



26 MARZO 2025

Sulla ostentata imprescindibilità del
ripristino delle competenze “rimosse”
a favore dell’autonomia altoatesina:
profili costituzionali, internazionali e di
rule of law europea

di Peter Hilpold

Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Pavia

Sulla ostentata imprescindibilità del ripristino delle competenze “rimosse” a favore dell’autonomia altoatesina: profili costituzionali, internazionali e di *rule of law* europea*

di Peter Hilpold

Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Pavia

Abstract [It]: Dopo oltre due decenni dalla Riforma del 2001, nel corso del 2023, è stato predisposto un disegno di legge costituzionale finalizzato all’adeguamento degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale in attuazione dell’articolo 10 della legge costituzionale 2001 n. 3. Questo disegno di legge costituzionale mirerebbe, negli intenti, a “rafforzare” le autonome speciali ed, in particolare, quella della Regione del Trentino-Alto Adige (TAA) e quelle, rispettivamente, delle province autonome di Trento e di Bolzano. Con particolare riferimento all’autonomia del TAA, il presente saggio tende a dimostrare che la relativa bozza, oltre a non essere frutto di un’ampia consultazione della popolazione locale, presenta una serie di difetti tecnici. Le riforme proposte, infatti, per un verso risultano avere effetti assai limitati e, per altro verso, risultano incompatibili con il diritto internazionale ed europeo.

Title: On the ostensible imperative of restoring ‘removed’ competences in favour of South Tyrolean autonomy: constitutional, international and European rule of law profiles

Abstract [En]: More than two decades after the 2001 Reform, in 2023, a draft constitutional law was prepared to adapt the Statutes of Regions with Special Statutes in implementation of Article 10 of Constitutional Law 2001 No. 3. This draft constitutional law would purportedly aim to ‘strengthen’ the special autonomies and, in particular, that of the Trentino-Alto Adige (TAA) Region and those of the autonomous provinces of Trento and Bolzano, respectively. With particular reference to the autonomy of the TAA, this article tends to show that the relative draft, besides not being the result of a broad consultation of the local population, has a number of technical flaws. The proposed reforms, in fact, on the one hand appear to have very limited effects and, on the other hand, are incompatible with international and European law.

Parole chiave: Riforma costituzionale, Regioni a Statuto Speciale, Regione Trentino-Alto-Adige, ancoraggio internazionale dell’autonomia altoatesina, tutela internazionale, principio di legalità

Keywords: Constitutional Reform, Italian Regions with Special Statute, Trentino-Alto Adige, international protection of the South Tyrolean autonomy, rule of law, protection of minorities

Sommario: 1. Introduzione. 2. Lo sviluppo dell’autonomia altoatesina dopo il 1992: l’autonomia è stata ridotta o migliorata? Il diritto internazionale è stato violato? 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale. 4. La riforma dell’art. 103 dello Statuto del TAA – La cd. “clausola d’intesa”. 5. La riforma dell’art. 107 dello Statuto e il nuovo ruolo delle norme di attuazione. 6. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione¹

Dall'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, la questione del regionalismo viene assumendo, nel sistema costituzionale italiano, una rilevanza sempre più spiccata, facendo apparire la Repubblica, per certi versi, non dissimile ad un ordinamento federale². Questo processo, fortemente caratterizzato da dinamiche politiche fluttuanti all'interno del Parlamento, ha finora prodotto risultati incerti sotto il profilo dogmatico, soprattutto a causa della presenza, già nel sistema costituzionale originario del 1948, di un regionalismo "asimmetrico", con 15 regioni con statuto "ordinario" (rimanenti largamente inattuati fino al 1970) e cinque regioni a statuto speciale, assai differenziate nelle loro competenze.

Nel continuo processo di regionalizzazione o di federalizzazione del sistema costituzionale italiano è riscontrabile una tendenza da parte delle regioni a statuto speciale a difendere la loro "specialità" pure nel senso di mantenere una più qualificata autonomia rispetto alle regioni a statuto ordinario, sebbene anche queste ultime siano state destinatarie di misure atte a realizzare un'estensione della loro autonomia.

La riforma del 2001 si caratterizzava per un rafforzamento dell'autonomia sia per le regioni a statuto ordinario che per quelle a statuto speciale. Inoltre, con l'art. 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3, fu introdotta la "clausola di maggior favore", destinata a garantire che, fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, gli ampliamenti dell'autonomia concessi alle regioni con Statuto ordinario avrebbero dovuto trovare applicazione anche per le regioni con Statuto speciale (e per le due province autonome di Bolzano e di Trento).

Un tale adeguamento non è sinora mai stato realizzato. La proposta di riforma degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale che sarà prossimamente discussa e che, per il momento, ha carattere "ufficioso" in quanto non è ancora chiaro né chi dovrebbe essere il "promotore" politico di questa iniziativa³ né fino a che punto questo soggetto sosterrà il testo predisposto nella sua presente forma⁴, si manifesta quindi, di primo acchito, come misura per l'attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale del 2001, n. 3. In tal senso è stata anche intitolata la relativa proposta di legge. Allo stesso tempo, però, l'intera iniziativa è

¹ Questo articolo si basa su vari contributi precedenti, soprattutto su P. HILPOLD, *20 Jahre Streitbeilegungserklärung - Gedankensplitter aus völkerrechtlicher Sicht*, in *Politika*, n. 12, 2012, pp. 167-181 e su P. HILPOLD, *Die Streitbeilegungserklärung 1992-30 Jahre danach*, in *79 Europa Ethnica*, n. 1-2, 2022, pp. 58-68, il cui contenuto è stato aggiornato, integrato e ulteriormente sviluppato, in particolare in vista della proposta attuale di riforma dello Stato dell'Autonomia della Regione del Trentino Alto Adige.

² In questo contesto va premesso che non esiste una definizione univocamente riconosciuta di Stato unitario, regionale o federale, trattandosi di qualificazioni atte solo a caratterizzare certe tendenze o caratteristiche di un sistema costituzionale, qualificazioni espresse regolarmente con una connotazione fortemente soggettiva. Cfr. P. HILPOLD, *Unitary State*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Public Law*, 2023, para. 26 ss.

³ Il promotore "formale" di una tale riforma costituzionale sarà in ogni caso il governo italiano che dovrebbe presentare un disegno di legge costituzionale in parlamento.

⁴ Nel frattempo è stato reso pubblico che il governo tratterà separatamente con ogni regione a statuto speciale la riforma dei loro statuti, senza che sia però stato però reso pubblico una nuova proposta (o nuove proposte) di riforma.

stata presentata come un’iniziativa di “ripristino” di competenze perse in seguito ad una affermata eccessiva restrizione delle competenze regionali e provinciali da parte della Corte costituzionale italiana ed è fuori dubbio che ivi sta la motivazione principale per l’iniziativa attuale di attuare la riforma implicitamente annunciata nell’articolo 10 della legge del 2001.⁵ Il secondo elemento fondamentale di questa iniziativa concerne l’introduzione del principio di “intesa”, in base al quale in futuro ogni revisione degli Statuti dovrà essere il risultato di negoziati tra Stato e Regioni (e/o Province) autonome e non essere imposto unilateralmente. Questo aspetto è, a prima vista, forse meno importante per la provincia di Bolzano, in quanto finora non si sono mai verificati interventi di carattere unilaterale. Inoltre, come verrà esplicitato di seguito, modifiche dello Statuto di autonomia della provincia di Bolzano, almeno se di portata rilevante, richiedono l’assenso della Repubblica austriaca.⁶ All’introduzione di un obbligo di una previa intesa è associato però senz’altro un forte elemento simbolico atto a rafforzare ulteriormente lo *status* delle regioni e province autonome.⁷

Un terzo elemento del progetto di riforma è rivolto, in buona sostanza, ad esautorare la Corte Costituzionale dalla sua funzione di arbitro ultimo sull’attribuzione e l’esercizio delle competenze regionali.⁸ È questo sicuramente l’aspetto più problematico del presente progetto di riforma che peraltro difetta ulteriormente per il fatto di non saper cogliere un’occasione unica per introdurre un concetto di regionalismo differenziato innovativo e all’altezza dei tempi.

La bozza di disegno di legge costituzionale di revisione statutaria, presentata solennemente alla Presidente del Consiglio il 3 ottobre 2023 in occasione del Festival delle Regioni e delle Province autonome a Torino⁹, concerne tutte le regioni a Statuto speciale e i sei articoli di questo testo fanno separatamente riferimento ad ogni regione (con un sesto articolo con disposizioni transitorie). È stato però giustamente sottolineato che la *leadership* in questa iniziativa è stata assunta dalla Provincia autonoma di Bolzano

⁵ I primi a sostenere questa tesi erano Walter Obwexer e Esther Happacher nel loro parere intitolato “Sviluppi e mutamenti dell’autonomia dell’Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992” del 2015, consultabile sul sito della [Brennerbasisdemokratie](#). Per quanto concerne i problemi metodologici di questo parere cfr. P. HILPOLD, *Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie – Die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen: verfassungsrechtliche, völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte*, in 81 *Europa Ethnica*, n. 3-4, 2024, pp. 151-166.

⁶ Cfr. P. HILPOLD, *Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie*, *op. cit.*, pp. 151-166. Come si spiegherà di seguito, questo “assenso”, in linea con la libertà di forma valente nel diritto internazionale, non deve necessariamente esprimersi in uno strumento pattizio formale, ma può consistere anche in atti unilaterali di reciproco riferimento, come in una “scambio di note” (unilaterali).

⁷ Infatti, in questo modo, si dà risalto al concetto stesso dell’autonomia delle regioni e province autonome che diventano interlocutori necessari in un tentativo di modificare il loro status, anche se, come nel caso della Provincia Autonoma di Bolzano, esiste un ulteriore garanzia di carattere pattizio internazionale (il trattato di Parigi del 5 settembre 1946, v. l’articolo citato in note 5) e quindi ancora più forte.

⁸ V. *infra* para. 5.

⁹ Consultabile sul sito della [conferenza delle Regioni](#).

(PAB)¹⁰ e la motivazione specifica che sta alla base dell’iniziativa di questa provincia assume quindi particolare rilievo.

In questo contesto la “Relazione della Provincia autonoma di Bolzano sull’attuale stato della Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige” del 19 marzo 2024¹¹ fa riferimento ad un parere legale commissionato dalla PAB presso l’Università di Innsbruck.¹² Questo documento elenca e analizza le affermate limitazioni dell’autonomia altoatesina dal 1992 fino al 2015, data della presentazione del parere. La data del 1992 come punto di partenza di tale analisi non è stata scelta a caso: nel corso di quell’anno, infatti, venne chiusa – con la cd. “quietanza liberatoria” – la vertenza tra l’Austria e l’Italia nata nel 1960 davanti alle Nazioni Unite ed avente come oggetto l’attuazione del trattato di Parigi del 5 settembre 1946 tra questi due Stati (cd. “Trattato di Parigi” o “Trattato De Gasperi-Gruber”, con riferimento ai nomi dei due ministri degli Esteri che avevano negoziato questo trattato), trattato che aveva garantito un sistema di autonomia alla Provincia di Bolzano con lo specifico intento di proteggere la minoranza di madrelingua tedesca.¹³

La chiusura di questa vertenza è avvenuta con la più o meno esplicita garanzia da parte italiana di mantenere il livello di autonomia raggiunto nel 1992.¹⁴

La tesi centrale sostenuta dalla provincia di Bolzano¹⁵ - come menzionato la vera e propria forza motrice dell’intera iniziativa di riforma delle regioni a statuto speciale attualmente sul tavolo - è che le garanzie concesse nel corso del 1992 sono state violate, soprattutto a causa della giurisprudenza della Corte costituzionale che avrebbe inciso sulla portata delle competenze di questa provincia, con la conseguente pretesa, fondata sul diritto internazionale, tesa ad un ripristino dello stato dell’autonomia così come era in vigore nel 1992. Questo invocato “diritto al ripristino dell’autonomia” sarebbe quindi di particolare spessore e si distinguerebbe da una mera pretesa politica rivolta ad una estensione dell’autonomia delle regioni a statuto speciale. Come si andrà a spiegare, però, questa tesi non è sostenibile e di conseguenza viene a mancare la pretesa “giustificazione speciale” addotta a fondamento di questa riforma.

¹⁰ Cfr. R. TONIATTI, *La manutenzione degli Statuti speciali: l’avvio di un processo di riforma (con particolare rilievo al Trentino-Alto Adige/Südtirol)*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, p. 297 il quale rileva che “le altre autonomie speciali si pongono sotto l’ombrello protettivo della Provincia autonoma altoatesina/sudtirolese”.

¹¹ Cfr. Provincia Autonoma di Bolzano, *L’attuale riforma dello Statuto di autonomia*, consultabile come [relazione al Consiglio della Provincia da parte del Presidente della Provincia](#).

¹² Cfr. W. OBWEXER/E. HAPPACHER, *Parere legale in tema di Sviluppi e mutamenti dell’autonomia dell’Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992 (2015)*.

¹³ Cfr. P. HILPOLD, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz/Nomos/Schulthess, Vienna, 2001, pp. 367 ss. La minoranza ladina, che rappresenta circa il 3% della popolazione altoatesina, non fu menzionata a quell’epoca ma è stata successivamente considerata nei due statuti di autonomia, rispettivamente del 1948 e del 1972. Circa la protezione della minoranza ladina in Alto Adige cfr. P. HILPOLD/CH. PERATHONER (a cura di), *I ladini – una minoranza nella minoranza*, Athesia/Schulthess/NWV, Vienna, 2006.

¹⁴ P. HILPOLD, *Die Streitbeilegungserklärung 1992–30 Jahre danach*, op. cit., pp. 58-68.

¹⁵ Cfr. nota 10.

Ovviamente, in ambito politico nulla vieta di richiedere riforme o, più concretamente, un ampliamento dell'autonomia regionale. Anche in questo contesto sarebbe però auspicabile che ogni proposta di riforma fosse fornita di validi argomenti e allo stesso tempo fosse frutto di un ampio dialogo politico tra tutte le parti interessate. Come si dimostrerà di seguito, questo dialogo è stato assente fin dall'inizio di questo progetto di riforma.

2. Lo sviluppo dell'autonomia altoatesina dopo il 1992: l'autonomia è stata ridotta o migliorata?

Il diritto internazionale è stato violato?

Negli ultimi anni si è acceso un intenso dibattito su come valutare lo sviluppo dell'autonomia altoatesina dal 1992, se effettivamente l'autonomia sia stata ulteriormente migliorata o, al contrario, addirittura limitata. Questo dibattito è assai delicato, non solo in termini politici, ma anche in termini di diritto costituzionale e persino di diritto internazionale. Se l'autonomia fosse effettivamente regredita a un livello inferiore a quello del 1992, ci si dovrebbe chiedere se l'Italia abbia rispettato l'obbligo di onorare il Trattato di Parigi del 1946 (nella sua interpretazione "dinamica") o se, invece, lo abbia violato dal punto di vista sostanziale. In più, come esposto nella parte introduttiva di questo articolo, l'affermata violazione degli obblighi internazionali assunti o, rispettivamente, esplicitati dall'Italia nel 1992 costituisce attualmente il principale argomento addotto dai rappresentanti politici altoatesini per assumere il ruolo di portavoce negli sforzi per una riforma degli Statuti regionali speciali.

In generale, la letteratura giuridica sull'evoluzione dell'autonomia altoatesina dal 1992 in poi non è molto ampia, soprattutto se si prescinde da isolati studi, i quali, come tali, possono ovviamente essere significativi solo in relazione a una situazione specifica, ma sono meno atti a fungere come parametro generale in una prospettiva più ampia e dettagliata.¹⁶ Gli studi giuridici di questo tipo devono fare i conti con il problema che è fondamentale difficile trovare un parametro metrico che possa riassumere e ponderare un gran numero di modifiche legislative riguardanti l'autonomia altoatesina e di seguito esplicitare se i rispettivi interventi abbiano portato una "espansione" o una "restrizione" dell'autonomia. Le varie competenze autonome hanno ambiti diversi, sono spesso comparabili solo in misura limitata in termini di dimensioni economiche e politiche e sono spesso interconnesse.

Due autori, *Oskar Peterlini*¹⁷ e *Karl Zeller*¹⁸ hanno scelto un "approccio enumerativo", integrato da valutazioni qualitative, sulla base del quale hanno tentato una valutazione comparativa (rispettivamente

¹⁶ Inoltre, è spesso assai difficile valutare se specifiche modifiche di uno statuto di autonomia siano da considerare estensive o restrittive nel loro intento e/o nei suoi effetti.

¹⁷ Cfr. O. PETERLINI, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens*, NAP, Innsbruck, 2012, soprattutto pp. 229 ss.

¹⁸ Si veda K. ZELLER, *Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992*, in *14 EJM*, n. 3-4, 2021, pp. 223-260.

prima e dopo il 1992 e il 2001). Il giudizio di questi due autori è chiaramente positivo nel complesso.¹⁹ In particolare, *Karl Zeller* sottolinea che tra il 1992 e il 2021 sono state approvate complessivamente 88 nuove norme di attuazione dello Statuto di autonomia, mentre negli anni tra il 1948 e il 1970 le norme in questione erano 25 e 72 negli anni dal 1972 al 1992.²⁰ Anche per quanto riguarda la seguente riduzione dei parlamentari da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori, l'Alto Adige è riuscito a ottenere un relativo miglioramento continuando ad avere tre senatori, mentre il numero dei deputati provenienti dall'Alto Adige, sebbene non fosse predeterminato in modo specifico, si è ridotto di fatto di uno fino a due rappresentanti.²¹

Nel loro parere legale su *“Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992”*, *Obwexer/Happacher*²² adottano invece un approccio diverso. Nella descrizione della “metodologia” affermano che *“dopo una panoramica delle condizioni quadro per l'autonomia altoatesina derivanti dal diritto internazionale ed europeo, verranno trattate le fondamenta (costituzionali) dell'autonomia legislativa ed amministrativa altoatesina, come elencati nello Statuto di autonomia. In primo luogo verrà trattata la situazione nell'anno 1992, come risulta dalla nota dell'Italia all'Austria del 22 aprile 1992. Successivamente verranno delineati gli sviluppi fino alla (incisiva) riforma costituzionale dell'anno 2001, per poi descrivere i più recenti sviluppi a partire da tale riforma. Una valutazione conclusiva degli sviluppi e un confronto con lo status quo dell'anno 1992 sarà tenuto fermo di volta in volta come risultato.”*²³

Risulta tuttavia difficile capire come si possa sviluppare una “metodologia” giuridicamente o sociologicamente sostenibile su queste basi, capace di portare ad un confronto solido e valutativo. Già all'inizio, gli autori citati dichiarano che non si occuperanno delle competenze delegate *“in quanto non esistenti nell'anno 1992 e, pertanto, non comprese nello status quo di tale anno”*.²⁴

Gli autori in questione giungono infine alla conclusione che *“[a] prima vista, gli ampliamenti e le restrizioni sembrano bilanciarsi in termini numerici e per quantità.”*²⁵

Rimane poco chiaro però come “ampliamenti e restrizioni” debbano essere computate e ponderate “numericamente” e come si possa determinare un (continuo) “bilanciamento” su queste basi.

¹⁹ Per completezza, va notato che entrambi gli autori citati sono stati coinvolti nell'espansione dell'autonomia sudtirolese per una parte considerevole di questo periodo come politici nel Parlamento italiano. Ciò può essere preso in considerazione per quanto riguarda i singoli giudizi qualitativi presenti in questi saggi, ma è meno rilevante per quanto riguarda l'elencazione dei vari provvedimenti, che nella loro rilevanza per l'autonomia sono facilmente accessibili a una valutazione oggettiva ed inviduale.

²⁰ Cfr. K. ZELLER, *Die Entwicklung der Südtirol-Autonomie*, op. cit. p. 256.

²¹ *Ibid.*

²² Parere legale commissionato dalla Giunta provinciale dell'Alto Adige, Innsbruck/Bolzano 2017, <https://redas.services.sia.g.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109>.

²³ *Ibid.*, p. 17.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 617.

A prima vista si potrebbe ritenere che lo sviluppo della normativa autonomistica abbia comportato un risultato “bilanciato” e non sia da giudicare né in senso positivo, né negativo.

In realtà, il giudizio finale su questo sviluppo nel parere *Obwexer/Happacher* è un altro. Le frasi centrali meritano di essere citate per intero, in quanto sono legate all’affermazione di un principio di diritto internazionale che - se dovesse veramente essere in vigore - sarebbe di fondamentale importanza per la valutazione dell’intera questione altoatesina dal punto di vista del diritto internazionale e richiamare immediatamente in causa l’Austria come “potenza protettrice” (“*Schutzmacht*”) dell’Alto Adige:

“Dopo il 1992 si assiste all’ampliamento delle competenze autonomistiche legislative e amministrative. Anche la riforma costituzionale del 2001 ha contribuito all’ampliamento di singole competenze, ma anche alla relativa limitazione per effetto delle competenze esclusive trasversali riconosciute allo Stato. Queste (nuove) competenze dello Stato rischiano di limitare ulteriormente l’esercizio dell’autonomia. Nel settore delle competenze rilevanti sul piano economico e dell’autonomia finanziaria anche il diritto dell’Unione gioca un ruolo determinante.

Resta da stabilire se queste due linee di sviluppo che hanno determinato l’ampliamento ovvero la limitazione dell’autonomia, vadano considerate diversamente sul piano del diritto internazionale. Se gli ampliamenti introdotti alla normativa vigente sono funzionali allo scopo perseguito dall’autonomia di tutelare le minoranze residenti in Alto Adige, e come tali sono pertanto giustificate giuridicamente, dall’altro le limitazioni alle competenze – in mancanza di precisi accordi con la potenza tutrice dell’Austria – potrebbero sollevare obiezioni sul piano della legittimità giuridica, in quanto contravverrebbero allo status quo garantito dall’autonomia del 1992. Queste limitazioni andrebbero pertanto invalidate o abrogate dall’Italia. Restano escluse dall’obbligo di “ripristino” solo quelle limitazioni di competenze che discendono obbligatoriamente dall’applicazione del diritto dell’Unione Europea.”²⁶

Queste conclusioni sorprendono e prestano il fianco a critiche sotto diversi profili. L’idea che le garanzie risultanti dal sistema dell’autonomia altoatesina siano state “congelate” dal momento della controversia del 1992 contraddice l’impostazione fondamentale della tutela dei diritti umani e delle minoranze moderne, in quanto si tratta di diritti che devono essere adattabili e tenere conto delle mutevoli circostanze sociali. La tanto citata immagine dello “strumento vivente” (“*living instrument*”) ²⁷ riassume sinteticamente questo principio. Un insieme di strumenti di protezione che non si adattano continuamente alle nuove esigenze non solo non sarebbe utile, ma addirittura controproducente. Infine,

²⁶ Cfr. il parere OBWEXER/HAPPACHER, 2015, cit., pp. 612ss..

²⁷ Così per la prima volta in *Tyrer c. Regno Unito*, (Appl. n. 5856/72) Sentenza del 25 aprile 1978, Serie A n. 26.

L’accesso alla tutela delle minoranze è essenziale per la loro sopravvivenza. Proprio a causa della sua inferiorità numerica, la minoranza dipende dalle continue concessioni della maggioranza, dalla sua disponibilità a soddisfare nuovi requisiti di protezione. Come ha affermato Siegfried Brugger nel 2018, il problema dell’Alto Adige non è stato “risolto” né nel 1992 né nel 2018. Cfr. S. BRUGGER, *Ist das „Südtirolproblem“ gelöst?*, in A. RAFFEINER (a cura di), *25 Jahre Selbstbestimmung 1992-2017 - Ist das „Südtirolproblem“ gelöst?*, Kovac, Hamburg, 2018, pp. 69-74 (73). Si veda anche M. GEHLER, *Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich*, in A. RAFFEINER (a cura di), *25 Jahre Streitbeilegung 1992-2017*, Kovac, Hamburg, 2018 p. 184 con riferimento a Franz Matscher.

l'affermazione che esista una norma di diritto internazionale che preveda un ulteriore sviluppo “asimmetrico” dei meccanismi di protezione (tutto ciò che viene aggiunto viene “accettato”, tutto ciò che viene “tolto” deve essere ripristinato) non ha alcun fondamento.²⁸ L'idoneità di un sistema di autonomia circa l'effettiva tutela delle minoranze può essere valutata solo se si tiene conto di tutte le relative norme nel loro complesso, per cui sono da considerare non solo, ad esempio, le competenze delegate, ma anche di tutti i miglioramenti che sono stati aggiunti nel corso degli anni. Un intervento dell'Austria, la potenza protettrice, che ignorasse tutti questi sviluppi, probabilmente incontrerebbe scarsa comprensione in Italia e a livello internazionale.²⁹

Dall'altro lato però, dovrebbe essere tenuta in considerazione anche la pertinente giurisprudenza della Corte Costituzionale. Come sarà dimostrato di seguito, in questo modo la valutazione complessiva diventa ancora più difficile.³⁰

A questo punto è senz'altro possibile effettuare un primo inquadramento della rilevanza attuale della quietanza liberatoria dalla prospettiva del diritto internazionale.

Nel complesso, non vi è dubbio che la dichiarazione austriaca di chiusura della vertenza dell'11 giugno 1992 non ha segnato un punto di arrivo nello sviluppo dell'autonomia rilevante ai sensi del diritto internazionale, ma piuttosto un (importante) passo in un cammino continuo. Ciò risulta in particolare dalla successiva prassi austriaca ed italiana in questo contesto. Una serie di interazioni tra il governo austriaco e quello italiano assunte nel periodo che va dal 2000 a quello presente, talvolta con il coinvolgimento diretto o indiretto del governo locale altoatesino, sottolinea il fatto che l'autonomia altoatesina è rimasta di rilevanza internazionale e che la salvaguardia di questo meccanismo di tutela richiede un dialogo continuo tra l'Italia e la potenza protettrice Austria. Questo dialogo si è concretizzato soprattutto in una serie di “scambi di lettere” tra i vertici dei governi italiani ed austriaci e nei quali,

²⁸ Inoltre, nel processo di attuazione fino al 1992 sono state accordate diverse concessioni non incluse nel “pacchetto”, come ad esempio la garanzia di ricezione di stazioni radio in lingua tedesca. Poiché queste concessioni non facevano parte della “composizione della controversia”, non erano coperte dalla quietanza liberatoria. Tuttavia, come sottolinea S. BRUGGER, op. cit., queste misure sono in parte più importanti per il diritto all'autonomia di alcune misure del pacchetto. Ibidem, p. 69.

²⁹ Tuttavia, ci si deve anche chiedere perché i problemi metodologici nella concezione di questo parere e nell'interpretazione della protezione internazionale delle minoranze non siano stati notati da nessuno quando questo lavoro, costato 81.200 euro, è stato approvato. Per i costi, si veda il sito ufficiale della [Neue Südtiroler Tageszeitung](#).

³⁰ È infatti ipotizzabile che la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana possa anche porre in questione pilastri centrali dell'autonomia altoatesina e quindi mettere a repentaglio la sostanza della composizione della controversia. In questo caso, la Repubblica italiana dovrebbe adottare le misure necessarie per ripristinare la sostanza dell'autonomia così come è stata concepita come meccanismo di protezione dal pacchetto e nel corso della sua attuazione. Tuttavia, ciò va distinto dalla giurisprudenza costituzionale, che interpreta il diritto all'autonomia dell'Alto Adige alla luce dell'ordinamento costituzionale e del diritto dell'Unione europea e quindi continua a modellarlo senza interferire con l'essenza di questa tutela nel lungo periodo.

seppure con formule divergenti, è stato ripetutamente confermato l'ancoraggio dell'autonomia altoatesina nel diritto internazionale.³¹

Tutte le maggiori riforme dell'ordinamento italiano che hanno avuto un impatto sostanziale considerevole sull'autonomia altoatesina (e fra quelle soprattutto le riforme costituzionali) sono state oggetto di questi scambi di lettere, ove i due Governi – direttamente e indirettamente – hanno continuato a sottolineare l'importanza di dare ulteriore sviluppo all'autonomia altoatesina in via consensuale.

Questo scambio di note, che dura ormai da oltre due decenni, non lascia dubbi sul fatto che l'autonomia dell'Alto Adige, la sua tutela, la sua ulteriore organizzazione e la sua centralità funzionale nella tutela delle minoranze siano una questione di interesse internazionale e che l'Austria svolga un ruolo centrale in questo processo. Se messi a confronto, dai testi delle varie note emergono minime divergenze: la parte austriaca dà forse un po' più enfasi all'ancoraggio internazionale dell'autonomia altoatesina.

Dato però che queste divergenze non hanno mai riscontrato opposizione da parte italiana, non vi può essere dubbio che l'ancoraggio internazionale stesso sia rimasto incontestato. Le lievi discrasie nei testi sembrano originare da motivi politici in una discussione rivolta anche verso una platea interna.

3. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Come dimostrato, l'autonomia altoatesina è ancorata solidamente ai principi del diritto internazionale. La nuova formulazione della quietanza liberatoria del 1992, assieme alla prassi italiana ed austriaca formatasi in seguito a tale cruciale rilascio, hanno fatto sì che ogni successivo sviluppo di questa autonomia, almeno ove se di portata più estensiva, dovesse essere concordato con la Repubblica austriaca.³²³³

³¹Cfr. anche P. HILPOLD, *Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie*, in J. MARKO et al. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Nomos, Vienna, 2005, pp. 38-46 (46); W. OBWEXER, *25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols*, in *11 EJM*, n. 3-4, 2018, pp. 330-346 e M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem*, Duncker & Humblot, Berlin, 2021, p. 455 ss.

Si ringrazia il Ministero degli Esteri austriaco e in particolare HELMUT TICHY, NADIA KALB e GREGOR SCHUSTERSCHITZ per aver fornito tutta la corrispondenza pertinente tra Roma e Vienna.

³² Come ogni vincolo internazionale questa situazione comportava una limitazione della sovranità italiana che però allo stesso tempo ha beneficiato di una estensione in quanto l'accordo con l'Austria ha ampliata la capacità di agire della repubblica italiana. Come noto, questa connessione tra ampliamento e restrizione della sovranità nazionale attraverso la conclusione di trattati internazionali è stato lucidamente esposto dalla Corte Permanente di Giustizia già nel 1923, nel caso "Wimbledon", cfr. PCIJ, SS Wimbledon, sentenza del 17 agosto 1923, Series A, No. 1, para. 35.

³³ Questo esercizio comune di diritto sovrani è stato caratterizzato come "condominio sui generis". Cfr. G. PALLAVER/G. DENICOLÒ, *Südtirol als Kondominium sui generis. Italien und Österreich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verantwortung*, in *Politika, Annuario di politica dell'Alto Adige*, n. 22, 2022, pp. 293-314.

In realtà però, il concetto del "condominio", sebbene presenti varie forme, comporta regolarmente estensive limitazioni della sovranità che nel caso dell'Alto Adige (e con riferimento alla Repubblica italiana) non appaiono essere date. In via di principio però, *de iure condendo*, l'idea del condominio potrebbe essere un modello applicabile anche all'Alto Adige e nella storia è stato ripetutamente prospettato come strumento per il governo futuro di questo territorio. Cfr. P. HILPOLD, *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung*, in P. HILPOLD/W. STEINMAIR/CH. PERATHONER (a cura di), *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze*, Peter Lang, Lausanne, 2011, 157-196.

Mentre in ambiti politici si parla spesso di una limitazione dell'autonomia altoatesina attraverso la legislazione statale³⁴, la situazione si presenta più complessa se esaminata da una prospettiva giuridica. Infatti, finora non è stato sviluppato alcun parametro che permetta di evidenziare in modo oggettivo un'effettiva restrizione dell'autonomia nel suo complesso.

L'approccio dommatico sostenuto nel parere del 2015, in base al quale solo le restrizioni dell'autonomia dovrebbero essere prese in considerazione, mentre le estensioni della stessa sarebbero da ignorare, è chiaramente infondato: non esiste una siffatta norma internazionale che dovrebbe sancire semplicemente questi criteri e nessun tentativo è stato intrapreso dagli autori del parere del 2015 per dimostrarne la sua esistenza.

Per quanto riguarda invece l'affermata restrizione dell'autonomia attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale la relativa discussione si prospetta ancora più complessa.

A titolo esemplificativo le questioni che si possono porre in questo contesto sono le seguenti:

- cosa significa “restrizione”?
- si tratta di “restrizioni” (ammesso che sia possibile definirle tali) imposte dal diritto internazionale o dal diritto dell'Unione Europea; sono da attribuire alla Corte Costituzionale o deve essere vista questa, in primo luogo, come mero organo deputato a favorire il rispetto di obblighi vincolanti la Repubblica stessa?
- è possibile distinguere tra “vincoli superiori” (insiti nel sistema costituzionale e quindi anche nei sistemi autonomi) e “vincoli imposti” dalla Corte Costituzionale nell'esercizio di una certa discrezionalità (e quindi espressivi di una più o meno “restrittività” verso le autonomie regionali?).

La proposta di riforma prevede che all'articolo 4, primo comma, dello Statuto della regione del Trentino-Alto Adige (TAA) – che attualmente fa riferimento agli interessi nazionali ed alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica come limiti delle competenze regionali – venga inserita la seguente formula:

*“In armonia con la Costituzione nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali [...]”*³⁵

Sebbene sia vero che a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001 (che ha eliminato il riferimento all'interesse nazionale e alle “riforme economico-sociali” dall'art. 117 della Costituzione come limite delle

³⁴ E proprio questa discussione, che trova la sua origine nel parere citato del 2015, è alla base della dichiarazione ufficiale della Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, del 25 ottobre 2022. Cfr. Provincia Autonoma di Bolzano, L'attuale riforma dello statuto di autonomia, consultabile sul sito della [Provincia autonoma di Bolzano](#).

³⁵ Il testo vigente è il seguente.

“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economic-sociali della Repubblica [...]”

competenze per le regioni a statuto ordinario) vi sia rimasta una notevole differenza con riguardo alle regioni a statuto speciale sul piano formale, è meno sicuro se questa divergenza abbia conseguenze di rilievo dal punto di vista pratico. Infatti, anche nella formulazione attuale, gli interessi nazionali sono pure espressivi della tutela delle minoranze. Se in futuro, i limiti alle competenze provinciali fossero derivassero solamente dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione Europea e dal diritto internazionale, facilmente gli interessi, che prima erano “nazionali” potrebbero essere derivati dalla Costituzione nel suo complesso³⁶ e ad una simile conclusione si può arrivare con riferimento alla necessità di intraprendere “riforme economico-sociali”. Questi limiti possono essere derivati soprattutto, ma non solo, dalla necessità di preservare l'unità statale, un interesse strutturale di ogni Stato³⁷, positivizzato peraltro espressamente nell'articolo 5 della Costituzione.

Ma vi è di più: il maggior impeto all'accelerazione delle riforme economico-sociali nazionali proviene attualmente dall'Unione Europea. Il testo proposto per la riforma dell'art. 4 dello Statuto del TAA fa esplicitamente riferimento a questo limite, il quale però sortisce i suoi effetti anche indirettamente attraverso il diritto nazionale adattato al diritto dell'Unione Europea. Anche in questo contesto quindi, la Corte Costituzionale potrà individuare limiti per le competenze della regione, sia in forma esplicita che implicita, a prescindere da un diretto riferimento ad un “interesse nazionale” o a “riforme economico-sociali”. La natura stessa delle tanto temute competenze esclusive “trasversali” di cui all'art. 117, comma 2 della Costituzione – tra le quali spiccano soprattutto la tutela della concorrenza, dell'ambiente e degli ecosistemi³⁸ - da un lato implica che queste competenze si sottraggono ad una “compartimentalizzazione”, cioè ad una netta attribuzione al livello statale o a quello regionale³⁹, e dall'altro danno spesso espressione ad obblighi imposti dal diritto dell'Unione Europea (e in parte considerevole da obblighi derivanti dal diritto internazionale, operanti, con specificazioni più o meno

³⁶ Cfr. G. PALLAVER/G. DENICOLÒ, *Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: alcune osservazioni tra il “giuridico” e il “politico”*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 275-291. Secondo Giandomenico Falcon, le competenze di cui all'art. 117 c. 2 della Costituzione “costituiscono in sintesi la concretizzazione e la “positivizzazione” dell'interesse nazionale. Questo dunque non sarebbe affatto “venuto meno” [...] L'interesse nazionale è [infatti] costituzionalmente soddisfatto – deve [anzi] ritenersi costituzionalmente soddisfatto – dai poteri e compiti che lo Stato esercita [trasversalmente] ai sensi dell'art. 117, 2o comma, e (per i principi di legislazione) 3o comma”. Cfr. G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1270, citato secondo A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 136.

³⁷ Cfr. P. HILPOLD, *Unitary State*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (MPECCol)*, 2023.

³⁸ Cfr. E. HAPPACHER, *Note in margine a un progetto di riforma dello Stato speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 237-246 (240), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50782>.

³⁹ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 282 del 2002, con la quale questo concetto è stato introdotto e nella quale la Corte ha spiegato che queste norme “non prefigurano rigidamente termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima”. Cfr. anche A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 425. La suddivisione delle competenze non segue quindi, almeno non sempre una logica nettamente “dualista”. Si parla, a questo proposito anche di un passaggio dalle “competenze per materia” alle “competenze per fini”. Cfr. E. DE MARCO, *Competenze legislative residuali delle regioni e “materie trasversali” – La “parabola” del “federalismo”*, in F. BALAGUER CALLEJÓN et al. (a cura di), *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 783-804

vaste, attraverso il diritto dell'Unione). Togliendo al legislatore statale un potere di coordinazione in tale contesto, se anche fosse compatibile con l'idea dell'unità dello Stato, poco contribuirebbe a “ripristinare” competenze regionali o provinciali, ma sicuramente creerebbe un enorme peso burocratico ed amministrativo di “coordinamento reciproco” per le entità regionali o provinciale con spazi di manovra “autonomi” assai limitati.⁴⁰

A prima vista si potrebbe opporre che il riferimento agli “obblighi internazionali”, possa operare da “contrappeso” ai poteri uniformanti ed armonizzanti esercitati dallo Stato centrale (come menzionato, spesso nell'ambito dell'applicazione del diritto dell'Unione Europea) in una con la Corte Costituzionale. Questa prospettiva può, però rivelarsi fallace, in quanto - ancorché il diritto internazionale generale delle minoranze abbia subito un enorme sviluppo negli ultimi decenni⁴¹ - rispetto alla tutela offerta dal sistema di autonomia altoatesina va però per lo più considerato per il suo portato di principi fondamentali. Poco cambia se si fa riferimento al diritto internazionale particolare o pattizio ed ivi al Trattato De Gasperi – Gruber del 1946, in quanto anche questo strumento, seppur moderno e progredito all'epoca della sua stipulazione, appare oggi di carattere modesto e limitato. È vero che questo accordo, interpretato alla luce della pratica successiva⁴² è di valore fondamentale per la protezione dell'autonomia dell'Alto Adige⁴³, ma gli effetti giuridici di questa successiva prassi non sono del tutto certi. Certo, uno specifico riferimento nel nuovo testo dell'art. 4 dello Statuto del TAA a questo Trattato nella sua valenza attuale in base alla quietanza liberatoria del 1992 e alla successiva pratica intergovernativa tra l'Austria e l'Italia avrebbe conferito al medesimo un valore reale.

È quindi da dubitare che se la futura giurisprudenza della Corte Costituzionale – una volta confrontata con un testo dello Statuto del TAA nella versione sopra descritta – sia messa in grado di potersi discostare dalla sua giurisprudenza precedente, definita come “restrittiva”.

4. La riforma dell'art. 103 dello Statuto del TAA – La cd. “clausola d'intesa”

Anche un altro elemento della proposta di riforma, comportante la novella dell'art. 103 dello Statuto del TAA e presentato pubblicamente come un ulteriore perno della riforma, si rivela di portata modesta se valutato nel suo effetto pratico-concreto.

⁴⁰ In genere, è da presumere che “la necessità di coordinare tutti i centri di potere pubblico”, che sta alla base della creazione del concetto delle competenze statali “trasversali” (cfr. R. BIN/G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico, Percorso I*, Giappichelli, Napoli, 2018, p. 244) rimanga un fattore costante anche nel futuro.

⁴¹ Cfr. P. HILPOLD, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, in *14 International Journal on Minority and Group Rights*, n. 2-3, 2007, pp. 181-205.

⁴² Si fa riferimento qui alla pratica successiva prevista dall'art. 31 para. 3 lett. b) della Convenzione sul diritto dei Trattati del 1969 che considera “ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato” come strumento di interpretazione di un trattato internazionale.

⁴³ K. ZELLER, *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofs*, Vienna, 1989.

Al riguardo la bozza della riforma prevede la sostituzione del comma 3 dell'art. 103 della Costituzione con il testo seguente:

“Le leggi costituzionali di revisione dello Statuto sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, previa intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione. Il mancato raggiungimento dell'intesa, entro il termine di tre mesi dalla ricezione del testo da parte dei Consigli, salvo motivata richiesta di proroga per un termine di ulteriori quarantacinque giorni, determina la decadenza della proposta di revisione.”⁴⁴

A prima vista, questa proposta, che sta al centro di un catalogo di richieste della PAB presentato e ripresentato da parecchio tempo⁴⁵, sembra essere di considerevole portata essendo destinato ad introdurre ulteriore tassello nel passaggio da uno Stato regionale ad uno Stato federale.⁴⁶ La portata di questa proposta per la Provincia in questione si riduce però notevolmente se si considera la “costituzione reale” (“*Realverfassung*”): modifiche “unilaterali” dello Statuto della Regione del TAA non si sono finora infatti verificate, la probabilità di un tale intervento è diventata ancora più remota a seguito dell’atteggiamento dei governi italiani, consolidatosi dal 1992 in poi, di accettare la natura internazionale dell’autonomia altoatesina, la cui modifica dipende di conseguenza dall’assenso austriaco, almeno se di portato rilevante.⁴⁷ Se per le altre regioni a Statuto speciale questa riforma può significare un ulteriore consolidamento della loro autonomia, per la regione del TAA la sua specialità può rivelarsi addirittura sminuita: la tutela internazionale della autonomia della PAB da parte della Repubblica austriaca, su questa base, non è più necessaria con riguardo ad un’area centrale della sua specialità e perde quindi importanza nel suo complesso.

5. La riforma dell’art. 107 dello Statuto e il nuovo ruolo delle norme di attuazione

Se la riforma degli artt. 4 e 103 dello Statuto del TAA potrà rivelarsi effimera quando non inutile, quella proposta rispetto all’art. 107 dello Statuto del TAA sembra essere non soltanto di difficile giustificazione ma anche controproducente per un sistema autonomistico moderno e addirittura insostenibile dal punto di vista della *rule of law* europea.

⁴⁴ La bozza di un disegno di legge costituzionale qui in discussione in questo contesto fa riferimento all’art. 38 del progetto di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nel 2005 ma non entrato in vigore in seguito all’esito negativo del referendum confermativo sulla riforma costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

⁴⁵ Cfr. F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, in: *federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 260-274 (267) che ricorda il fatto, che un’analoga proposta era contenuta nella riforma costituzionale Renzi 2016, bocciata nel referendum costituzionale del dicembre 2016 su livello nazionale, mentre una maggioranza della popolazione dell’Alto Adige si era espresso a favore di questa riforma (ibid., p. 267).

⁴⁶ La presente proposta non si applicherebbe alla Regione autonoma della Sicilia.

⁴⁷ Cfr. F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali*, op. cit., p. 268s.

In base ad un nuovo comma da aggiungere all'art. 107 dello Statuto “[l]e norme di attuazione recano anche disposizioni finalizzate a definire il rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale e provinciale, in relazione a quanto previsto dagli articoli 4, 5, 8 e 9 del presente Statuto.”

Nonostante questa proposta di riforma possa sembrare per il momento piuttosto tecnica e asettica e ancora da concretizzare nei suoi dettagli essenziali, la sua portata potenziale è senz'altro enorme e può comportare effetti dirimpenti per il sistema costituzionale, con possibili risvolti su livello europeo.

In un primo commento⁴⁸ è stato osservato che questa nuova disposizione permetterebbe di risolvere conflitti sull'attribuzione di competenze con norme di attuazione invece che con un giudizio della Corte Costituzionale, creando conseguentemente una “esautorizzazione strutturale del controllo di costituzionalità sull'esercizio delle competenze delle Province”.⁴⁹

Vari problemi di enorme criticità potenziale si presentano a questo riguardo. In primo luogo è stato ipotizzato un possibile conflitto con i principi supremi del sistema costituzionale italiano.⁵⁰ Se si considera che il “conflitto di attribuzione” può avere risvolti anche nell'ambito della protezione dei diritti fondamentali, l'assegnazione del potere di risoluzione di un tale conflitto ad una commissione di nomina politica e, come tale, assolutamente estranea ad un contesto di garanzie di indipendenza e professionalità tipici delle Corti costituzionali (la cd. “Commissione dei dodici” per competenze regionali e la “Commissione dei sei” per competenze provinciali) può effettivamente comportare una violazione di “principi basilari”, anche se non è pienamente chiaro se e fino a che punto questa teoria sui “principi immanenti della costituzione” venga effettivamente seguita ed applicata dal lato pratico.⁵¹

Questa situazione si prospetta invece molto più grave se valutata da una prospettiva europea, la quale non lascia dubbi sui requisiti della “rule of law” nella tutela dei diritti fondamentali da parte delle Corti Costituzionali nel contesto europeo. Come affermato dalla Corte di Giustizia Europea, “[i]l principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce [...], un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 269 ss.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 270. Contra E. HAPPACHER, *Note in margine a un progetto di riforma, op. cit.*, p. 245 s., con riferimento, in particolare, al, seppur limitato, potere di controllo da parte della Corte Costituzionale sulle norme di attuazione come risulta dalle sentenze n. 95/1994 e n. 9/2024.

⁵⁰ In questo senso F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali, cit.*, p. 271, il quale fa riferimento alla sentenza 1146/1988, dove la Corte ha affermato che “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionali o da altre leggi costituzionali”.

⁵¹ Correlata è un'altra questione che qui, per motivi di spazio, non può essere approfondita: Fino a che punto anche decisioni prese in un contesto di autonomia speciale possano essere espressione piuttosto di interessi privati che di interessi comuni e che necessitino quindi di un controllo da parte di organo imparziale come la Corte Costituzionale, nell'interesse dei cittadini anche e soprattutto delle relative realtà autonome. Cfr. R. BIN, *Autonomia speciale e integrazione, cit.*, p. 409.

articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta [...].⁵² “L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto”.⁵³ La Corte Europea dei Diritti Umani, in una sentenza del 2020 (“*Guðmundur Andri Ástráðsson contro Islanda*”)⁵⁴ ha esplicitato una serie di condizioni che devono essere rispettate da un organo esercitante funzioni giurisdizionali, riguardanti la sua nomina, la sua composizione e la sua attività, affinché questo sia da ritenere conforme ai requisiti imposti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Se, come nel presente caso, alla Commissione “dei Sei” e “dei Dodici” vengono fossero attribuite competenze di fatto di natura giudiziale (e addirittura tipiche per una Corte Costituzionale), le medesime Commissioni dovrebbero rispettare i criteri di indipendenza e di imparzialità imposte dalla CEDU, un requisito che ovviamente non sarebbe rispettato.

L'attuazione della riforma regionale così come proposta dal testo qui in esame si porrebbe quindi in stridente contrasto con i criteri individuati dalla giurisprudenza europea che un sistema costituzionale deve rispettare in ogni Stato di diritto.⁵⁵

6. Conclusioni

Come già esposto all'inizio di questo articolo, è ancora da chiarire chi sarà (eventualmente) il promotore ufficiale di questa proposta di una riforma costituzionale e di seguito sarà da vedere se il promotore ufficiale della proposta sia disposto a usare il testo di riforma qui discusso (e reperibile, come menzionato, sul sito della PAB)⁵⁶ come base della sua iniziativa di riforma. Bisogna in ogni caso chiedersi come mai una riforma di una tale portata (potenziale) non sia stata ampiamente discussa sul territorio dal quale proviene l'iniziativa principale.⁵⁷

Il disegno di legge costituzionale concernente l'adeguamento degli Statuti delle Regioni a statuto speciale in attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, dal punto di vista formale parte sicuramente da un proposito da condividere, che è quello di continuare una riforma che in un punto

⁵² C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117, para. 35.

⁵³ *Ibid.*, para. 36.

⁵⁴ “*Guðmundur Andri Ástráðsson vs. Island*”, 26374/18, sentenza v.1.12.2020.

⁵⁵ Cfr M. LELOUP, *Guðmundur Andri Ástráðsson: the right to a tribunal established by law expanded to the appointment of judges*, in *Strasbourg Observer*, 18 dicembre 2020, testo consultabile sul sito del [Strasbourg Observer](#); R.B. GISBERT, *Judicial Independence in European Constitutional Law*, in *European Constitutional Law Review*, n. 18, 2022, pp. 591 – 620; K.F. ROZSNYAI *The Third Step of the Guðmundur Test and the Importance of a Seamless Implementation of the Principle of Separation of Powers Into the Process of Appointment of Judges for Independent Tribunals Established by Law*, in *Juridical Tribune*, n. 14, 2024, pp. 416-435.

⁵⁶ Testo consultabile sul sito della [Provincia autonoma di Bolzano](#).

⁵⁷ Questo punto è stato fortemente – e giustamente – criticato anche da Francesco Palermo, cit. G. MAIR, *Die Autonomie sind wir*, in *ff*, n. 37, 2024, p. 9.

ovviamente non di rango secondario è rimasta ferma per oltre due decenni. Definire la posizione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario in base ad una “clausola di maggior favore” è, a lungo andare, sicuramente inaccettabile.⁵⁸

La motivazione particolare, per la quale la PAB ha assunto un ruolo primario in questa iniziativa di riforma è in parte problematica, soprattutto per quanto concerne il parere del 2015 che sotto l’aspetto tecnico-giuridico non appare condivisibile in elementi centrali.

L’opinione, spesso enunciata negli ultimi anni, che l’autonomia provinciale abbia subito restrizioni da parte del legislatore e da parte della Corte Costituzionale e l’affermazione che tali “restrizioni” violino la sostanza dell’autonomia così come garantita dal Trattato di Parigi del 1946 nella sua essenza come “strumento vivente” (*“living instrument”*) sono tuttora da provare nella loro fondatezza.

Come già sottolineato, nulla impedisce, in ogni caso, però di sviluppare di continuo l’autonomia altoatesina (e quella delle altre regioni), anche a prescindere dal fatto che vi sia una prova di una restrizione dell’autonomia o la violazione di un obbligo internazionale in tale contesto. È fuori dubbio che il ruolo delle regioni nel sistema costituzionale italiano, sia quello delle regioni a statuto ordinario che quello delle regioni a statuto speciale, per molti versi è ancora incerto e necessita di una serie di chiarimenti per limitare i conflitti tra il livello centrale e regionale e per creare un assetto organizzativo della *res publica* più efficiente e più vicino ai cittadini.⁵⁹ A tale scopo, il testo presentato sembra però poco adatto. Non solo ignora tanti aspetti che a livello internazionale vengono considerati essenziali o comunque di particolare valore per un sistema di autonomia, come ad es. l’ulteriore sviluppo dell’autonomia finanziaria, della cooperazione transfrontaliera con le regioni limitrofe o del settore scolastico-universitario per la realizzazione di nuovi modelli educativi di stampo europeo, ma introduce regole che in parte risultano poco rilevanti o addirittura inutili (cfr. le proposte di riforma concernenti gli artt. 4 e 103 dello Statuto) e in parte pericolose e inaccettabili in uno Stato di diritto, come quelle volte ad escludere o fortemente limitare il controllo della legislazione attraverso la Corte Costituzionale.

Non vi è dubbio che questa materia è caratterizzata da elementi di fortissimo carattere politico ed è altrettanto ovvio che fautori ed avversari di una più accentuata regionalizzazione in materia adotteranno posizioni nettamente contrapposte. In questo contesto concreto sarebbe però erraneo giudicare il testo proposto precipuamente facendo uso della lente politica. Il testo proposto presenta infatti rilevanti profili di criticità sul piano tecnico-formale, cosicché non appare essere adatto a realizzare il fine proclamato di

⁵⁸ Come rileva R. BIN, *Autonomia speciale e integrazione: la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2022, p. 407), “le norme transitorie sono le uniche che restano in vigore per sempre”. Come conseguenza, Roberto Bin prosegue, la Corte Costituzionale è confrontata di continuo con una questione difficile da risolvere, essendo spesso assai incerto cosa sia di “maggior favore” per l’autonomia regionale.

⁵⁹ Cfr. R. BIN, *La crisi delle regioni: Che fare?*, in F. BALAGUER CALLEJÓN et al. (a cura di), *Scritti in Onore di Antonio d’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 163-176.



una estensione dell'autonomia a favore della protezione delle minoranze in Alto Adige. Anche se né il diritto costituzionale italiano né il diritto internazionale prevedano le necessità di consultare la popolazione immediatamente interessata da una riforma come quella qui in discussione, una tale consultazione sarebbe sicuramente stata utile anche se condotta in via informale. In questo modo sarebbe probabilmente stato possibile identificare ed eliminare almeno alcuni dei difetti più gravi dell'attuale progetto di riforma, permettendo di conseguenza la redazione di una proposta di riforma più capace di incontrare un consenso politico.

A questo punto sembra consigliabile un ritorno al punto di partenza: solo a seguito di un previo chiarimento in forma democratica delle mete prioritarie da raggiungere si potrebbe infatti predisporre un disegno di legge adatto a realizzare questi obiettivi anche sul livello tecnico-giuridico.