamentari della maggioranza di numerosi deputati vicini all'allora Presidente della Camera dei deputati Gianfranco Fini. Dopo un iniziale periodo di collaborazione, il Governo si trovò il 14 dicembre

(118) Si veda *Sup*, *accordo territoriale con Pd e Patt* su <http://www.ansa.it>, 16 gennaio 2018.

(119) Nello specifico, Berlusconi II, Berlusconi III e Berlusconi IV.

(120) Mentre al Senato la maggioranza era più solida, alla Camera dei Deputati il partito del Presidente della Camera era determinante per il mantenimento della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

2010 di fronte ad una mozione di sfiducia sostenuta da tutte le opposizioni e dai neocostituiti gruppi parlamentari del Presidente della Camera che sulla carta aveva i numeri per essere approvata. Iniziò per questo motivo un dialogo, se non una vera e propria trattativa con i parlamentari di altri gruppi non facenti parte della maggioranza al fine di ottenere un voto favorevole o quanto meno un'astensione sulla mozione di sfiducia, in modo tale che questa venisse respinta¹²¹.

Da quanto si apprende dalle cronache¹²² e dai resoconti dei diretti interessati¹²³ i due deputati della Svp scelsero di astenersi sulla mozione di sfiducia presentata dalle opposizioni rimarcando il proprio posizionamento al di fuori degli schieramenti e tenuto conto dell'apertura da parte del Governo circa l'adozione di alcune norme di attuazione che erano considerate fondamentali per l'attuazione del programma politico della Giunta provinciale e il cui procedimento di adozione risultava bloccato per via dei pessimi rapporti fino ad allora intercorrenti tra il Governo e le due Province autonome¹²⁴.

Nonostante il Governo avesse superato la mozione di sfiducia del 14 dicembre¹²⁵, la debolezza dell'esecutivo permise l'adozione solamente di poche norme di attuazione e il Governo rassegnò le dimissioni

(121) Per una più ampia ricognizione degli eventi, si veda C. ARGENTO, *Berlusconi vince per tre voti e va al Colle*, in *Corriere della Sera*, 14 dicembre 2010.

(122) Per un ampio resoconto si rinvia a F. GONZATO, *Svp, un piccolo aiuto per Berlusconi*, in *Alto Adige*, 5 dicembre 2010.

(123) Il caso precedentemente richiamato di accordo scritto e pubblicato rappresentava fino ad allora un *unicum*. In questo caso ci si può però rifare, tra le altre, alle dichiarazioni dell'allora Presidente della Giunta provinciale Luis Durnwalder pronunciate durante un'intervista televisiva rilasciata al programma "Pressestunde" della ORF (la radiotelevisione nazionale austriaca), il 5 dicembre, nove giorni prima della discussione e del voto sulla mozione di sfiducia alla Camera dei deputati. Il politico altoatesino annunciando l'astensione dei due deputati della Svp dichiarò che «*dopo anni di gelo, il rapporto con il Governo era cambiato*» aggiungendo di aspettarsi presto «*il via libera da parte del Governo su diverse norme di attuazione*».

(124) Si veda la dichiarazione di voto del On. Siegfried Brugger, in occasione del voto sulla mozione di sfiducia presentata alla Camera dei deputati il 14 dicembre 2010: Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVI legislatura, seduta n. 408, 14 dicembre 2010.

(125) La mozione di sfiducia venne respinta con 314 voti contrari 311 a favore e 2 astensioni (si veda Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVI legislatura, seduta n. 408, 14 dicembre 2010).

meno di un anno dopo¹²⁶. In questi undici mesi di governo furono comunque adottati cinque decreti legislativi riguardanti la Regione Trentino-Alto Adige. Tra i decreti legislativi promossi dal Governo vennero emanati quello relativo alla funzione di controllo della Corte dei conti, il d.lgs. n.166 del 2011¹²⁷, e quello relativo alle popolazioni ladine, il d.lgs. 172 del 2011¹²⁸.

Oggi i fatti più recenti ci consentono di confermare questo orientamento del legislatore provinciale e nazionale. A seguito delle elezioni politiche del 2018 e dell'insediarsi del Governo formato sulla base di una coalizione tra la Lega e il Movimento cinque stelle, che ha visto il partito della Svp porsi all'opposizione, a maggior riprova del rilievo delle vicende politiche sul processo di decretazione, non sono ancora stati emanati decreti attuativi e la Commissione paritetica attende ancora di essere ricomposta. Tuttavia, con la formazione delle nuove Giunte provinciali e regionale, che vedono la collaborazione tra uno dei *partner* di Governo e la Svp, la decretazione di attuazione sembra essere destinata a rifiorire. Il patto di Governo siglato in Provincia di Bolzano tra la Lega e la Stella alpina contiene infatti specifici riferimenti ancora una volta alle norme di attuazione come strumento per l'esecuzione del programma di Governo sottoscritto¹²⁹. Ciò che emerge dalle vicende sopra tratteggiate è ancora una volta la rilevanza che le norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige hanno assunto e continuano a ricoprire sia sul piano locale che su quello nazionale.

(126) Il 12 novembre 2011.

(127) Con questa norma di attuazione venne modificato il precedente d.P.R. n. 305 del 1988, togliendo alla Corte dei conti il potere di controllo sulla legittimità degli atti della Regione e delle Province. Venne inoltre attribuito alle Province di Trento e Bolzano il compito di eseguire «controlli anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'art. 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972 [...]». Alla Corte dei conti dovrà essere data notizia dell'esito dei controlli.

(128) Le disposizioni sull'uso della lingua ladina di cui al d.P.R. n. 574 del 1988 sono state estese alle frazioni di Oltretorrente, Roncadizza e Bulla del Comune di Castelrotto.

(129) Il punto «Ampliamento dell'autonomia» contiene una serie di misure volte all'ampliamento della sfera di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano, attraverso norme di attuazione da ottenere per mezzo di un accordo con il Governo nazionale promosso da parte dei rappresentanti locali. Per il testo integrale dell'accordo di programma si veda nota n. 91.

Su tale aspetto hanno sicuramente influito le oggettive peculiarità del contesto politico altoatesino oltre allo stretto rapporto con il territorio di provenienza dimostrato dai principali attori politici. Il legame dei rappresentanti politici con il territorio li rende infatti prima di tutto portatori di quegli specifici interessi e pertanto tutta la loro attività si rivolge al soddisfacimento di tali interessi prescindendo in qualche modo dalle logiche nazionali. Ma non solo. Ciò è stato anche favorito dall'appartenenza degli eletti nei vari organi decisionali al medesimo soggetto politico che governa la Regione e la Provincia e che è svincolato dall'appartenenza a partiti a vocazione nazionale, il che gli ha appunto consentito di trattare liberamente e direttamente con il Governo nazionale. Questo schema di rapporti richiama, senza ombra di dubbio, il principio della rappresentanza territoriale. Per fare un paragone, il modello della rappresentanza altoatesina a livello nazionale è simile a ciò che si è realizzato nella democrazia statunitense. In tale realtà i senatori e i membri della Camera dei rappresentanti sono eletti con il sistema dei collegi uninominali. Essi sono prima di tutto rappresentanti del proprio Stato o distretto di elezione e di questo curano primariamente gli interessi al fine di garantirsi i voti necessari alla rielezione¹³⁰, prescindendo persino, in certi casi, dalle indicazioni dei propri gruppi parlamentari. Ciò avviene anche in Alto Adige in particolare, dove il legame con il territorio è tanto forte da prevalere indiscutibilmente sullo spirito nazionale.

6. *Riflessioni critiche e prospettiche*

Le norme di attuazione in termini di fonte di diritto vivente non sono rimaste immuni da critiche. Diversi sono stati gli aspetti dell'istituto commentati e criticati dalla dottrina.

La critica più risalente¹³¹ evidenziava come l'utilizzo e lo sviluppo giurisprudenziale delle norme di attuazione avesse generato una sorta di incompatibilità all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano, in ra-

(130) Sulla rappresentanza territoriale negli Stati Uniti, si veda anche J.R. MAC ARTHUR, *La casta americana*, Roma, ed. Casini, 2010.

(131) R. SACCO, *Le fonti del diritto italiano vol. I*, Torino, UTET, 1998; U. ALLEGRETTI, *La corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 6, 1984, pp. 1310-1324.

gione della ritenuta esistenza di una fonte “paracostituzionale”¹³², sulla quale il Parlamento non può intervenire direttamente, in una forma di governo, come quella italiana, di stampo prettamente parlamentare. Autorevole dottrina¹³³, al fine di risolvere questa antinomia, propone una soluzione che ricondurrebbe il procedimento di adozione delle norme di attuazione sia alla disciplina dettata dall’art. 76 della Costituzione¹³⁴, che alle previsioni contenute negli Statuti speciali. Secondo tale impostazione occorrerebbe una delega parlamentare ogni qual volta vi fosse la necessità di procedere all’emanazione di una norma di attuazione, che verrebbe poi adottata con il procedimento ordinariamente previsto dagli Statuti¹³⁵. In tal modo verrebbe salvaguardato sia il ruolo del Parlamento sia il necessario raccordo tra Stato e Regione speciale in sede di Commissione paritetica.

In realtà, una siffatta modifica del procedimento di adozione non appare necessaria. È pur vero che il Parlamento è escluso dalla procedura di adozione delle norme di attuazione, ma ciò non toglie che esso rimanga titolare del potere di controllo e di indirizzo nei confronti del Governo e che, proprio in virtù di questo potere, potrebbe in ogni momento agire per censurare l’attività dell’esecutivo anche in relazione alla decretazione attuativa attraverso gli strumenti offerti all’organo legislativo dalla Carta costituzionale¹³⁶.

(132) Si fa riferimento al carattere «separato e riservato» (si veda *supra* nota n. 6) delle norme di attuazione, e alla conseguente prevalenza delle norme di attuazione sulle leggi ordinarie che le pone di fatto nell’ambito di propria competenza in una posizione intermedia tra la Costituzione e la legge.

(133) G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 431 ss.

(134) Ci si riferisce alla disciplina prevista per l’adozione dei decreti legislativi.

(135) Parere delle commissioni paritetiche e decreto del Governo.

(136) Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 1140 ss., in cui viene fatto un riferimento più specifico ad un mancato intervento del Parlamento relativo al termine previsto all’art. 108 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige. Tale disposizione impegnava il Governo ad adottare i decreti legislativi contenenti le norme di attuazione entro due anni dalla data di entrata in vigore dello Statuto. Secondo lo stesso Autore, il Parlamento, anche in questa circostanza, si astenne dal far valere la responsabilità politica del Governo di fronte al mancato rispetto del termine ivi indicato.

Sotto un profilo squisitamente formalistico si può inoltre rilevare come le norme di attuazione traggano origine dalla delega espressa negli Statuti speciali, che, in quanto leggi costituzionali sono espressione del potere costituente. Il detentore del potere costituente allo scadere dell'Assemblea costituente è pur sempre il Parlamento, il quale potrebbe dunque intervenire modificando le disposizioni costituzionali. In questo senso il Parlamento è (e resta ancora) sovrano. Ben potrebbe nel rispetto dei vincoli e delle procedure previste dalla Costituzione e dagli Statuti, attraverso una legge costituzionale, instaurare, revocando la delega permanente contenuta negli Statuti speciali, un nuovo e diverso sistema che lo coinvolga direttamente nel procedimento di adozione delle norme di attuazione. Strettamente collegata a questa critica è il rilievo più recente, stante il ruolo che questo istituto riveste ormai per il nostro ordinamento, volto a censurare le carenze di trasparenza e pubblicità che caratterizzano il procedimento di adozione delle norme di attuazione in particolare nel momento concertativo in sede di Commissione paritetica.

Ebbene, alla luce dello sviluppo che abbiamo evidenziato che ha portato la Commissione paritetica a trasformarsi «da tecnico consultiva a politico consultiva»¹³⁷ l'assenza di specifiche garanzie di trasparenza e pubblicità non è più giustificabile. Sul tema Bartole, al contrario, evidenziava come il procedimento sottostarebbe alle stesse regole di «discrezione e pubblicità» previste per il Governo e che di conseguenza alcuna critica potrebbe essere sollevata sul punto. Se ciò potrebbe essere condivisibile per norme regolanti aspetti esclusivamente tecnici (circolari o decreti ministeriali), così non può essere per norme del tutto particolari come quelle di attuazione che hanno assunto nel nostro ordinamento un'importanza fondamentale e che, dotate di forza prevalente sulle leggi ordinarie, disciplinano situazioni giuridiche di primaria importanza e di natura non meramente tecnica.

Tale antinomia potrebbe in ogni caso essere facilmente superata attraverso l'adozione da parte di ciascuna Commissione paritetica di specifici regolamenti in grado di garantire elementi di pubblicità e di maggio-

(137) S. BARTOLE, *La Presidenza della Commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1162 ss.

re coinvolgimento degli enti territoriali di riferimento¹³⁸. Una scelta in tal senso conferirebbe ulteriore forza e legittimazione a un istituto che per le autonomie speciali è diventato irrinunciabile.

Malgrado suddette criticità, la volontà politica e la giurisprudenza recente non sembrano voler “sbarrare le porte” a questa esperienza, che ha il pregio di offrire ai principali attori dell’ordinamento costituzionale e regionale un utile – ed a tratti necessario – strumento di dialogo e concertazione certamente più efficace di altri¹³⁹.

L’esistenza di uno strumento caratterizzato da una certa duttilità in grado di consentire l’aggiornamento delle disposizioni statutarie e di garantire allo Stato e alle Regioni speciali una possibilità di confronto paritario – senza che il primo possa far valere direttamente la propria posizione gerarchicamente sovraordinata – ha sicuramente una valenza virtuosa e le criticità che sicuramente dovrebbero essere superate, non possono essere considerate certo tali da far preconizzare l’abbandono di tale istituto.

Al contrario, le norme di attuazione possono diventare un’importante modello per l’elaborazione di soluzioni utili per le sfide che coinvolgeranno l’ordinamento regionale italiano nei prossimi anni¹⁴⁰. Tra queste la realizzazione del regionalismo differenziato *ex art.* 116, comma 3 della Costituzione potrebbe trovare nelle norme di attuazione uno dei propri strumenti di realizzazione¹⁴¹. Certo ciò potrebbe realizzarsi solo at-

(138) Sul punto si veda anche B. PLATZER, *Memoria*, riassunta in Camera dei deputati, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell’indagine conoscitiva*, *all.* 6, XVII legislatura, 4 novembre 2015.

(139) Si pensi ad esempio alle criticità legate alla scarsa capacità incisiva della Conferenza Stato-Regioni/Province autonome. Sul punto si veda anche J. WOELK, *La conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome*, in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, *op. cit.* nota n. 58, pp. 542-557.

(140) Non si può non richiamare come, già in passato, il modello della Commissione paritetica sia stato ripreso dal legislatore per la soluzione di specifiche problematiche relative ad altre minoranze etno-linguistiche presenti sul territorio nazionale. Si fa riferimento in particolare alla l. n. 38 del 2001 con cui è stata istituito un “Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena” composto da 20 membri, di cui 10 cittadini italiani di lingua slovena, di cui 4 nominati dal Consiglio dei Ministri, 6 dalla Giunta regionale, 7 dal Consiglio regionale e 3 dall’Assemblea degli eletti di lingua slovena nei Consigli degli Enti locali del territorio.

(141) A tal proposito si vuole evidenziare come gli accordi preliminari di intesa raggiunti dal Governo con le Regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna (per il testo integrale degli accor-

traverso un adeguamento del quadro costituzionale, ma è innegabile il valore che le norme di attuazione potrebbero assumere, trasformandosi da patrimonio esclusivo delle Regioni ad autonomia speciale a patrimonio collettivo dell'ordinamento regionale italiano.

Se la Regione Trentino-Alto Adige, per i motivi che si sono più sopra diffusamente esposti, ha rappresentato il terreno fertile per la crescita dell'istituto, non v'è motivo di credere che tale modello non possa essere applicato anche altrove, pur sempre a seguito di una valutazione d'insieme in merito alla capacità organizzativa e soprattutto fiscale e finanziaria della Regione che abbia manifestato la volontà di "differenziarsi".

Con riguardo a tale ultimo profilo, deve invero rilevarsi che, laddove non venisse effettuata l'auspicata valutazione d'insieme, si rischierebbe – come dimostrato per certi versi anche dall'esperienza autonomistica siciliana – di creare delle compartecipazioni di facciata, incapaci di realizzare una piena e soprattutto efficace autonomia a causa della inidoneità della Regione a sostenere i maggiori oneri derivanti da competenze e funzioni precedentemente svolte dallo Stato.

Per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige, le norme di attuazione hanno inciso su così molteplici materie e dall'ambito applicativo così vasto che non vi è dubbio che oggi possano essere considerate a pieno titolo fonti primarie dell'autonomia al pari dello Statuto speciale. Chiunque volesse commentare il futuro sviluppo dell'ordinamento autonomistico in Trentino-Alto Adige, non potrà prescindere quindi da un confronto con le norme di attuazione, tenuto conto che il loro valore per la regolazione dei rapporti con Roma non pare essere assolutamente contestato.

di, si veda il sito ufficiale del Ministero per gli Affari regionali e le autonomie: <http://www.affari-regionali.gov.it/>) facciano espresso riferimento all'istituzione di speciali Commissioni paritetiche, composte da diciotto membri e ispirate al modello delle Commissioni paritetiche delle Regioni a Statuto speciale, con il compito di determinare le modalità di attribuzione dei finanziamenti, e le risorse umane e strumentali relative alle maggiori competenze attribuite a tali Regioni. A differenza che nelle Regioni a Statuto speciale, i componenti delle rispettive commissioni saranno determinati dal Ministero per gli affari regionali e dalle Giunte regionali. In senso critico sul punto, si veda R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *lacostituzione.info*, reperibile online al sito <https://www.lacostituzione.info/>.

Le spinte verso un'ulteriore espansione degli ambiti dell'autonomia inoltre sembrano essersi tutt'altro che affievoliti e i recenti mutamenti politici non hanno messo in discussione il ruolo dell'istituto che viene tutt'ora considerato utile strumento per l'attuazione di intese politiche che vanno oltre l'attuazione in senso stretto dello Statuto.

Tra gli aspetti benevoli va, da ultimo, sicuramente evidenziato come anche grazie a questo strumento si è riusciti a dare una concreta risposta alle difficoltà di gestione di un territorio particolare caratterizzato da divisioni etniche, culturali e politiche. Non a caso, alcuni aspetti dell'esperienza autonomistica del Trentino-Alto Adige sono stati presi in considerazione per l'elaborazione di un modello istituzionale in grado di risolvere situazioni di crisi¹⁴², in corso anche in altre parti del mondo, dovute alla presenza di minoranze etnico-linguistiche¹⁴³.

(142) Sul punto si rinvia a J. MARKO, *L'Alto Adige. Un "modello" per la composizione dei conflitti etnici in altre aree d'Europa?*, in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, cit. nota n. 58, pp. 959-983.

(143) A titolo esemplificativo si fa riferimento alla complicata questione della crisi nell'area Donbass in Ucraina, da cui è scaturita una vera e propria guerra civile con la minoranza etnica russa. Diversi studiosi e osservatori internazionali hanno proposto il l'adozione per l'area popolata dalla minoranza russofona di un modello istituzionale ispirato a quello della Provincia Autonoma di Bolzano. Sul punto si veda R. BENEDIKTER, *East Ukraine's four perspectives: A Solution According to the South Tyrol Model*, in *Ethnopolitics Papers*, 37, (a cura di) G. CURLESS, M. COLLEAU, H. JARRETT, Londra, Political Studies Association, agosto 2015.