

RELAZIONE DI MINORANZA

*sulle proposte di modifica al D.P.R. 31.08.1972 n. 670
"Approvazione del Testo unico delle Leggi costituzionali
concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"*

Lo Statuto di Transizione

*Maurizio Vezzali
Gruppo dei 33 – Convenzione per l'Autonomia*

Premessa

“Pacta sunt servanda”

La esigenza di revisione dello Statuto di Autonomia in vigore è stata ampiamente condivisa in questi ultimi anni, sia pur con premesse e motivazioni molto diverse, da ampi segmenti della opinione pubblica e delle espressioni organizzate (politiche, sociali, culturali) dell' Alto Adige.

Proprio questa eterogeneità (se non aperta conflittualità) fra visioni molto diverse (se non opposte) della provincia di Bolzano e della sua possibile proiezione futura, hanno reso impraticabile soluzioni condivise.

La Convenzione per l'Autonomia, nelle conclusioni cui è approdata e per il metodo con cui ha operato, ha palesato questa contraddizione rendendola percepita anche alla più ampia opinione pubblica.

Alla base di tutto la visione stessa dell'autonomia, vista come punto di approdo di un lungo percorso iniziato con l'Accordo Degasperi Gruber da una parte e come invece punto di partenza verso l'autodeterminazione (secessione interna) se non una vera indipendenza da altra parte.

E' questa la principale contraddizione della Convenzione.

Non ci può essere un percorso di revisione della Autonomia che parta dalle premesse del valore ormai indiscutibile dell'Autonomia che ne prefiguri il superamento e la sua trasformazione in altro, nelle celebrazione della rivendicazione di uno status di terzietà verso l'impianto costituzionale in cui essa si è venuta a collocare come conseguenza ed attuazione dell'Accordo di Parigi che ha sancito il carattere permanente e definitivo dell'opzione autonomistica come alternativa al conflitto permanente.

E' sulla base del patto di sangue ed amicizia del 5 settembre 1946 che è stata rilasciata la quietenza liberatoria, non casualmente celebrata proprio in questi giorni a Merano, e che si è dato forma e contenuti all'Autonomia, per la quale era stata aperta una vertenza all'Onu. **Autonomia, non autodeterminazione.**

Osservazioni sulle proposte

Preambolo: nella proposta di preambolo non appare citata la legge fondamentale della Repubblica, ossia **la Costituzione della Repubblica italiana** ai cui principi è uniformato l'ordinamento autonomistico.

Al contrario appare singolare il riferimento all'Accordo De Gasperi e Gruber.

La quietanza liberatoria rilasciata dall'Austria ha sostanzialmente chiuso la vertenza internazionale, manifestando l'intesa dell'Austria (e dei rappresentanti locali delle minoranze, non dimentichiamolo) verso le forme di realizzazione dell'Autonomia. Il riferimento a prassi "come fonte di diritto internazionale" appare curioso, dal momento che la prassi vivente dell'interpretazione delle norme autonomistiche operata dalla Corte Costituzionale ha riconosciuto come il predetto accordo abbia esaurito la propria funzione di "fonte", essendo tale funzione, dopo la quietanza, rappresentata dalla Costituzione e dallo Statuto stesso, riconoscendo all'accordo il ruolo di "migliore chiave interpretativa" dell'autonomia; reintrodurre, anche se solo nel preambolo, il riferimento all'accordo appare come una resurrezione di una fase storica ormai superata, come se lo stesso non avesse mai avuto attuazione o esecuzione, manifestando una sorta di timore ad una "compressione" se non addirittura "revoca" dell'autonomia da parte dello Stato, con ciò venendosi a negare la storia degli ultimi 50 anni in cui alla Provincia è stata riconosciuta amplissima autonomia nei più svariati settori, anche non originariamente previsti dallo Statuto attuale, attribuendo competenze ulteriori con semplice norma di attuazione, anche a costo di sacrificarne la natura e funzione giuridica delle stesse a fronte di esigenze prettamente "politiche" dei rapporti Stato-Provincia.

Il riferimento all'Unione europea come forma di limitazione soggettiva della sovranità degli stati membri appare inadeguato; l'Unione europea in ogni circostanza quando è stata interpellata ha riconosciuto la questione del trattamento delle minoranze linguistiche nell'ambito degli stati nazionali come questioni interne.

Il luogo in cui sancire la rilevanza dei diritti e delle libertà civili spetta più ad una Costituzione che ad uno Statuto di Autonomia.

Tale volontà di voler far assurgere il ruolo dello Statuto a vera e propria Costituzione è presente in diverse forme in molti passaggi; la valenza di tali proposte, sono con tutta evidenza proiettate a far assumere ad un simile Statuto il ruolo di documento per una futura Costituzione fondativa, potendosi definire quello eventualmente scaturente dalla proposta, come uno Statuto di transizione verso una conseguente dichiarazione di indipendenza

Il riferimento all'autodeterminazione appare quello più teatrale in tal senso: appare palese la contraddizione di voler riscrivere uno Statuto d'Autonomia, che per definizione si riconosce necessariamente come facente parte di un Ordinamento Costituzionale comune, rispetto alla volontà di abbandonarlo. Sono due concetti del tutto antinomici l'uno all'altro.

Anche i riferimenti alle varie risoluzioni ONU e alla legge nazionale che riconosce il diritto all'autodeterminazione, appaiono del tutto fuori luogo: entrambe riconoscono il diritto dei popoli all'autodeterminazione laddove siano "oppressi", militarmente, nei loro diritti civili, nei loro diritti politici,

linguistici etnici e quant'altro, situazioni tutte che non appaiono in alcun modo e maniera "gravare" alcuna minoranza in Italia.

Inserire un riferimento del genere in un preambolo dimostra la volontà di attribuire ad un eventuale Statuto approvato con tali principi il ruolo di Statuto preparatorio verso l'indipendenza.

Non pare pertanto che sulle tematiche del preambolo (come peraltro su altre parti) si sia maturato in Convenzione alcun orientamento largo equilibrato e condiviso

Organizzazione istituzionale: La discussione sugli **organi della provincia** non sottende l'idea che il tema debba e possa essere archiviato, ma semmai dimostra come sia ritenuto poco importante il "**contenuto**" di un'autonomia particolarissima, fondata sulla convivenza tra diversi gruppi linguistici - convivenza che si deve necessariamente riflettere quindi anche negli aspetti istituzionali proprio per dare il medesimo spazio, importanza e dignità ai tre gruppi linguistici - rispetto ai temi "**esterni**" all'autonomia stessa, come la vera e propria sostituzione di essa con l'autodeterminazione e, in via "transitoria o preparatoria", la sottrazione di qualsiasi competenza allo Stato, anche di natura internazionale, per attribuirla "in via esclusiva" alla Provincia

Viene abolita la denominazione Alto Adige che infatti nell'intero testo che segue viene utilizzata in riferimento alla Provincia come "Provincia autonoma di Bolzano/Suedtirolo" e tutto con il pretesto che "maggiore attenzione va data al linguaggio dello Statuto superando la mera traduzione dall'italiano al tedesco" (esempio Land Suedtirolo). Concetto poco comprensibile ma chiarissimo nella sua applicazione a posteriori e la cancellazione sistematica della dizione Alto Adige in lingua italiana. La denominazione Alto Adige rimane solo per l'indicazione per esteso della Regione benchè con l'aggiunta nella colonna in lingua italiana della denominazione in lingua tedesca Suedtirolo mentre la denominazione in lingua italiana Alto Adige non viene citata nella colonna in lingua tedesca.

Il ruolo della Regione: Si afferma manchi il consenso sul ruolo da attribuire alla Regione ma infine si delinea un consenso verso il superamento del quadro regionale attuale anche sul piano giuridico. Solo con la specificazione intervenuta nella seduta del 16.06.17 si è chiarito che il consenso al superamento dello schema attuale non significa consenso all'abolizione, ma consenso a reperire un nuovo schema per la Regione.

Il tema sarà dirimente nel contesto del confronto per una ipotetica revisione dello statuto con le forze politiche della vicina provincia di Trento; Il tema viene ripreso più avanti con la richiesta esplicita di trasferimento di ogni

residua funzione della Regione alle Province che, in uno con la parallela richiesta di trasferimento di tutte le competenze del Stato rinforza e ribadisce il ruolo “di transizione” di un simile Statuto, prevedendo da una parte l’inutilità della Regione e dall’altra il superamento dell’appartenenza ad un Ordinamento Costituzionale comune con lo Stato.

Anche lo stesso concetto di ruolo di raccordo (volontario?) tra le due Province che dovrebbe assumere la Regione fa trasparire quel “superiorem non recognosens” caratteristica propria dello Stato sovrano.

Il ruolo dei Comuni: deboli e timide aperture sul decentramento di competenze dalla Provincia ai comuni; lo Stato già aveva, formalmente e senza dare un effettivo seguito, ritagliato un ruolo più importante per l’ente Comune, inducendo gli studiosi a coniare la definizione di Stato che da regionale diviene “a tendenza comunale”. Le prerogative che spettano a questa Provincia per Costituzione e Statuto, e in sede di (eventuale) riforma, ben potrebbe allora fare da apripista e riconoscere ai Comuni più competenze e prerogative rispetto ad un mero riconoscimento del Consiglio dei Comuni, che già partecipa al procedimento legislativo provinciale quanto meno in ruolo consultivo.

Rapporti internazionali e Unione europea: Si assegna con eccessiva genericità al Governo il compito di disciplinare queste funzioni delegate alla Provincia, rinviando poi ad apposite norme di attuazione, come tali inadeguate ad una vera e propria delegificazione delle competenze dello Stato in materia internazionale, dovendo eventualmente una simile abdicazione passare necessariamente per il Parlamento, aspetto invece non previsto dal meccanismo di funzionamento delle norme di attuazione.

La Provincia parteciperebbe alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell’Ue e degli accordi e trattati internazionali e provvederebbe all’attuazione ed esecuzione dei medesimi accordi e trattati e atti, alla pari di uno stato sovrano.

E’ uno dei tanti passaggi da cui emerge il profilo della ispirazione nemmeno tanto velatamente (di preparazione) secessionista dell’impianto delle proposte; La Provincia si candiderebbe così anche alla partecipazione diretta agli organi dell’Ue e il Governo italiano sarebbe obbligato ad una comunicazione preventiva alla Provincia sugli atti da esso trattati in sede Ue.

Il Governo sarebbe anche subordinato (incomprensibilmente sul piano del diritto) alla Provincia essendo obbligato a ricorrere alla Corte di Giustizia europea per conto della Provincia se da essa richiesto.

La Provincia si riserva anche la possibilità di stringere accordi internazionali alla pari di uno stato sovrano.

Il fatto che ancora si “accetti” che tali ruoli vengano svolti con una qualche “partecipazione” dello Stato rientra nel concetto già espresso dello “Statuto di transizione”.

Tutti ruoli e compiti che per definizione non possono rientrare nel concetto di Statuto di Autonomia

Commissario del Governo: Che male fa?

Nulla! se ne propone l'abolizione con la consapevolezza del fatto che il tema sia divisivo, essendo percepito unicamente come "simbolo" dello Stato e unicamente ciò si vuole abolire. La presenza o meno del Commissariato del Governo non toglie nulla all'autonomia.

La funzione del Commissario del Governo peraltro è di funzionale collegamento fra la particolarissima autonomia speciale e livello statale: in ciò si spegne l'argomento secondo il quale "le altre" province e nemmeno la Val D'Aosta lo hanno". Le altre Province così come l'autonomia della Valle D'Aosta sono "diverse" rispetto all'Alto Adige, e per origine e per motivazioni storiche.

Costituisce anche una camera di condivisione di orientamenti (per esempio, ma non solo, in tema di ordine e sicurezza pubblica) con i livelli locali di governo e amministrazione.

La richiesta di abolizione va letta quindi sempre nel contesto del trasferimento di competenze (sovranità?) in capo alla Provincia, pretendendo che le funzioni del Commissariato vengano "cedute" al Presidente della Provincia

Contenzioso costituzionale: nell'elenco delle proposte finali vi è anche l'insediamento di una (apparentemente) bizzarra "Corte Costituzionale" provinciale, sintesi della volontà di creare una transizione spostando pezzo per pezzo la sovranità verso l'Alto Adige, con il risultato paradossale che la conformità alla Costituzione Nazionale delle leggi, la ripartizione delle competenze tra Stato Provincia, e qualsiasi altro "incidente" istituzionale diverrebbe di competenza di un organo locale!!.

Non solo, si vorrebbe spostare il contenzioso da una sede "indipendente" come la Corte Costituzionale ad una sede puramente politica: un "filtro preventivo" - che di per sé potrebbe anche essere un'idea valida a fini deflativi del contenzioso - porta con sé il germe della "soluzione patteggiata" tra forze politiche (di volta in volta) di Governo al contenzioso, e probabilmente anche in segrete stanze.

Di fatto una Corte Costituzionale locale e preventiva. Ce n'è davvero bisogno?

Unicamente in direzione dello Statuto di transizione.

Organi giurisdizionali: Nella medesima ottica deve essere letta la richiesta di costituzione di organi giurisdizionali locali sganciati da qualsiasi contesto regionale.

Prescindendo dalle difficoltà che ciò comporta a livello di Ordinamento Giudiziario, non se ne comprende la ragione: già oggi le varie sezioni

distaccate operano, come Costituzione comanda, in piena autonomia e indipendenza, essendo l'appartenenza alla "sede principale" meramente e blandamente organizzativa e avendo le sezioni distaccate dato prova di aver esercitato la Giurisdizione In Totale Autonomia.

Questo è l'aspetto che maggiormente appalesa la volontà di creare la transizione verso una totale estraneità al contesto nazionale, che infatti non può non passare attraverso la funzione giurisdizionale.

Paradossalmente invece, da più parti si è espresso in passato critica al sistema prettamente locale (rectius: reclutamento locale) della Giurisdizione, temendosi una sorta di eccessiva "familiarità" con la popolazione locale.

In altri paesi di popolazione numericamente limitata (come potrebbe essere un Alto Adige se venisse mai approvato un simile Statuto), si è scelto addirittura la strada esattamente opposta: concedere la funzione giurisdizionale ai Giudici di Paesi vicini.

Modifiche statutarie: La previsione sic et simpliciter della intesa da parte della Provincia per le modifiche statutarie non costituisce una garanzia di equilibrio ma una blindatura vera e propria dello Statuto.

Si ritiene che il meccanismo attuale di diverse maggioranze sia a livello parlamentare che provinciale/regionale con l'espressione del parere obbligatorio sia di ampia garanzia reciproca e trasparenza ma non determina percorsi legislativi "vincolati" o soggetti a veti.

Assurdo il riferimento ad un presunto consenso della popolazione locale in occasione di due consultazioni referendarie: facile obiettare che almeno nella recente proposta di riforma costituzionale, poi bocciata, vi era tutt'altro che blindatura dello Statuto, potendosi allora concludere che la popolazione locale non era bene informata su cosa votava.

Autonomia legislativa e amministrativa: Tale capitolo avrebbe dovuto coerentemente essere appellato come "dichiarazione di indipendenza": legislativa, amministrativa (e giudiziaria, dal capitolo precedente) andando a rivendicare TUTTO in senso esclusivo rispetto allo Stato.

A giustificazione di ciò (a dimostrazione della natura transitoria dell'eventuale Statuto) **si vorrebbe un meccanismo di difesa dalla Corte Costituzionale!!** Accusata di privilegiare "una disciplina unitaria e di conseguenza necessariamente uniforme".

Ad ulteriore, ennesima riprova della volontà di uscire in tutto e per tutto dal contesto dell'Ordinamento complessivo, prendendo atto che tutto sommato una necessità di coordinamento con la legislazione statale vi deve pur essere, si subordina tale operazione a norme di attuazione **che definiscano l'eventuale applicazione sul territorio dell'ordinamento statale**, che in linea con l'attribuzione di sole competenze esclusive in capo

alla Provincia su tutto, e lasciando allo Stato solo competenze "residuali",
riduce l'Italia a uno stato federato con l'Alto Adige.

Tanto che si ribadisce che la legislazione "esclusiva" della Provincia debba rispettare unicamente i limiti fondamentali dell'Ordinamento Costituzionale, che subito - ci si affretta e precisare - sono limiti che escludono ogni potere di indirizzo e coordinamento statale alle competenze provinciali

Competenze con norma di attuazione facoltativa:

L'elenco comprende ogni residuo ambito di funzione attribuita allo Stato fra cui merita una citazione la rivendicazione dell'istituzione della polizia locale e del sistema radiotelevisivo, degli aeroporti (ma per sicurezza anche dei porti (sic) al fianco alla protezione civile ed all'esercizio ed organizzazione del trasporto aereo e autostradale nonché dell'accoglienza e integrazione di immigrati e richiedenti asilo e rifugiati, della scuola (con relativi programmi provinciali), dell'Università, della polizia locale, delle banche, delle poste, dell'alimentazione e, non meno importante - dal momento che è materia che fa "girare" denaro - quella degli appalti, e via di seguito. Sostanzialmente l'indipendenza assoluta e piena dell'Alto Adige dal resto d'Italia, in perfetta sintonia con la funziona "di transito" di un simile eventuale Statuto.

Competenze con norma di attuazione obbligatoria: Si pongono le premesse per l'approvazione della norma sulla toponomastica, ritenendo quindi necessario il superamento o l'interpretazione (anche in forma restrittiva come era apparso con una fra le più recenti bozze di norma di attuazione dello Statuto discusse) dello Statuto che fissa inderogabilmente il principio del bilinguismo della toponomastica. Si prevedono norme anche per la costituzione della polizia provinciale e dell'organizzazione dell'ordine e della sicurezza e per la creazione di un Comitato olimpico provinciale o per l'amministrazione non già del personale della giustizia (come da più recente norma di attuazione) ma anche dell'apparato giudicante.

Competenze amministrative: La integrale indipendenza della Provincia si completa con la richiesta di passaggio di tutto il patrimonio residuale statale e regionale alla Provincia a cominciare dalle strade.

Proporzionale etnica: Nel capitolo proporzionale etnica si dà conto solo formalmente delle diverse proposte avanzate senza riconoscere ad esse quella particolare importanza che le dovrebbe essere assegnata. Si rinuncia ad una occasione storica per aprire il dibattito su un tema fra quelli fondamentali dell'assetto dell'attuale autonomia pur senza modificarne il valore generale.

Scuola: Mortifica il capitolo dedicato alla scuola, 10 righe a fronte di un dibattito che sta coinvolgendo ad ogni livello la società con implicazioni di ordine sociale, culturale, educativo enormi. Semplicemente ignorando ogni tipo di richiesta di ascolto sulla esigenza di ridefinizione del ruolo del sistema scolastico rispetto le nuove esigenze del nostro tempo, si dice letteralmente che “nei lavori della Convenzione è emerso un orientamento ampiamente favorevole alla conferma dell’art. 19 dello Statuto speciale come garanzia dell’insegnamento nella madrelingua”. Stop. Vi sono invece altre posizioni, le quali affermano la necessità di avere un’ulteriore possibilità anche per il gruppi linguistici tedesco e italiano sul modello di scuola paritetica ladina.

Ladini: il capitolo sui ladini in quanto elencazione di ruoli e funzioni ulteriori da individuare e da assegnare non trova pari riflessione per quanto riguarda gli italiani, pur essendo nelle premesse dichiaratamente tutelati e di pari diritti dei gruppi tedesco e ladino.

Si permane in definitiva nel rigido separatismo dei gruppi linguistici così come previsto dall’attuale statuto, che si vorrebbe invece riformare per adeguarlo al tempo corrente, ma pur citando in diversi passaggi i gruppi linguistici e anche quello italiano, si lavora sempre e comunque a tutela dei gruppi tedesco e ladino, che appare però contraddittorio con la volontà di sganciarsi completamente dallo Stato, circostanza che prevederebbe il riconoscimento in tutto e per tutto dell’esistenza di un gruppo minoritario italiano

Clausola di residenza: nessuna apertura sulla possibilità di una riduzione del termine parallelamente a quanto accade in Trentino.

Il tema rimane anche in questo caso inaccessibile. Per decisione politica intrattabile.

E ciò nonostante la residenza dei quattro anni, pensata a suo tempo per evitare che il ministero alla Difesa potesse inviare qualche battaglione in Alto Adige sotto elezioni per modificare l’esito del voto, oggi sia ampiamente superata dai tempi.

L’esercito esiste solo di carriera con modesti insediamenti. Impraticabili spostamenti coatti di elettori. Eppure il vincolo della residenza rimane posto come una barriera virtuale contro la libera circolazione degli italiani in Italia, mentre potrebbe essere una dei viatici per giungere ad un’autonomia veramente condivisa.

Competenza finanziaria e tributaria: alle competenze in materia di organizzazione e strutture segue anche la richiesta di competenze in materia di imposizione fiscale e sostituzione dello Stato nella sua funzione di impositore dei tributi ed esattore.

Perfettamente in linea con lo “sganciamento” dal resto del Paese.

In definitiva, le aspirazioni palesemente “sovraniste” di quanto espresso in convenzione del potenziale nuovo Statuto, in ogni suo aspetto, **rappresenteranno il fallimento** della convenzione.

Non si dimentichi infatti che oltre alla Convenzione ci saranno (teoricamente) i passaggi in Consiglio Provinciale, in Consiglio Regionale, si dovrà trovare un raccordo con i lavori della parallela Consulta trentina, per poi approdare a Roma in Parlamento. **Teoria**, ma quello dovrebbe essere il suo percorso.

Difficilmente uno Statuto che vuole traghettare l'autonomia all'autodeterminazione potrà superare indenne i vari passaggi, e con ciò si è veramente persa l'occasione per migliorare l'esistente, se non altro a solo scopo di adeguamento ai tempi.

Bolzano lì, 26.06.2017
Maurizio Vezzali