

LA CONVENZIONE PER L'AUTONOMIA: SPUNTI PER UN'AUTONOMIA  
DINAMICA E PARTECIPATA DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL

ESTHER HAPPACHER\*

**Sommario**

1. Cenni introduttivi: l'opportunità di riflettere sull'autonomia. – 2. Sulla composizione degli organi della Convenzione sull'Autonomia. – 3. I lavori: cenni generali. – 3.1. I lavori della Convenzione dei 33: il quadro normativo. – 3.2. Il metodo del consenso. – 3.3. I lavori: svolgimento e tematiche. – 3.4. I lavori: raccordi con l'esterno e con il Forum dei 100. – 4. I risultati della Convenzione, in particolare in materia di raccordi fra Stato e autonomia. – 5. Considerazioni conclusive

**Abstract**

*The article gives an overview on organs, methods and results of the so called Convenzione sull'Autonomia/Autonomiekonvent, a participated process of discussion on the future development of the Southtyrolean autonomy which took place in 2016 and 2017 by involving the Southtyrolean civil society in an ample exchange of ideas on the concept and the value of the aforementioned autonomy.*

**Suggerimento di citazione**

E. HAPPACHER, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa di Diritto costituzionale italiano nella Università di Innsbruck, già componente della Convenzione dei 33.

Contatto: [Esther.Happacher@uibk.ac.at](mailto:Esther.Happacher@uibk.ac.at)

### 1. Cenni introduttivi: l'opportunità di riflettere sull'autonomia

La legge di riforma costituzionale n.3 dell'8 ottobre 2001, dedicata alla riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha ridefinito il ruolo delle Regioni ordinarie e degli enti locali nell'architettura costituzionale della Repubblica italiana. In base all'art. 10 l. cost. n.3/2001, la riforma si applica alle Regioni speciali ed alle due Province autonome di Trento e Bolzano solo in quanto comportante maggiori forme di autonomia, auspicando un futuro adeguamento degli statuti senza indicazione di termine. In questo contesto, più volte è stato messo in rilievo l'opportunità di ampliare, integrare e modificare lo Statuto speciale della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*<sup>1</sup> (di seguito denominato Statuto speciale) che costituisce la base costituzionale dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/*Südtirol*, anche in considerazione dell'interpretazione complessivamente poco favorevole all'autonomia regionale data dalla Corte costituzionale al nuovo riparto di competenze tra Stato ed autonomie regionali. Nonostante la cd. clausola di salvaguardia di cui all'art. 10 l. cost. n.3/2001, la riscrittura del Titolo V ha sortito non pochi effetti negativi sulle competenze autonome.<sup>2</sup> In questo senso, sia l'accordo di coalizione sia la dichiarazione di governo della Giunta provinciale di Bolzano per il periodo 2013 - 2018 rilevano l'esigenza di aggiornare e di adeguare l'autonomia garante della tutela delle minoranze di lingua tedesca e di lingua ladina, assicurando un'ampia partecipazione dei cittadini, anche per cogliere i mutamenti a livello sociale, economico e culturale caratterizzanti gli ultimi decenni.

In base ad un'iniziativa consiliare,<sup>3</sup> il Consiglio provinciale di Bolzano ha approvato la legge del 23 aprile 2015, n. 3 per l'istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige. Compito della Convenzione sull'Alto Adige,<sup>4</sup> conosciuta comunemente anche come "Convenzione sull'autonomia"<sup>5</sup> era di elaborare nella sua qualità di organo ausiliare del Consiglio provinciale "un documento contenente proposte al Consiglio in ordine alla revisione dello Statuto

<sup>1</sup> D.P.R. n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

<sup>2</sup> Cfr. in particolare W. OBWEXER, E. HAPPACHER, *Parere legale su sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992, 2015*, reperibile a <http://www.provinz.bz.it/>.

<sup>3</sup> Si tratta del disegno di legge n. 32/14 -XV a firma della *Südtiroler Volkspartei*, il partito di maggioranza tedesca. In parallelo, i Verdi avevano presentato il disegno di legge provinciale (n. 23/14-XV) per l'istituzione di una Convenzione per la revisione dello Statuto, ritirato dopo un voto negativo in Commissione consiliare.

<sup>4</sup> Cfr. art. 1 c. 1° l. p. Bolzano n.3/2015.

<sup>5</sup> Cfr. il sito web <http://www.convenzione.bz.it/>.

speciale”<sup>6</sup> assicurando “un'ampia partecipazione della società civile altoatesina alla riforma dello Statuto di autonomia”<sup>7</sup>. Questo approccio richiama altri casi in cui regioni a statuto speciale istituirono organi appositi per la riforma statutaria. Nel 2004, il Friuli-Venezia Giulia istituì una Convenzione per la stesura di un nuovo Statuto speciale,<sup>8</sup> nel 2006 sia la Regione Sardegna sia la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste realizzarono una Consulta rispettivamente una Convenzione per la rielaborazione dei rispettivi statuti.<sup>9</sup>

Organo centrale della Convenzione sull'Autonomia era la cd. Convenzione dei 33,<sup>10</sup> accompagnata nei suoi lavori da un Forum rappresentate la società civile composto di “100 privati cittadini”,<sup>11</sup> il cd. Forum dei 100. Inoltre, prima e durante i lavori dovevano essere organizzate iniziative partecipative con l'obiettivo di cogliere le idee e le proposte della popolazione in riferimento alla riforma dello Statuto speciale.<sup>12</sup> Strutture esterne al Consiglio avrebbero assicurato un'attività di supporto tecnico e scientifico ai lavori,<sup>13</sup> compito poi affidato all'Accademia Europea EURAC di Bolzano.<sup>14</sup>

I documenti della Convenzione dei 33 e del Forum dei 100 offrono al Consiglio provinciale una base per elaborare a sua volta una proposta di legge costituzionale di modifica statutaria indirizzata, ai sensi dell'articolo 103 dello Statuto speciale, al Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto

<sup>6</sup> Cfr. art. 1 c. 2° lett. c) l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>7</sup> Cfr. art. 1 c. 1° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>8</sup> L. reg. n.12/2004, cfr. CONSIGLIO REGIONALE REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA, *Verso il nuovo statuto. La proposta di legge costituzionale del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia*, reperibile a <http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/4/pubblicazioni/Pubblicazioni-allegati/C6292.pdf>.

<sup>9</sup> Cfr. la l. reg. Sardegna n. 7/2006 e la l. reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 35/2006; i lavori però non condussero ad una modifica dello Statuto speciale. A proposito cfr. M. COSULICH, *Uno statuto per due Province. Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Amministrazione in Cammino* del 8 novembre 2016, 4.

<sup>10</sup> Cfr. art. 2 c. 1° l. p. Bolzano n.3/2015. Spesso la Convenzione dei 33 è indicata anche come Convenzione sull'Autonomia, per chiarezza di esposizione si indicherà l'organo composto dai 33 componenti con la denominazione Convenzione dei 33, mentre l'espressione Convenzione sull'autonomia è riservata al processo complessivo (cfr. anche il sito web <http://www.convenzione.bz.it/it>).

<sup>11</sup> Cfr. art. 5 c. 2° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>12</sup> Cfr. art. 5 c. 2° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>13</sup> Cfr. art. 2 c. 5° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>14</sup> L'EURAC non solo ha provveduto, insieme al Consiglio, alle necessità organizzative ed infrastrutturali legate al coinvolgimento della popolazione nonché ai lavori della Convenzione 33 e del Forum dei 100, ma ha anche curato resoconti, sinossi e verbali delle riunioni e ha offerto consulenza in riferimento agli aspetti tecnici e giuridici dello svolgimento dei lavori.

*Adige/Südtirol*. L'articolo 103 dello Statuto speciale stabilisce che il Consiglio regionale può esercitare il proprio potere d'iniziativa legislativa costituzionale per una modifica dello Statuto esclusivamente in conformità a delibere identiche delle due Province autonome.<sup>15</sup> Seguendo la via tracciata dal Consiglio provinciale di Bolzano, il Consiglio provinciale trentino ha approvato a sua volta una legge istitutiva di un organo consultivo per la revisione dello Statuto speciale,<sup>16</sup> la Consulta per la riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.<sup>17</sup> La Consulta trentina ha il compito di elaborare proposte di riforma dello Statuto attraverso un ampio processo di partecipazione della società civile,<sup>18</sup> processo avviato nel settembre 2016 e destinato a concludersi nella prima metà del 2018.

## **2. Sulla composizione degli organi della Convenzione sull'Autonomia**

L'art. 2 l.p. n.3/2015 disciplina la composizione della Convenzione. Nella seduta del 6 aprile 2016, il Consiglio provinciale ha scelto i componenti,<sup>19</sup> di cui quattro componenti in base a nove nominativi proposti dal Consiglio dei comuni, due componenti da una rosa di sei nomi proposti dalle associazioni più rappresentative degli imprenditori ed altri due componenti da una lista di nomi proposta dai sindacati più rappresentativi. Vi si aggiungevano cinque esperti di diritto. Dodici componenti erano da nominare su proposta dei gruppi consiliari rispettivamente di maggioranza e di minoranza con obbligo di rispettare la rappresentanza proporzionale della minoranza politica, fungendo da portavoce della maggioranza e della minoranza politica nel Consiglio provinciale. Inoltre il Forum dei 100 ha eletto otto componenti fra i propri membri che esprimevano la società civile. Ulteriori requisiti da rispettare nel processo di nomina erano la rappresentanza dei generi e dei gruppi linguistici.<sup>20</sup>

I membri del Forum dei 100 sono stati scelti il 15 marzo 2016 nel Consiglio provinciale tramite un sorteggio elettronico mirante a rispecchiare la società altoatesina per età, genere e appartenenza al gruppo linguistico tra

<sup>15</sup> Se l'iniziativa è parlamentare o governativa, serve il parere consiliare: art 103 c. 2° Statuto speciale.

<sup>16</sup> Cfr. la l. p. Trento n.1/2016 sulla Consulta per la riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. A differenza della legge altoatesina, approvata a maggioranza assoluta, la sua approvazione è avvenuta senza voti contrari (cfr. <https://www.consiglio.provincia.tn.it/attivita/votazioni/archivio/Pages/Votazione.aspx?v=602845&zid=93cbe4fc-16e0-4fe7-98bb-6045b7c01967>).

<sup>17</sup> Cfr. il sito web <https://www.riformastatuto.tn.it/La-consulta>.

<sup>18</sup> Art. 1 e art. 2 c. 1° l. p. Trento n. 1/2016.

<sup>19</sup> Art. 2 c. 1° l. p. Bolzano n.3/2015; i nomi sono riportati a <http://www.convenzione.bz.it/it/content/gli-organ-della-convenzione-sullautonomia>.

<sup>20</sup> Cfr. art. 2 c. 2° l.p. n.3/2015.

le 1.829 persone di età superiore ai 16 anni residenti in Provincia di Bolzano che si erano dichiarate interessate a partecipare.<sup>21</sup>

La composizione della Convenzione dei 33 ha garantito da una parte la presenza della società civile e del mondo economico e sociale, dall'altra era caratterizzato anche da una forte presenza delle forze politiche rappresentate nel Consiglio provinciale, trovandosi fra i componenti ben cinque consiglieri provinciali, tre sindaci in carica ed un ex presidente della Provincia. Un secondo elemento di rilievo era che la Convenzione doveva rispettare la rappresentanza dei tre gruppi linguistici, elemento caratterizzante del sistema di autonomia altoatesino.<sup>22</sup> Questo elemento si è anche rispecchiato nella composizione della Presidenza, alla quale sono state elette tre persone appartenenti ciascuna a un diverso gruppo linguistico (tedesco, italiano e ladino).<sup>23</sup>

### 3. I lavori: cenni generali

I lavori della Convenzione dei 33 e del Forum dei 100 sono stati preceduti da una fase di largo coinvolgimento della popolazione iniziata nel gennaio 2016<sup>24</sup>.

Dieci *Open Spaces* tenuti da Silandro a Brunico, apposite manifestazioni indirizzate ai giovani e i cd. Colloqui di Convenzione diretti alle associazioni hanno visto la partecipazione di circa duemila persone che hanno definito l'autonomia e i suoi contenuti in maniera molto ampia. Le tematiche proposte liberamente dai partecipanti hanno toccato argomenti già disciplinati dallo Statuto speciale come le fondamenta della tutela delle minoranze– il sistema scolastico, la proporzionale etnica, la cultura, l'autonomia legislativa e amministrativa -, ma anche temi come il diritto all'autodeterminazione dei popoli, il ruolo dell'Unione europea, il ruolo dei nuovi cittadini ed i fenomeni migratori, la partecipazione dei cittadini ai processi politici.<sup>25</sup> In questo contesto, è stata rilevata più volte la scarsa presenza e il basso grado di coinvolgimento del gruppo linguistico italiano, mentre è apparso subito il forte interesse da parte della popolazione di lingua tedesca, soprattutto di chi

<sup>21</sup> Cfr. CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia. Convenzione dei 33, 2017, pag. 7.

<sup>22</sup> Base del calcolo è la consistenza proporzionale dei gruppi linguistici come risulta dall'ultimo censimento generale, cfr. [http://astat.provinz.bz.it/downloads/mit38\\_2012.pdf](http://astat.provinz.bz.it/downloads/mit38_2012.pdf).

<sup>23</sup> Rispettivamente *Christian Tschurtschenthaler, Laura Polonioli e Edith Ploner*.

<sup>24</sup> Cfr. art. 1 c. 1° e art. 5 c. 1° e c. 3° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>25</sup> Cfr. FORUM DEI 100, Documento conclusivo, reperibile a [http://www.convenzione.bz.it/sites/default/files/atoms/files/f100\\_enddokument-documento\\_conclusivo\\_12.05.17\\_0.pdf?\\_ga=2.187969128.1381137493.1512574230-450204909.1507300250](http://www.convenzione.bz.it/sites/default/files/atoms/files/f100_enddokument-documento_conclusivo_12.05.17_0.pdf?_ga=2.187969128.1381137493.1512574230-450204909.1507300250).

riteneva necessario uno sviluppo dell'autonomia verso più indipendenza possibile.<sup>26</sup>

Le tematiche emerse dalla fase introduttiva hanno costituito il punto di partenza per i lavori della Convenzione dei 33 e del Forum dei 100. La Convenzione dei 33 ha avviato i suoi lavori il 30 aprile 2016 chiudendoli il 22 settembre 2017 dopo ben 27 riunioni di lavoro con la presentazione al Consiglio provinciale del suo documento finale nonché delle relative relazioni di minoranza, preceduta dalla presentazione delle proposte in ordine alla revisione dello Statuto speciale da parte del Forum dei 100.

Il Forum dei 100<sup>27</sup> ha lavorato in parallelo alla Convenzione dei 33 con la funzione di portavoce della voce della società civile nei suoi confronti. In particolare, doveva tenere conto dei risultati degli *Open Spaces* e dei contributi dei cittadini pubblicati sul sito web interattivo.<sup>28</sup> Il Forum dei 100 si è riunito per sei volte, lavorando anche in gruppi di lavoro. Gli otto gruppi di lavoro riguardavano i seguenti argomenti che mostrano chiaramente come il concetto di "autonomia" sia stato inteso in senso molto ampio dai partecipanti: Ampliamento dell'Autonomia, ruolo delle Regione, rapporti con Roma/lo Stato e Vienna, doppia cittadinanza; Autodeterminazione, Euregio, rapporti con l'Austria e l'Italia, attivisti sudtirolesi; Cultura, scuola, toponomastica; Appartenenza gruppo/i linguistici, proporzionale, interessi/rappresentanza del gruppo linguistico ladino, bi- e trilinguismo nella pubblica amministrazione; Sostenibilità (ambiente), economia, ricerca, lavoro; Politiche sociali, sanità, sport; Integrazione delle persone provenienti da un contesto migratorio, convivenza, plurilinguismo; Forme di partecipazione (democrazia rappresentativa e diretta, partecipazione).

### **3.1 I lavori della Convenzione dei 33: il quadro normativo**

La legge istitutiva della Convenzione ha posto determinati paletti per lo svolgimento dei lavori della Convenzione dei 33.<sup>29</sup> L'art. 1 c. 2° l. p. n. 3/2015 ha indicato il metodo del consenso come metodo di lavoro, dando però la possibilità ai componenti della Convenzione di presentare delle relazioni di minoranza in rapporto alla proposta finale da sottoporre al Consiglio.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Cfr. per esempio Alto Adige dell'8.02.2016, Convenzione o adunate degli Schützen?; Alto Adige 15.02.2016, Dello Sbarba critico: Convenzione zoppa, mancano gli italiani.

<sup>27</sup> Cfr. art. 5 c. 2° l. p. Bolzano n. 3/2015; cfr. <http://www.convenzione.bz.it/it/content/ecco-il-forum-dei-100-0>.

<sup>28</sup> Cfr. art. 2 c. 5° l.p. n. 3/2015.

<sup>29</sup> Il regolamento interno dell'organo è stato approvato dall'ufficio di Presidenza del Consiglio d'intesa con il collegio dei Capigruppo ai sensi dell'art. 1 c. 2° lett. a) l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>30</sup> Cfr. art. 2 c. 2° lettera c) l. p. Bolzano n. 3/2015.

Inoltre la legge istitutiva ha delineato un procedimento articolato in tre fasi.<sup>31</sup> La prima fase prevedeva l'elaborazione di un documento introduttivo, seguita da una fase di audizioni anche di esperti non appartenenti alla Convenzione. L'ultima fase doveva essere dedicata all'elaborazione delle proposte in ordine alla revisione dello Statuto speciale.

Accanto al coinvolgimento del Forum dei 100 come espressione della società civile, il collegamento diretto con la popolazione doveva essere garantito tramite la pubblicità totale dei lavori, l'accesso pubblico alle riunioni e la loro trasmissione televisiva in tempo reale nonché la pubblicazione dei documenti prodotti.<sup>32</sup> Vi si aggiungeva un sito internet interattivo.<sup>33</sup>

La collaborazione con i membri del Parlamento residenti in Alto Adige e i due Consigli incombeva alla Presidenza della Convenzione dei 33 tramite incontri e scambi di informazione regolari.<sup>34</sup> Inoltre ogni consigliere provinciale aveva il diritto di parlare nelle sedute della Convenzione e di sottoporle delle proposte.<sup>35</sup>

### 3.2 Il metodo del consenso

Già all'inizio dei lavori della Convenzione dei 33 si palesarono le difficoltà legate all'applicazione del metodo del consenso, soprattutto in riferimento al compito originario di presentare al Consiglio un documento articolato in articoli e accompagnato da una relazione, dunque un documento nella forma di una proposta di legge.<sup>36</sup> Di conseguenza, l'art. 17 c.1° l.p. n. 27/2016 modificò la disposizione prevedendo l'elaborazione di un "documento", mantenendo però la possibilità di trasmettere anche relazioni di minoranza al Consiglio provinciale. Ciò significava che i lavori della Convenzione erano caratterizzati da due metodi di lavoro opposti fra di loro. Il principio del consenso impone che per un risultato non debbano sussistere espressioni di dissenso esplicite, comportando perciò un negoziato mirante ai compromessi,<sup>37</sup> mentre le relazioni di minoranza sono una tipica espressione del principio di maggioranza che porta alla formazione di posizioni di minoranza e di maggioranza. Questo metodo ha suscitato non poche

<sup>31</sup> Cfr. art. 1 c. 2° lett. a) a c) l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>32</sup> Cfr. art. 3 c. 2° e art. 5 c. 2 l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>33</sup> Cfr. art. 1 c. 5° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>34</sup> Cfr. art. 4 l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>35</sup> Cfr. art. 5 c. 5° l. p. Bolzano n. 3/2015.

<sup>36</sup> Cfr. i Resoconti integrali delle riunioni del 21.05.2016, p.5 ss. e del 28.05.2016, p. 1 ss. Pare che il Forum dei 100 abbia conosciuto meno difficoltà a proposito.

<sup>37</sup> Il metodo del consenso è applicato per esempio nei lavori del Consiglio europeo, cfr. FRANCHI FIOCHI M. Art. 15, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2a edizione, CEDAM, Milano, 2014, p. 78.

polemiche all'interno della Convenzione dei 33, portando addirittura ad un'interpretazione fornita da parte del Consiglio provinciale sul significato del metodo del consenso,<sup>38</sup> la quale poneva l'accento sull'obiettivo di dare spazio alla discussione di più contenuti possibili. Secondo l'interpretazione data dal Consiglio provinciale, il metodo del consenso doveva offrire la possibilità di raggiungere un consenso più ampio possibile, ma potevano sussistere anche punti di disaccordo o casi di astensione. Tutte queste manifestazioni sarebbero state trasmesse in un unico documento al Consiglio provinciale.

Nonostante il documento finale della Convenzione dei 33, intitolato "Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia" abbia cercato di cogliere non solo i temi sui quali si poteva constatare consenso – fra queste sono da segnalare la necessità di ridefinire il ruolo della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la valorizzazione dei Comuni nel sistema di governo in base al principio di sussidiarietà, l'integrazione dello Statuto speciale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea - ma anche le diversità di posizioni manifestatesi nel corso dei lavori, le relazioni di minoranza presentate in occasione dell'ultima riunione hanno preferito ripetere in parte quanto riportato dal documento finale, pur di sottolineare le convinzioni politiche dei proponenti.<sup>39</sup>

### **3.3 I lavori: svolgimento e tematiche**

I lavori della Convenzione hanno rispettato poco il procedimento delineato dalla legge. Invece di elaborare un documento introduttivo e di formulare un documento finale in base alle discussioni da svolgere in riferimento a questo, poggiandosi anche su audizioni di esperti esterni, si è partiti da una discussione generale preceduta da un'introduzione al contenuto attuale dell'autonomia altoatesina. L'introduzione è stata affidata a due degli esperti di diritto componenti della Convenzione<sup>40</sup> che in questa maniera hanno acquisito una specie di un ruolo consultivo generale che si è sovrapposto in un certo senso al loro ruolo di componenti della Convenzione.

La discussione introduttiva generale ha anche offerto gli spunti per le tematiche che poi sono state oggetto di singole riunioni di lavoro. È stato deciso di dedicare la discussione alle seguenti macro-tematiche nell'ottica di un'autonomia "possibile"<sup>41</sup>: ruolo della Regione; tutela delle minoranze; competenze legislative; autodeterminazione; ruolo dell'Alto Adige

<sup>38</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 28.05.2016, p. 1 ss.

<sup>39</sup> Per esempio in materia di comuni, cfr. la relazione di minoranza *dello Sbarba/Polonioli*.

<sup>40</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 28.05.2016, p. 3 ss.

<sup>41</sup> Cfr. i Resoconti integrali delle riunioni del 10.06.2016, p. 35 ss. e del 02.07.2016, p. 5 ss.

nell'Unione europea e nell'Euregio.<sup>42</sup> In base alla prima discussione generale condotta in riferimento delle macro-tematiche, si è poi proseguito a discutere in maniera più dettagliata. In questo contesto, si sono anche aggiunti ulteriori temi come gli organi ed i rapporti all'interno della Provincia e l'autonomia finanziaria.

Più volte componenti della Convenzione hanno elaborato documenti che riassumevano il contenuto delle discussioni svolte oppure proponevano dei testi sui quali raggiungere un consenso. Ciò è avvenuto per esempio in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea e in relazione alle competenze, ma anche in riferimento all'autonomia finanziaria.<sup>43</sup> Anche altri temi sono stati oggetto di contributi scritti messi a disposizione della Convenzione, tra cui, oltre alla materia delle competenze, il ruolo della regione e dei comuni, la revisione degli strumenti di tutela delle minoranze in senso stretto come la proporzionale etnica e il sistema scolastico, i ladini, il tema della cultura e il preambolo.<sup>44</sup> Più volte la Convenzione ha ricevuto prese di posizioni dall'esterno, per esempio da parte dei sindacati in materia di sicurezza dei lavori.<sup>45</sup>

Mentre non è stata accolta la proposta iniziale della Presidenza di lavorare in quattro gruppi di lavoro, prevedendo che gli esperti di diritto siano a disposizione dei gruppi per le necessarie consulenze,<sup>46</sup> in occasione del tema delle competenze si è decisi di lavorare in gruppi. La complessità e anche la tecnicità della materia hanno comportato il proseguimento dei lavori in tre gruppi di lavoro paralleli rompendo temporaneamente con il principio della pubblicità dei lavori.<sup>47</sup> I risultati dei gruppi di lavoro sono poi stati discussi nuovamente in plenaria basandosi su un documento elaborato da due esperti di diritto.<sup>48</sup>

La Convenzione, a differenza del Forum dei 100,<sup>49</sup> ha fatto uso dello strumento di audizioni una sola volta. In materia di autonomia finanziaria, nel maggio 2017 si è proceduti all'audizione di tre esperti in materia, che hanno

<sup>42</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 02.07.2016, p. 5 ss.

<sup>43</sup> Cfr. i Resoconti integrali delle riunioni del 17.02.2017, p. 24 ss., del 13.01.2017, p. 3 ss. e del 05.05.2017, p. 45.

<sup>44</sup> Cfr. i Resoconti integrali delle riunioni del 24.02.2017, del 17.03.2017, del 21.04.2017, 19.05.2017, del 28.05.2017 e del 29.05.2017.

<sup>45</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 17.02.2017, p. 2 ss.

<sup>46</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 10.06.2016, p. 19 ss.

<sup>47</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 04.11.2016, p. 47 ss.

<sup>48</sup> Si tratta delle riunioni del 02.12.2016, del 13.01.2016 e del 27.01.2016.

<sup>49</sup> Il Forum dei 100 è proceduto all'audizione di complessivamente 14 esperti nell'ambito dei Gruppi di lavoro n. 1, n. 2, n. 4, n. 5, n. 6 e n. 8.

illustrato contenuto e problematiche dell'autonomia finanziaria e il sistema del federalismo fiscale svizzero.<sup>50</sup>

Il documento finale della Convenzione dei 33 è stato redatto da tre dei cinque esperti su incarico della Convenzione in base ai verbali completi dei lavori.<sup>51</sup> La sua discussione ha poi generato la presentazione di quattro relazioni di minoranza.<sup>52</sup>

### **3.4 I lavori: raccordi con l'esterno e con il Forum dei 100**

Fra i compiti della Presidenza ricadeva anche il collegamento con il Consiglio provinciale sia di Bolzano che di Trento e con la Consulta trentina dopo la sua istituzione. A parte l'informazione periodica del Consiglio provinciale di Bolzano, sussisteva anche un forte raccordo per il tramite dei componenti consiglieri provinciali, fra cui si trovava anche il Presidente del Consiglio provinciale. Due sono stati i consiglieri provinciali che hanno usufruito del diritto di prendere la parola nell'ambito delle riunioni della Convenzione. Il primo a intervenire è stato il Presidente della Provincia *Kompatscher*, il quale nella riunione del 6 giugno 2016 ha sottolineato l'importanza delle riflessioni sull'autonomia anche alla luce della cd. clausola di salvaguardia inserita nel testo di riforma costituzionale *Renzi-Boschi*. Il secondo intervento era dovuto al consigliere *Urzì* il quale ha ritenuto opportuno ribadire che ai suoi occhi la Convenzione non poteva discutere del tema dell'autodeterminazione.<sup>53</sup>

È stato proposto anche di curare appositi contatti istituzionali diretti fra la Convenzione dei 33 e il Consiglio nazionale austriaco nella veste della sua Sottocommissione per il Sudtirolo. In considerazione del ruolo di organo ausiliare del Consiglio provinciale della Convenzione, non è stato dato seguito a questa richiesta, sottolineando che comunque il Consiglio provinciale a sua volta tiene contatti informali regolari con il Parlamento austriaco.<sup>54</sup>

In occasione della discussione su due disegni di legge costituzionale riguardanti la ripartizione delle competenze depositati da parlamentari altoatesini, sono intervenuti parlamentari altoatesini per riferire sulle ragioni delle iniziative di legge costituzionale, rilevando l'importanza dei lavori della Convenzione per la costruzione dell'autonomia.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 05.05.2017, p. 2 ss.

<sup>51</sup> Si tratta di *Renate von Guggenberg*, *Esther Happacher* e *Roberto Toniatti*, rispettivamente la responsabile dell'Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano e due professori universitari in materia di diritto costituzionale e di diritto costituzionale comparato.

<sup>52</sup> Le relazioni di minoranza sono state redatte da *Riccardo dello Sbarba* e *Laura Polonioli*, *Maurizio Vezzali*, *Roberto Bizzo* e *Roberto Toniatti*.

<sup>53</sup> Cfr. Resoconto integrale della riunione del 23.09.2016, p. 31 ss.

<sup>54</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 02.07.2016, p. 2 ss.

<sup>55</sup> Cfr. il Resoconto del 09.09.2016, p.1 ss., i parlamentari erano i senatori *Francesco Palermo* e *Hans Berger*.

I raccordi con il Forum dei 100 si sono svolti soprattutto tramite i componenti nominati dal Forum dei 100 che hanno informato regolarmente la Convenzione dei 33 sui lavori ed i risultati raggiunti nelle discussioni dei diversi gruppi di lavoro. I lavori del Forum dei 100 sono stati considerati un contributo aggiuntivo da parte della società civile ma comunque non vincolante per la discussione da svolgere all'interno della Convenzione. Come ultimo anello nel raccordo fra i due organi, il Forum dei 100 ha presentato nella riunione del 12 maggio 2017 i suoi risultati, sui quali si è sviluppata poi una discussione in seno alla Convenzione.<sup>56</sup>

#### **4. I risultati della Convenzione, in particolare in materia di raccordi fra Stato e autonomia**

Il macro-tema che ha occupato più spazio nelle discussioni della Convenzione è stato il tema dei raccordi Stato-autonomia e cioè il riparto delle competenze tra Stato e Provincia, i meccanismi di garanzia dell'autonomia e gli strumenti di raccordo, in particolare le norme di attuazione dello Statuto.<sup>57</sup> Mentre si è formata un'ampia convergenza sull'opportunità di rendere esclusive tutte le materie provinciali,<sup>58</sup> l'ampiezza delle materie da attribuire alla Provincia autonoma e il concetto di un'autonomia piena o completa sono state oggetto di intense discussioni, in particolare in riferimento ai limiti da applicare alla competenza esclusiva della Provincia autonoma. Sono state proposte alla politica le seguenti varianti: la formulazione dell'attuale articolo 117 comma 1 della Costituzione, oppure il mero riferimento alle fonti internazionali e dell'Unione europea o – la soluzione con il consenso più ampio – la previsione delle fonti internazionali e dell'Unione europea nonché dei principi inviolabili dell'ordinamento costituzionale.<sup>59</sup>

Seguendo l'attuale impostazione in materia di riparto di competenze, è stata elaborata una lunga lista di materie. Queste risultano integrate nel catalogo delle materie attualmente attribuite alla Provincia autonoma, le quali sono state parzialmente riformulate, ciò anche in considerazione che compito della Convenzione non era la stesura di un nuovo Statuto speciale, benché suggerimenti per una sua revisione. Ulteriori proposte riguardano una clausola residuale, una clausola di salvaguardia contro ogni limitazione del patrimonio di competenze e funzioni della Provincia e il divieto esplicito di

<sup>56</sup> Cfr. il Resoconto integrale della riunione del 12.05.2017, p. 27 ss.

<sup>57</sup> La discussione di dettaglio ha riguardato le seguenti riunioni: 04.11.2016, 18.11.2016, 02.12.2016, 13.01.2017 e 27.01.2017.

<sup>58</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 20.

<sup>59</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 21.

ogni funzione di indirizzo e coordinamento statale nei confronti della Provincia.<sup>60</sup>

Per consolidare ulteriormente le competenze provinciali, ma anche per cogliere aspetti di potenziale intreccio e sovrapposizione delle materie con attribuzioni statali, il documento finale ricorre allo strumento delle norme di attuazione dello Statuto speciale come espressione del principio negoziale caratterizzante l'autonomia speciale. Alle norme di attuazione è assegnato il ruolo esplicito di raccordo nel caso che la Provincia ritenga necessario definire più dettagliatamente l'applicabilità delle norme statali. Solo in pochi casi, per esempio in materia dell'amministrazione della giustizia, si propone una norma di attuazione obbligatoria,<sup>61</sup> in tutti gli altri casi le norme di attuazione sono facoltative. In questa maniera, si attribuisce alla Provincia un ruolo attivo nell'individuazione dell'applicabilità o meno delle norme statali. Inoltre si propone di introdurre un termine per l'adozione delle norme di attuazione da parte del Governo per eliminare le incertezze legate all'indeterminatezza temporale attuale del loro percorso. La discussione ha anche riguardato il procedimento di adozione delle norme di attuazione, in riferimento al quale è stata criticata da alcuni componenti della Convenzione il coinvolgimento mancante del Consiglio provinciale e auspicato una loro democraticizzazione tramite la partecipazione del Consiglio provinciale alla produzione delle norme.<sup>62</sup>

Nell'ottica di un sistema governativo autonomo, è proposto l'abolizione della figura del Commissario del Governo.<sup>63</sup> Inoltre, come elemento fondamentale del sistema di governo provinciale si propone di mantenere il principio del parallelismo fra competenze legislative e amministrative nei confronti dello Stato, mentre all'interno del sistema provinciale le funzioni amministrative sono da attribuire ai Comuni in base ai principi di sussidiarietà, di differenziazione e adeguatezza.<sup>64</sup> Vi si aggiungono i principi individuati in ambito dell'autonomia finanziaria, che si deve orientare alla certezza e programmabilità delle risorse e orientarsi verso l'autonomia impositiva.<sup>65</sup>

In sintesi, la discussione e i risultati in materia di raccordo fra Stato e autonomia sono stati caratterizzati dallo sviluppo dell'autonomia verso il massimo possibile nei confronti dello Stato, il massimo possibile comunque inteso in maniera differenziata dai componenti della Convenzione. Elemento

<sup>60</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, p. 22 ss.

<sup>61</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, p. 22 ss.

<sup>62</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 31.

<sup>63</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 18.

<sup>64</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 27

<sup>65</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 30.

fondamentale di questa evoluzione è anche l'introduzione del principio dell'intesa per le modifiche dello Statuto speciale a livello statutario<sup>66</sup> e la valorizzazione ulteriore del principio negoziale nella definizione dell'autonomia speciale.

Prendendo lo spunto dalla consolidazione e dall'arricchimento dell'autonomia intesa come autonomia legislativa e amministrativa completa, è stato proposto anche un nuovo Patto per la convivenza che puntava ad un alleggerimento dell'autonomia intesa come misure di tutela delle minoranze in senso stretto, tra cui figurano la proporzionale etnica o il principio dell'insegnamento nella madrelingua. Quest'approccio non ha però riscontrato consenso.<sup>67</sup>

In materia di raccordo Stato-autonomia, il Documento conclusivo del Forum dei 100 differisce alquanto dal documento finale della Convenzione dei 33. La discussione svoltasi sulle competenze si è sviluppata molto più in una prospettiva delle politiche pubbliche e delle indicazioni di contenuto per il loro svolgimento che in un'ottica più prettamente tecnica di individuazione di materie. Infatti, sono stati individuati settori ritenuti di fondamentale importanza per l'autonomia - il settore della cultura e dell'economia, le politiche sociali, la sanità o lo sport, la migrazione oppure il tema della sostenibilità riferito all'ambiente - elaborando degli obiettivi da perseguire. Ma a parte l'individuazione di questi settori di competenza, non si riscontrano riflessioni approfondite sui raccordi Stato-autonomia. Più spazio invece è stato dato al tema dell'autodeterminazione, già molto presente nell'ambito degli *Open Spaces*, e agli aspetti dei rapporti con l'Austria, ivi incluso la doppia cittadinanza e gli attivisti sudtirolesi. Inoltre gli strumenti di tutela delle minoranze come la toponomastica, l'appartenenza gruppo/i linguistici, la proporzionale etnica, i ladini o il bi- e trilinguismo nella pubblica amministrazione e la scuola sono stati al centro dell'attenzione del Forum dei 100.

### **5. Considerazioni conclusive**

Il *leitmotiv* del processo partecipativo intrapreso con la Convenzione sull'autonomia era "Immaginare l'Alto Adige": riflettere sul futuro della società e del sistema dell'autonomia sudtirolese. L'elemento caratterizzante del processo doveva essere il coinvolgimento di tutti nel discorso sull'autonomia, facendo emergere il suo valore per l'intera popolazione.

Nonostante che il tema dei raccordi Stato-autonomia sia stato il tema più impegnativo dal punto di vista del tempo, non è stato il tema che ha suscitato

<sup>66</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 21.

<sup>67</sup> CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA, Proposte in ordine alla revisione, pag. 29.

l'interesse dei media. Piuttosto sono state i temi come il futuro ruolo della regione, il diritto all'autodeterminazione e lo sviluppo del sistema scolastico verso una scuola plurilingue che hanno riscontrati più attenzione, presumibilmente per il loro carattere altamente politico. Inoltre, benché la composizione della Convenzione dei 33 e del Forum dei 100 doveva rispecchiare l'elemento dei gruppi linguistici, questo elemento non può essere ritenuto caratterizzante per i lavori e le discussioni. Molto di più rilevante è stato l'impegno di molti dedicato a riflettere insieme sull'autonomia.

Da osservare è comunque che la Convenzione dei 33 si è basata nei suoi lavori in primo luogo sulle conoscenze e sulle diverse esperienze dei suoi componenti, acquisendo a causa della sua composizione anche una connotazione politica più distinta che il Forum dei 100.

Infine, non pare che sia ancora possibile trarre delle conclusioni definitive in relazione al contenuto di un'eventuale iniziativa regionale di legge costituzionale di revisione statutaria. Con la chiusura dei lavori della Consulta inizierà il lavoro politico fra le due Province per un accordo sul contenuto delle modifiche statutarie. Si dovrà pure valutare l'opportunità o meno di intraprendere il percorso di modifica che appare molto più difficoltoso dopo l'esito negativo del referendum del 2016 sul testo della riforma *Renzi-Boschi* che ha anche affossato il principio di intesa per la revisione statutaria.

Complessivamente, non si può non dare un giudizio positivo su questa esperienza unica di democrazia partecipata. I risultati possono senz'altro essere letti come una fotografia dello *status quo* della percezione e del valore dell'autonomia da parte della società altoatesina. In questo senso, non costituiscono un punto finale, ma una tappa intermedia nel processo di sviluppo dell'autonomia da intendere sempre come dinamica.