

Osservatorio sulle fonti

IL PROCESSO DI ADEGUAMENTO DEGLI STATUTI SPECIALI SI RIMETTE IN MOTO? LA CONVENZIONE SULL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL

di *Monica Rosini* *

SOMMARIO: 1. La volta buona per la riforma degli statuti speciali? - 2. La Convenzione sull'Alto Adige. – 2.1. *La composizione "mista"*. - 2.2. *...natura, compiti e modalità di funzionamento.* - 2.3- *L'apertura alla partecipazione della società civile: il "forum"*. – 3. I lavori della Convenzione e il loro coordinamento con la dimensione nazionale e regionale. - 4. Il difficile incastro tra Convenzione sull'Alto Adige e riforme costituzionali.

1. “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti”: questo l'*incipit* dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha inserito nel quadro della riforma del Titolo V la c.d. clausola di maggior favore; questo l'inciso che compare nell'art. 39, comma 12, del disegno di legge costituzionale attualmente in discussione al Senato¹.

Ancora una volta una norma di rango costituzionale preannuncia un adeguamento degli statuti speciali, dettando una disciplina – almeno nelle intenzioni - transitoria e ancora una volta una riforma di ampio respiro si appresta ad investire il regionalismo ordinario, lasciando inalterato – quanto meno nella forma - quello speciale. Lo si fa inserendo nel ddl di riforma costituzionale una clausola di salvaguardia che esclude le Regioni speciali dall'applicazione delle nuove disposizioni del Titolo V in attesa del preannunciato adeguamento dei rispettivi statuti che dovrà avvenire “sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

La scelta è stata quindi quella di conservare la specialità regionale, nonostante la medesima sia da tempo oggetto di critiche, non soltanto a livello dottrinale²; anzi a ben vedere, la c.d. clausola di salvaguardia finisce con l'ampliare la distanza, in termini di spazi di autonomia, tra le Regioni a statuto speciale e quelle ordinarie³, garantendo le prime

* Ricercatore a tempo determinato di diritto pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen..

¹ L'unica differenza lessicale è nell'uso di “fino” anziché “sino”. Cfr. A.S. 1429-B. Il ddl è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 10 marzo scorso, con alcune modifiche rispetto al testo già licenziato dal Senato l'8 agosto 2014. È pertanto in corso una nuova prima lettura da parte del Senato. L'atto è stato assegnato il 13 marzo 2015 alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente, che ha iniziato il relativo esame il 7 luglio. Sulle difficoltà politiche che sembrano frapporsi ad una sua celere approvazione: C. LOPAPA, *Ingorgo in Parlamento per il sì al nuovo Senato: stop su Rai e unioni civili*, in www.repubblica.it, 6 luglio 2015.

² P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013; *Regioni, Rossi (Toscana): “Lo statuto speciale è anacronistico, basta disparità”*, in www.ilfattoquotidiano.it, 13 aprile 2015; *Casta delle speciali, Rossi va all'attacco*, in www.trentinocorrierealpi.gelocal.it, 19 aprile 2015.

³ G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *questa rivista*, n. 2, 2014, p. 16.

Osservatorio sulle fonti

da modifiche *in peius* unilaterali⁴. E ciò a fronte di un profondo ripensamento in senso centralistico del regionalismo ordinario, caratterizzato dalla scomparsa della potestà legislativa concorrente, con riassegnazione allo Stato della maggior parte dei relativi ambiti materiali e dalla previsione di una clausola di supremazia che, su proposta del Governo, abilita la legge statale ad intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”⁵.

La disposizione dedicata alle Regioni speciali solleva non poche problematiche interpretative, sia in merito alla fase transitoria⁶ sia – per quanto qui interessa - in ordine al procedimento di adeguamento degli statuti. Lo scioglimento del nodo procedimentale appare essenziale affinché la fase di riflessione sul regionalismo speciale, rilanciata dalla riforma costituzionale attualmente in discussione, culmini nella effettiva riscrittura degli statuti speciali⁷. L’art. 39, comma 12, del ddl di riforma si limita, infatti, ad intro-

⁴ Le vicende legate all’introduzione di questa clausola di salvaguardia in favore delle Regioni speciali, confermano, ancora una volta, il rilevante peso politico delle medesime. Cfr. A. RUGGERI, *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito della inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in www.federalismi.it, 23 aprile 2014.

⁵ Nuovo art. 117, comma 4. Per approfondimenti si rinvia a: U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in questa rivista, n. 2, 2014; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in questa rivista, n. 3, 2014; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 8, 2014; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 3 gennaio 2015 e ai contributi del volume F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015.

⁶ Il riferimento è, soprattutto, al destino della clausola di maggior favore, ai sensi della quale, come noto, le disposizioni della riforma costituzionale del 2001 si applicano anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. In proposito si segnalano in dottrina opinioni diverse: per alcuni le disposizioni del Titolo V risultanti dalla l. cost. 3/2001 continuerebbero ad essere applicabili, solo nella parte in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti speciali (G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., p. 16; A. D’ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie speciali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 4, 2014; E. HAPPACHER, *Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 105); altri propongono una diversa ricostruzione che muove dall’abrogazione della clausola di maggior favore, con un effettivo “ritorno agli Statuti speciali”, dal momento che l’intera disciplina delle Regioni a Statuto speciale o Province autonome sarà da individuare, come prima della riforma del 2001, nello statuto speciale della singola Regione (S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell’intesa*, in questa rivista n. 1, 2015, p. 7). Per una ipotesi intermedia: A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c’è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c’è e che non dovrebbe esserci*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 10 luglio 2015, p. 6.

⁷ Qualche dubbio in ordine alla effettiva concretizzazione del proposito riformatore è comprensibile ove si consideri che una organica riforma degli statuti speciali è attesa dal 2001. Tutti gli interventi si sono stati di natura settoriale: si pensi alle leggi costituzionali nn. 1, 2 e 3 del 2013 che hanno ridotto il

Osservatorio sulle fonti

durre il principio dell'intesa nel procedimento di approvazione degli statuti speciali, sostituendolo all'aggravio procedurale del parere obbligatorio (ma non vincolante) del Consiglio regionale interessato, introdotto dalla legge cost. n. 2/2001.

Il tenore della disposizione non consente di cogliere il significato e le conseguenze dell'introduzione del principio dell'intesa: se debba intendersi in senso forte o debole, con quale procedura debba essere raggiunta, da quali soggetti⁸.

Queste lacune emergono chiaramente dal raffronto con i precedenti tentativi di introdurre detto principio nel procedimento di approvazione degli statuti speciali. In particolare, l'art. 38 della riforma costituzionale dell'ordinamento della Repubblica, bocciata nel referendum popolare del 25-26 giugno 2006 modificava il primo comma dell'art. 116, richiedendo per l'approvazione degli statuti speciali la "previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione"⁹. Il meccanismo dell'intesa era procedimentalizzato, riconoscendo al Consiglio o Assemblea regionale o al Consiglio della Provincia autonoma interessata, la possibilità di manifestare il proprio diniego alla proposta di intesa, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti da assumere entro tre mesi dalla trasmissione del testo. Decorso tale termine senza la deliberazione del diniego, le Camere avrebbero potuto adottare la legge costituzionale.

La disposizione configurava una sorta di potere di veto alle Regioni speciali, potendo le Camere, in assenza di un espresso dissenso, concludere *l'iter* di approvazione.

All'opposto, nel presente caso la norma nulla dice in merito alla procedura per il raggiungimento dell'accordo e non offre elementi per ipotizzare fondate ipotesi interpretative. Non pare dubitabile, comunque, che l'intesa debba essere letta in senso forte, dal momento che un significato "debole" renderebbe il nuovo aggravio procedurale in nulla diverso dal parere obbligatorio del Consiglio regionale, già previsto dalla corrente procedura di approvazione, come modificata dalla legge cost. n. 2/2001.

Quanto alla declinazione procedimentale dell'intesa, non potendo azzardarsi nel silenzio della legge alcuna ricostruzione, ci limitiamo a richiamare le perplessità già espresse in dottrina¹⁰ in ordine ad una sua assimilazione al procedimento delle intese *ex*

numero dei componenti dei Consigli regionali, rispettivamente, di Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, o alle revisioni che hanno interessato le norme finanziarie contenute nello Statuto del Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Qualche interrogativo su tale "disimpegno" se lo pone A. RUGGERI, *Il riformatore-Amleto, incerto se incoraggiare o frenare l'adeguamento degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in www.confronticostituzionali.it, 12 settembre 2014.

⁸ Si pone questi interrogativi: S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, cit., p. 9.

⁹ Previsioni analoghe erano contenute anche in diversi progetti di legge presentati nel corso della XV legislatura (A.C. 203, Zeller; A.C. 980 Bressa; A.C. 1241 Boato).

¹⁰ Per questo parallelo: S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, cit., p. 9. Il principio dell'intesa, quale presupposto per l'adozione di un atto legislativo, è previsto anche nell'art. 116, comma 3, Cost. quanto al c.d. regionalismo differenziato. La fattispecie normativa, ad oggi, non ha trovato applicazione ed è quindi impossibile qualsiasi compiuta riflessione sulla prassi applicativa.

Osservatorio sulle fonti

art. 8 Cost. Le intese tra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica si sono caratterizzate nella prassi per una marginalizzazione del ruolo del Parlamento, chiamato solo ad approvare (o meno) con legge l'accordo già raggiunto dal Governo, senza possibilità di introdurre emendamenti. La riproduzione di un simile modello quanto all'intesa che si inserisce nel procedimento di revisione degli statuti speciali condurrebbe ad una compressione dei poteri dell'organo parlamentare tanto più inammissibile nella formazione di una fonte di rango costituzionale, chiamata a realizzare un delicato bilanciamento tra principio di autonomia e principi di unità ed eguaglianza, peraltro nell'impossibilità di celebrare sulla legge approvata referendum nazionale.

Appare in tutta la sua evidenza la necessità di norme di attuazione del principio dell'intesa che ne chiariscano il procedimento, magari garantendo un ruolo da protagonista al Parlamento. Questa esigenza sembra sia stata colta, come emerge dai resoconti di un recente incontro tra il sottosegretario agli Affari regionali Gianclaudio Bressa e i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale¹¹, avente ad oggetto la definizione di nuove regole comuni per la revisione degli statuti delle autonomie speciali e di modalità più semplici ed efficaci per l'utilizzo delle norme di attuazione allo scopo di rendere più flessibili gli statuti. Si è in proposito deciso di istituire una commissione Stato - Regioni speciali, composta da un delegato per ciascuna autonomia¹² incaricata di avviare un lavoro preparatorio che dovrebbe portare alla elaborazione in tempi brevi di un ddl costituzionale. Il ddl dovrà declinare il principio dell'intesa, disciplinando il procedimento per il raggiungimento dell'accordo e, in particolare, individuando *l'iter*, i soggetti, le maggioranze, le conseguenze in caso di mancato raggiungimento del medesimo.

Questa recentissima novità viene ad innestarsi e, probabilmente, a condizionare l'avvio della riforma dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* innescato dalla Provincia autonoma di Bolzano.

2. Il Consiglio provinciale di Bolzano ha recentemente approvato la legge 23 aprile 2015, recante l' "Istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige"¹³. Se dopo la riforma del 2001 l'unica autonomia differenziata che non si era impegnata nella elaborazione di organiche proposte di modifica

¹¹ All'incontro del 18 giugno presso il Dipartimento Affari regionali hanno partecipato in rappresentanza delle autonomie speciali, Debora Serracchiani, presidente della Regione Friuli Venezia Giulia; Augusto Rollandin, presidente della Valle d'Aosta; Francesco Pigliaru, presidente della Sardegna; Ugo Rossi, presidente della Provincia autonoma di Trento; Arno Kompatscher, presidente della Provincia autonoma di Bolzano e Maria Lo Bello, vice presidente della Regione Sicilia. Cfr. <http://www.affariregionali.it/il-sottosegretario/comunicati/2015/giugno/autonomie-al-via-commissione-preparatoria-per-la-revisione-degli-statuti/>

¹² Cfr. Deliberazione Giunta n. 987 del 26.06.2015, con cui la Regione Valle d'Aosta ha designato quale proprio rappresentante il prof. Roberto Louvin.

¹³ La legge è pubblicata sul supplemento n. 2 del B.U. 28 aprile 2015, n. 17. Il testo integrale è disponibile anche al seguente indirizzo:

http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/20150707/it/201949/legge_provinciale_23_aprile_2015_n_3.aspx?view=1&a=2015&n=3&in=25

Osservatorio sulle fonti

del proprio statuto era stata proprio la Provincia autonoma di Bolzano¹⁴, questa volta i tentativi partono – anticipando il varo della riforma costituzionale – proprio dall’Alto Adige.

Lo strada seguita è quella, chiaramente indicata nel titolo della legge, della istituzione di una Convenzione provinciale - denominata Convenzione sull’Alto Adige - con il “compito di esaminare una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali sia le necessarie integrazioni allo statuto di autonomia, di discuterla e presentarla al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano”, in modo da garantire un’ampia partecipazione della società civile altoatesina alla riforma dello statuto speciale (art. 1, comma 1).

Si tratta di una scelta che va letta anche alla luce delle dinamiche politiche interne all’ente provinciale, considerato che uno dei punti programmatici inseriti nell’ “Accordo di coalizione per la formazione della Giunta provinciale per la legislatura 2013-2018”, tra SVP e PD¹⁵, prevedeva l’approvazione di legge provinciale istitutiva di una Convenzione per la riforma dello statuto di autonomia, da adeguare “alle nuove esigenze, generate da cambiamenti della società, del quadro politico e dell’ordinamento giuridico (riforma costituzionale)”¹⁶.

L’istituzione di un organo *ad hoc* con il compito di elaborare una organica riforma statutaria e ripensare la specialità non rappresenta una novità nel panorama delle Regioni speciali, trattandosi di una strada già percorsa - senza successo - da Friuli Venezia Giulia¹⁷, Sardegna¹⁸ e Valle d’Aosta¹⁹. L’iniziativa della Provincia di Bolzano riveste,

¹⁴ Tutte le altre Regioni speciali e anche la Provincia autonoma di Trento si erano, in vario modo attivate, seppur senza tagliare il traguardo della riscrittura dello statuto: Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d’Aosta avevano istituito con legge regionale (l.r. Friuli Venezia Giulia n. 12/2004; l.r. Sardegna, n. 7/2006; l.r. Valle d’Aosta, n. 35/2006) un organo a composizione mista, denominato Convenzione o Consulta, per l’avanzamento di proposte di riforma all’organo legislativo; similmente la Sicilia aveva istituito con la l.r. n. 13/2001 in seno all’Assemblea regionale una Commissione speciale per la revisione dello statuto; la Provincia di Trento, più recentemente, aveva affidato l’elaborazione di una organica proposta di riforma ad un gruppo di esperti di diritto regionale e la relativa proposta è stata presentata nell’estate del 2013 al Consiglio provinciale. Cfr. “Verso il terzo Statuto di autonomia – Proposte e approfondimenti per l’elaborazione del Terzo Statuto speciale di Autonomia”, disponibile al seguente indirizzo: http://www.lanostraautonomia.eu/wp-content/uploads/Verso_Terzo_Statuto.pdf.

¹⁵ Il testo dell’Accordo, sottoscritto nel dicembre 2013 da Arno Kompatscher, presidente della Giunta Provinciale, Richard Theiner, Obmann SVP, e Antonio Frena e Carlo Costa, segretario e vicesegretario PD Alto Adige, è disponibile al seguente indirizzo: http://www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/download/accordo-di-coalizione-it_2013-12-30.pdf. Per una sintesi dei contenuti si veda in questa rivista, n. 1 del 2014, la rubrica *Fonti delle Regioni speciali e delle Province autonome*.

¹⁶ L’Accordo recava l’ulteriore precisazione che la Convenzione, organo composto sia da rappresentanti delle forze politiche, sia da esponenti delle forze sociali e della società civile, dovesse presentare al Consiglio provinciale una proposta di riforma statutaria entro tempi definiti e brevi, occupandosi dei tre principali aspetti che richiedono un aggiornamento dello statuto: competenze, governo e convivenza.

¹⁷ Con l.r., 2 aprile 2004, n. 12, il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha previsto l’ “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia”. I lavori della Convenzione hanno portato, poi, all’approvazione, il 1° febbraio 2005, di una proposta di legge costituzionale da parte del Consiglio regionale, presentata alla Camera il 14 febbraio (AC 5617), al cui esame la Commissione Affari costituzionali non ha mai proceduto. La proposta di legge è stata poi ripresentata l’8 maggio 2006

Osservatorio sulle fonti

tuttavia, particolare interesse, sia per il contesto di riforme costituzionali *in itinere* in cui si inserisce, sia per le problematiche di coordinamento con la Provincia di Trento, stante la dimensione regionale dello statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

2.1. La legge provinciale ha previsto una Convenzione dalla composizione numerica limitata e dal carattere misto. Sarà, difatti, formata da trentatré membri, numero ritenuto adeguato per, da un lato, permettere il rapido progredire dei lavori e, dall'altro, non limitare la legittimazione democratica dell'organo²⁰. Si opta poi – sul modello sia dell'esperienza europea²¹ che di quella di altre Regioni a statuto speciale²² – per una composizione mista, in modo da coinvolgere nel processo di elaborazione del nuovo statuto portatori non solo di interessi politici, ma anche territoriali, sociali, economici e culturali, nonché esperti. La Convenzione, istituita dal Consiglio provinciale, sarà, difatti composta da quattro membri, scelti tra i nove nominativi proposti dal Consiglio dei Comuni²³; due componenti scelti tra i sei nominativi proposti dalle associazioni più rappresentative degli imprenditori e due tra i sei nominativi proposti dai sindacati più rap-

all'inizio della XV legislatura (AC 519): l'esame, iniziato presso la Commissione competente, non si è concluso anche per lo scioglimento anticipato della legislatura. Sul tentativo friulano: A. FESTA, *La Convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, in www.federalismi.it, 10 febbraio 2005.

¹⁸ Con l.r., 23 maggio 2006, n. 7, la Regione Sardegna ha previsto l' "Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo". La legge è stata dichiarata incostituzionale limitatamente ai riferimenti alla sovranità del popolo sardo e della Regione dalla sent. n. 365/2007. Per alcune riflessioni sulla vicenda P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità perduta": in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007* e O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, I, 2008.

¹⁹ L.r. Valle d'Aosta, 29 dicembre 2006, n. 35, recante "Istituzione e disciplina della Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste". L'organo in effetti elaborò una bozza di statuto, ma non concluse i lavori a causa della fine anticipata della legislatura.

²⁰ In tal senso la Relazione sul disegno di legge provinciale n. 32/14 disponibile al seguente indirizzo: http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_330259.pdf

²¹ A livello europeo il modello della Convenzione è stato seguito per la elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (organo presieduto da Roman Herzog e composto da 15 rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri; un rappresentante della Commissione europea; 16 membri del Parlamento europeo; 30 membri dei Parlamenti nazionali) e la scrittura della Costituzione europea, mai entrata in vigore (Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e composta da 15 rappresentanti dei governi dei paesi membri, 13 rappresentanti dei governi dei paesi candidati all'adesione, 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi membri, 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati, 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 2 rappresentanti della Commissione europea).

²² Art. 2 l.r. Friuli Venezia Giulia n. 12/2004; art. 3 l.r. Sardegna n. 7/2006 e art. 2 l.r. Valle d'Aosta n. 35/2006. Si distingueva per una composizione esclusivamente politica la Commissione speciale per la revisione dello statuto regionale istituita dalla Regione Sicilia con legge n. 13/2001 (art. 2).

²³ È stato quindi accolto il suggerimento del Consiglio dei Comuni di assegnare al medesimo quattro componenti. Non così il suggerimento che uno di questi dovesse essere nominato su proposta del comune capoluogo. Cfr. Parere ai sensi dell'art. 6 della L.P. 08.02.2010, n. 4, (http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_331971.pdf)

Osservatorio sulle fonti

presentativi; cinque persone, esperte di diritto, saranno nominate, secondo i criteri stabiliti dall'Ufficio di presidenza e sulla base di un curriculum specialistico; otto componenti, espressione della società civile, verranno eletti tra i cento privati cittadini che andranno a comporre il «forum» di cui all'art. 5, comma 2; dodici componenti, infine, saranno nominati sempre dal Consiglio provinciale, su proposta dei gruppi consiliari rispettivamente di maggioranza o di minoranza, con rappresentanza proporzionale della minoranza politica (art. 2, comma 1)²⁴.

Nella composizione dell'organo dovrà in ogni caso essere complessivamente garantita la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici²⁵, quale risulta dall'ultimo censimento ufficiale della popolazione, nonché una equilibrata rappresentanza di genere. Identica attenzione alla rappresentanza di tutti i gruppi linguistici è prevista in riferimento alla elezione fra i membri della Convenzione del presidente e dei due vicepresidenti, che insieme costituiscono l'ufficio di presidenza, che non potranno appartenere allo stesso gruppo linguistico.

2.2. Il fondamentale compito assegnato alla Convenzione è quello di “esaminare una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali sia le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia, di discuterla e presentarla al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano”.

L'art. 1, comma 2, individua i principi secondo i quali dovrà operare la Convenzione: autonomia e indipendenza nell'ambito degli obiettivi ad essa assegnati e principio del consenso, nonché trasparenza, pubblicità, partecipazione e consultazione dei cittadini.

L'articolo indica, altresì, le fasi in cui si articoleranno i lavori della Convenzione: a) una fase iniziale, “in cui si elabora un documento introduttivo sulla base del regolamento interno della Convenzione deliberato dall'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale d'intesa con il collegio dei capigruppo”; b) una fase di audizioni delle proposte presentate dalla società civile, nella quale vengono sentiti anche esperte ed esperti non appartenenti alla Convenzione; c) una fase propositiva, in cui si elabora un documento definitivo, suddiviso in articoli e con relazione accompagnatoria. Possono essere redatte e trasmesse anche relazioni di minoranza.

Il documento definitivo sarà, quindi, trasmesso ai presidenti dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e al presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 103 dello statuto di autonomia. Tale previsione, come è noto, riconosce il diritto di iniziativa per le modifiche dello statuto al Consiglio regionale, “su proposta dei

²⁴ Sulla composizione si sono appuntate le critiche dei Verdi, che hanno stigmatizzato la presenza di soltanto otto componenti rappresentativi della società civile, individuati attraverso una procedura stabilita dall'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale. Pertanto, “la composizione e le modalità di lavoro della Convenzione... sono quindi sottoposte in modo eccessivo al controllo dei delegati della democrazia rappresentativa e corporativa”. Cfr. Relazione di minoranza sul disegno di legge provinciale n. 32/14 del 23.02.2015 di Hans Heiss, http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_335596.pdf

²⁵ La proporzionale etnica è un principio generale che interessa, in vario modo, anche la composizione degli organi politici dell'Alto Adige/Südtirol. Sul tema O. PETERLINI, *Forma di governo e rapporto con lo Stato*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 80.

Osservatorio sulle fonti

Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale”. Ovviamente gli organi legislativi rimangono liberi di far proprio o meno il progetto elaborato dalla Convenzione ovvero di apportarvi modifiche, purché condivise tra i tre enti.

La natura della Convenzione è, quindi, quella di organo ausiliario del Consiglio provinciale, sia per i compiti di mera proposta che le sono assegnati, sia per la prevista approvazione del relativo regolamento interno da parte dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale d'intesa con il collegio dei capigruppo, sia perché è insediata presso il Consiglio provinciale e assistita nei lavori dalle relative strutture. Difatti, il Consiglio provinciale garantisce alla Convenzione il necessario appoggio tecnico e organizzativo per mezzo di una segreteria stabile, anche tramite la stipula di apposite convenzioni per la messa a disposizione di personale e di strutture da parte di operatori esterni. In particolare la segreteria della Convenzione cura il sito internet della Convenzione, sul quale saranno pubblicati atti e documenti della riforma nonché un forum interattivo.

Anche le spese per l'attività della Convenzione sono a carico del bilancio del Consiglio provinciale²⁶. Al loro finanziamento si provvede sulla base di una convenzione con operatori esterni, comprendente anche i compiti, le necessarie risorse di personale e le modalità di pagamento (art. 7, comma 1).

La legge istitutiva definisce poi, all'art. 3, le modalità di lavoro, stabilendo la periodicità delle riunioni dell'organo (almeno due volte al mese) e la possibilità di convocazione da parte del presidente, quando lo ritenga opportuno o ne riceva richiesta da almeno un quinto dei componenti. È prevista un'ampia pubblicità dei lavori, sia delle sedute che della totalità dei documenti prodotti. I lavori possono essere suddivisi fra gruppi di lavoro e svolgersi anche per via telematica. I dettagli sono definiti dal regolamento, che può essere modificato a maggioranza dei componenti dalla Convenzione stessa.

Nelle sedute della Convenzione, i consiglieri provinciali hanno diritto di prendere la parola, di sottoporre proposte e illustrarle, secondo quanto previsto dal regolamento. È poi prevista la possibilità per la Convenzione di prevedere l'audizione di esperti su temi specifici (art. 5, commi 4 e 5).

La Convenzione ha una durata massima di dodici mesi, a decorrere dalla sua istituzione da parte del Consiglio provinciale (art. 6). L'organo stesso può disporre, con voto favorevole dei due terzi dei propri componenti, un prolungamento dei lavori per un periodo non superiore ai sei mesi.

2.3. La partecipazione della società civile al processo di riscrittura dello statuto speciale e di generale ripensamento dell'autonomia altoatesina è realizzata dalla legge non solo attraverso la composizione mista della Convenzione, ma anche dalla previsione di un «forum», composto da cento cittadini.

In merito alla sua formazione, è previsto che enti pubblici e privati cittadini, associazioni, anche non riconosciute, e tutte le organizzazioni interessate con sede in Alto Adige possano presentare alla segreteria della Convenzione domanda di partecipazione, se-

²⁶ Le spese stimate per l'attuazione della legge ammontano a 350.000 euro lordi.

Osservatorio sulle fonti

condo le modalità e i termini stabiliti con delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale (art. 5, comma 1). Cento privati cittadini saranno poi selezionati per costituire il «forum», al quale possono registrarsi tutte le persone residenti in Alto Adige che abbiano compiuto 16 anni. Nella composizione dell'organismo, così come nella scelta degli otto rappresentanti della società civile in seno alla Convenzione, dovrà essere garantita la rappresentanza equilibrata dei gruppi linguistici e dei generi.

A parte queste indicazioni di principio, la legge rinvia la disciplina della procedura di selezione e i dettagli del processo partecipativo a deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale, adottata, sentiti i rappresentanti della società civile, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il forum è coinvolto nei lavori della Convenzione: viene regolarmente informato sui medesimi ed è sentito e interpellato, con modalità definite dalla Convenzione stessa.

La legge punta ad allargare ulteriormente la partecipazione, prevedendo prima e durante i lavori della Convenzione l'organizzazione di iniziative partecipative al fine di acquisire idee e proposte della popolazione. Queste iniziative avranno luogo, «in numero adeguato, sull'intero territorio della Provincia e si rivolgono a diversi gruppi, utilizzando metodi adeguati» (art. 5, comma 3). La definizione dei dettagli è lasciata a deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale.

La previsione del forum e di iniziative di coinvolgimento della popolazione è sicuramente importante per rendere effettivamente partecipato il procedimento di riscrittura dello statuto speciale, considerato che nella Convenzione il numero dei rappresentanti della società civile è limitato a otto (su trentatré). Un giudizio definitivo non può, tuttavia, ancora essere espresso, atteso che l'effettiva implementazione del forum e del principio partecipativo è in larga misura rimessa alla decisione dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale e, quindi, subordinata alla volontà delle forze politiche.

3. La l.p. 3/2015 si fa carico anche delle esigenze di coordinamento dell'attività della Convenzione sull'Alto Adige con la dimensione nazionale e regionale, anche se gli strumenti approntati non paiono pienamente soddisfacenti (art. 4).

La prima esigenza si comprende alla luce della necessaria approvazione con legge costituzionale delle modifiche statutarie e si ritiene di soddisfarla prescrivendo all'ufficio di presidenza della Convenzione di incontrarsi regolarmente con i parlamentari residenti in Alto Adige e di informali sullo stato dei lavori. Questi incontri periodici, se consentiranno alla Convenzione di essere ragguagliata sull'*iter* delle riforme costituzionali e di acquisire importanti pareri ai fini di un equo bilanciamento tra autonomia ed unità, non paiono in grado di escludere il rischio di successive obiezioni da parte del legislatore costituzionale. La questione, ovviamente, si porrà in termini completamente diversi dal passato, in virtù della prevista costituzionalizzazione nel procedimento di approvazione degli statuti speciali del principio dell'intesa e della sua proceduralizzazione (cfr. par. 1).

L'esigenza di un coordinamento si pone con intensità ancora maggiore in riferimento al Consiglio della Provincia di Trento, stante la dimensione regionale dello statuto. Niente vieta che una Convenzione sia istituita anche solo a livello provinciale, vista la

Osservatorio sulle fonti

possibilità di proposta, ai sensi dell'art. 103 St., da parte anche di un solo Consiglio provinciale al Consiglio regionale, salva la necessità di una intesa – successiva o *in itinere* - con i consiglieri dell'altra Provincia.

La l.p. 3/2015 tenta di agevolare il raggiungimento di un'intesa già durante lo svolgimento dei lavori della Convenzione, anche se la soluzione prevista pare di portata piuttosto modesta, limitandosi a prescrivere un "continuo scambio di opinioni con il Consiglio della Provincia autonoma di Trento". Non è, tuttavia, possibile, allo stato, sbilanciarsi in giudizi definitivi, dal momento che sarà necessario verificare come questo "scambio di opinioni" verrà a realizzarsi nella prassi e, quindi, se e come il Consiglio provinciale trentino svolgerà il ruolo di "opinionista" riconosciutogli dalla legge altoatesina e quali esiti avranno sul processo elaborativo della Convenzione i pareri e le proposte emendative formulate dal medesimo. Certo, la circostanza che la Convenzione sia stata istituita da una sola Provincia, senza coinvolgimento dell'altra nella fase di elaborazione, lascia residuare dubbi in ordine alla possibilità che la provincia di Trento accetti un ruolo di attore non protagonista nel processo di riforma statutaria.

È vero, peraltro, che la Provincia di Trento potrebbe sfruttare questa fase statuente avviata dalla Provincia di Bolzano per riproporre quelle modifiche allo statuto regionale, già oggetto di studio e proposta: nell'estate del 2013 è stata, infatti, presentata in Consiglio provinciale una proposta - richiesta dalla Giunta provinciale – dal titolo "Verso il terzo Statuto di autonomia – Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto speciale di Autonomia", elaborata da un gruppo di consulenti, esperti di diritto regionale²⁷. La proposta, che ha avuto scarsa attenzione politica, aveva quale oggetto principale dell'ipotesi di revisione statutaria l'ordinamento della Provincia autonoma di Trento nonché – fatta evidentemente salva l'intesa con la Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol* – un nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'attuale Regione; non interveniva, invece, sulle questioni concernenti il solo ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol*. Potrebbe essere questa l'occasione per valorizzare l'importante lavoro già svolto, fondendolo con le proposte che verranno dalla Convenzione altoatesina, per una scrittura veramente condivisa del terzo statuto di autonomia.

4. La legge provinciale ha previsto alcuni termini per l'istituzione e i lavori della Convenzione: il primo di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge per l'adozione da parte dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale di delibera sulla procedura di selezione dei componenti del forum e i dettagli del processo partecipativo. La delibera non è stata ancora adottata e probabilmente sul ritardo ha inciso l'evoluzione del processo riformatore nazionale, con la concordata istituzione di una commissione tecnica per la scrittura di un ddl costituzionale di attuazione del principio pattizio nel procedimento di riforma degli statuti speciali.

Il rischio è che questa commissione determini uno svuotamento della funzione della costituenda Convenzione sull'Alto Adige, riallocando ogni compito a livello governati-

²⁷ Si trattava dei proff. Massimo Carli e Roberto Toniatti e del dott. Gianfranco Postal.

Osservatorio sulle fonti

vo centrale e provinciale²⁸.

In realtà, dai resoconti e dalle dichiarazioni rese alla stampa dai protagonisti, il compito assegnato a questa commissione tecnica Stato-autonomie speciali appare ben diverso rispetto a quello della Convenzione. Si dovrebbe limitare a presentare proposte sulle modalità e procedure per la revisione degli statuti speciali e sulle norme di attuazione quali strumenti per la valorizzazione e la modernizzazione delle Regioni speciali. Quindi, l'oggetto saranno le procedure e non i contenuti della specialità, i secondi saranno rimessi a successive intese tra Stato e singola Regione. Si tratta di una scelta comprensiva, alla luce delle profonde differenze, dal punto di vista giuridico, economico, linguistico, sociale, geografico, tra le cinque Regioni speciali, che richiederanno soluzioni necessariamente non omogenee.

Ciò considerato, non dovrebbe venir meno l'importanza e il ruolo della Convenzione sull'Alto Adige, incaricata della semplice elaborazione di un progetto di riforma dello statuto da presentare al Consiglio provinciale e che sicuramente potrebbe costituire una utile base di partenza per la successiva fase di intesa con lo Stato.

²⁸ Proprio alla luce di tale rischio il gruppo dei Verdi ha annunciato la presentazione di una interrogazione: *Statuto, le critiche dei Verdi «La riforma si fa a Roma»*, in <http://altoadige.gelocal.it/bolzano/cronaca/2015/06/20/news/statuto-le-critiche-dei-verdi-la-riforma-si-fa-a-roma-1.11650831>, 20 giugno 2015.