

RELAZIONE DI MINORANZA

Roberto Bizzo 27.06.2017

I. Premesse

Lo Statuto e l'autonomia dell'Alto Adige hanno costituito una sfida alta, un impegno della ragione rispetto alle emozioni; la scommessa di persone (alle quali vanno la nostra gratitudine e ringraziamento) che, nonostante alcuni segni dei tempi possano essere stati contrari, avevano fiducia nella capacità di immaginare e progettare un futuro migliore per tutti, regolamentato da accordi ipotizzati e sottoscritti da loro stessi, (si pensi a come sia l'accordo di Parigi che gli statuti del 48 e del 72 siano stati avversati dall'una e dall'altra parte). Questa sorta di "tecnologia del diritto", se così si può chiamare il "pacchetto" cioè lo Statuto -e l'autonomia-, rimane certo una scommessa, ma anche un atto di fiducia che a volte, nel corso della sua applicazione, può trasformarsi in timore di sfiducia. Infatti, se da un lato i meccanismi legislativi e amministrativi non sempre vengono considerati da ogni Partito e gruppo linguistico garantiti, ovvero sicuri e stabili nel tempo, da un altro lato o gruppo, essi non sono sempre percepiti e vissuti come misure in grado di "garantire" in maniera equilibrata il proprio futuro. E ciò sebbene lo Statuto sia imperniato su norme che tendono a garantire, e rappresenti esso stesso uno sforzo fondamentale verso la ricerca di strumenti attraverso i quali i gruppi linguistici si sentano sicuri nel loro libero sviluppo.

Il percorso della Convenzione per la riforma dello Statuto si è inevitabilmente connesso a quello per la riforma costituzionale oggetto del referendum del 4 dicembre (si pensi solo all'introduzione della norma di salvaguardia cd. dell'intesa ed alla ridefinizione delle competenze). Non era la prima volta, negli ultimi decenni, che si tentava di varare una riforma costituzionale di ampia portata strutturale che riguardasse forma di Stato e di governo (mentre è la prima volta che si affronta una riforma complessiva dello statuto); tutti i tentativi però, a partire dalle cd. "bicamerali" degli anni '80, sino alle "grandi riforme" del 2005 e 2016 sono state respinte dai rispettivi referendum. Con un'unica eccezione: la riforma del titolo V del 2001; una riforma che, seppur abbastanza confusa e controversa, e un avvio contrassegnato da innumerevoli contenziosi, dieci e più anni di giurisprudenza costituzionale hanno rettificata, stabilizzata e resa operativa. Questa vicenda, delle "grandi" riforme costituzionali, evidenzia come sia estremamente difficile

realizzare modifiche strutturali degli impianti esistenti e questo per una serie di motivi che, magari in altra sede, sarebbe interessante approfondire. Ciò che in questa sede interessa invece, è sottolineare come una politica complessivamente "debole", non è in grado di modificare strumenti "forti" -siano essi la Costituzione o lo Statuto- perché ritenuti non più attuali, quando appare chiaro invece, che a non essere in grado di funzionare più non sono gli strumenti costituzionali o statutari, ma la politica stessa che proprio per questo a volte cerca forzature o improbabili scorciatoie (ad es. la modifica surrettizia dello Statuto con nda). Non che questo implichi in assoluto l'impossibilità di apportare modifiche alle "Carte", -basti pensare che, dal '48 in poi, sono oltre 35 le modifiche apportate alla Costituzione con procedimento ordinario, e 4 (vedi nota) quelle apportate allo Statuto dal '72 in poi- ma ciò che conta sono l'equilibrio e il metodo con cui le riforme si fanno, ad iniziare dalla valutazione dei contesti sociali ed economici in cui esse andranno ad operare.

Il punto centrale, in tema di riforma dello statuto, è il metodo; e il metodo non può che essere "fare insieme", fare passi avanti senza forzature da parte di nessuno. Un concetto semplice ma che in definitiva costituisce la base stessa della nostra autonomia. Nessuno – sia in senso orizzontale, che verticale- deve avere il monopolio dell'iniziativa o la forza di imporre da solo la modifica delle regole della convivenza.

Questo modo di procedere ha in sé pregi e difficoltà: se da una parte la necessità della convergenza tra i gruppi linguistici e tra il livello di governo nazionale, regionale e provinciale è una garanzia per tutti, dall'altra se non si riesce a creare un ampio ed articolato clima di fiducia tutti gli attori sono condannati a rimanere fermi.

A maggior ragione oggi, nel momento in cui –finalmente- larga parte delle comunità si riconosce nelle strutture fondamentali dello Statuto, ogni modifica di larga portata corre il rischio di essere vissuta come un salto nel buio. Questa paura del cambiamento è avvertita maggiormente da chi, a causa degli effetti della crisi globale che ha aumentato le differenze sociali, e/o a causa di condizioni di partenza strutturalmente più deboli, è in condizioni di maggiore fragilità e insicurezza (è forse anche questa la causa della scarsa partecipazione?). Di questa condizione d'insicurezza e di debolezza, anche a livello di rappresentanza istituzionale, avrebbe dovuto farsi carico chi, politicamente, rappresenta oggi la parte più forte, la maggioranza più sicura e tutelata. Come dimostrano le modifiche statutarie per la popolazione ladina, in corso di approvazione con i previsti passaggi

parlamentari, il concetto di minoranza oggi non è più solo valutabile in termini numerici tra Stato e Provincia, ma va considerato come diritto positivo per garantire pari opportunità a ogni cittadino e cittadina di questa terra e, se vi è la volontà politica, si possono attuare modifiche statutarie per chi si sente minoranza. Sarebbe questo il modo in cui misurare la capacità di visione e il senso di responsabilità di un'intera classe politica che, al di là degli schieramenti, avesse a cuore il perseguimento degli interessi comuni di un'intera comunità, piuttosto che quelli di una sola parte di essa. Chi storicamente regge le sorti della nostra Provincia, non può esimersi dal proseguire la strada nel solco del dialogo e dell'apertura reciproca, tracciata dai Padri dell'Autonomia anche se, nell'immediato, questa può rivelarsi penalizzante da un punto di vista meramente elettorale.

La nostra storia dimostra che le riforme in questa terra si fanno così: si fanno insieme, facendosi ognuno carico delle paure e delle debolezze "dell'altro" o non si fanno, e una società che resta ferma dinnanzi alle sempre nuove e impegnative sfide del nostro tempo perde e fallisce nella sua interezza.

Nota:

1) legge costituzionale n. 2/2001 contenente disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano + considerazione del Consiglio regionale quale unione dei 2 Consigli provinciali (BZ+TN).

2) legge costituzionale n. 3/2001 contenente un ampliamento e rafforzamento dell'autonomia, viene specificato che per la modifica dello statuto è necessario lo stesso procedimento concernente le leggi costituzionali.

L'art. 104 dello Statuto prevede l'eccezione che le norme finanziarie del titolo VI dello Statuto (oltre a quelle dell'art. 13 che disciplinano le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico) possano essere modificate dallo Stato con legge ordinaria da emanarsi solo "su concorde richiesta del governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province", di qui delle modifiche non in senso stretto:

3) accordo di Milano 2009;

4) patto di garanzia 2014;

entrambi adottati con legge finanziaria, quindi, legge ordinaria, senza procedimento rinforzato.

II. Preambolo

È sicuramente condivisibile l'intenzione di un preambolo che enunci i principi-cardine che ispirano la nostra autonomia ed i suoi valori (e che possa operare anche in chiave interpretativa). Proprio per questo motivo però, appare indispensabile un più forte e preciso riferimento sia alla Costituzione repubblicana che alla Nda 266 del '92. La Costituzione della Repubblica infatti, è la "madre" grazie alla quale lo Statuto è potuto nascere e oggi continua a vivere; è lo strumento che riconosce e garantisce l'esistenza di Enti territoriali dotati, nell'ambito dei limiti posti dalla Costituzione, di un'autonomia politica e dotati di Statuti propri, come appunto il nostro; contiene in se, oltre ai principi fondamentali (1-12) tra i quali anche quello di tutela delle minoranze, tutti gli elementi di tutela e garanzia delle libertà individuali, dei diritti sociali, del lavoro e delle libertà economiche; il riferimento ai valori della solidarietà e della cooperazione, nonché i modi in cui il popolo esercita la sua sovranità (13-54); l'organizzazione dello Stato (55-139) –dal Parlamento alle autonomie locali- e le garanzie costituzionali, i presupposti per l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea in maniera sicuramente più precisa e completata di quanto possa fare il simbolico riferimento proposto.

La norma d'attuazione 266 del 1992 non è una norma come le altre: fu la norma propedeutica all'approvazione, da parte dei Governi e dei Parlamenti italiano ed austriaco, della cd quietanza liberatoria. Questa norma cristallizza il principio secondo cui la tutela delle minoranze costituisce interesse nazionale, e il complesso dell'architettura istituzionale in cui il nostro territorio e la nostra autonomia sono inseriti:

Art. 1 enunciazione di principi

(1) *Considerato che nella regione Trentino-Alto Adige è riconosciuta parità di diritti ai cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali e che la tutela delle minoranze linguistiche locali è compresa tra gli interessi nazionali, è dovere istituzionale dello Stato, della regione, delle province autonome e degli enti locali che ne fanno parte contribuire nell'ambito delle rispettive funzioni all'osservanza dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, modificato con legge 30 novembre 1989, n. 386, di seguito denominato "statuto speciale".*

(2) Le disposizioni del presente decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche.

È una norma che da sola potrebbe valere da preambolo.....

Esattamente per gli stessi motivi per cui si ritiene indispensabile un chiaro e preciso riferimento alla Costituzione ed alla Nda 266, un eventuale richiamo all'autodeterminazione risulterebbe tanto inappropriato quanto inaccettabile: sia perché rappresenta la negazione del concetto stesso di autonomia, ma soprattutto perché cancellerebbe gli ultimi decenni di storia democratica di questa terra, riportando l'orologio della storia al tempo in cui a prevalere non era la forza della ragione ma la ragione della forza e della violenza.

III. Il ruolo della Regione

Tutti condividiamo il fatto che l'attuale forma Regione non sia più adeguata ai tempi; ciò non significa però, che essa vada semplicisticamente eliminata. Innanzitutto perché viviamo l'epoca in cui tutto converge verso sistemi di macro-aggregazioni (politiche, sociali, economiche...) e la storia insegna che, oggi più che mai, la frammentazione in "piccoli Stati" non produce certamente crescita e benessere; poi perché la cancellazione della Regione produrrebbe inevitabilmente il rischio di precipitare i residuanti territori nel cono di attrazione gravitazionale rispettivamente di un Nord e un Sud, mettendo in pericolo assetti nazionali ed internazionali consolidati e soprattutto riportando alla luce tensioni sociali che appartengono ad un passato che speriamo non debba ritornare. Oggi è invece indispensabile ripensare ad un ruolo, anche legislativo, per una Regione che, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni delle due Province sia concretamente operativo come fattore di cooperazione nell'ambito regionale. A ciò dovrebbero portare se non altro, tenuto conto delle rispettive dimensioni territoriali, le riflessioni in merito ai trend demografici nei rispettivi territori ed ai problemi strutturali che si profilano all'orizzonte:

ambiente, clima, energia, immigrazione, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica, sanità,solo per citarne alcuni.

Infine, una riflessione va fatta sull'articolo 66 dello Statuto, secondo cui *"le strade, le autostrade, le strade ferrate e gli acquedotti che abbiano interesse esclusivamente regionale e che saranno determinati nelle norme di attuazione del presente Statuto costituiscono il demanio regionale"*.

In breve, a titolo d'esempio, se vi fossero nuove esigenze di collegamenti di interesse regionale, interregionale o sovranazionale, la gestione di detto demanio andrebbe affidata alle due Province, che in ambito regionale dovrebbero concordare quali nuove infrastrutture poter realizzare per l'economia del territorio, in collegamento eventuale anche con altre regioni (ad es. nuove strade ferrate).

IV. Il ruolo dei Comuni e lo sviluppo dell'autonomia

La nostra autonomia, se da un lato ha storicamente rappresentato la difesa delle minoranze linguistiche e la capacità di mantenere una costante tensione dialettica con lo Stato centrale, ha anche nelle sue ragioni d'essere e nel proprio DNA, la vocazione a generare efficienza amministrativa, partecipazione e capacità promozionale. Oggi questa stessa autonomia va riformata ed ampliata anche perché non rappresenta più la punta avanzata del regionalismo italiano e sono necessari meccanismi in grado di migliorarne l'efficienza per mezzo di una maggiore sussidiarietà e responsabilità. Il senso della riforma quindi, deve essere teso a favorire una più estesa e diretta partecipazione della popolazione, e delle sue espressioni più rappresentative, alla gestione della cosa pubblica e alla promozione socio-culturale ed economica delle comunità. La riforma della Costituzione del 2001 ha modificato le competenze degli organi dello Stato affidando ai Comuni un ruolo con una più vasta autonomia decisionale (anche se molto raramente ciò si è realizzato).

È in questo spirito che va riconosciuto agli Enti locali un ruolo forte essendo gli organi amministrativi più vicini alla popolazione: serve una riforma che, sulla base di una visione autonomista, solidale e responsabile, preveda di delegare maggiori competenze ai Comuni,

lasciando ai territori gran parte delle risorse prodotte in essi. Un processo analogo a quello dello sviluppo dell'autonomia provinciale che ha ottenuto competenze e risorse dallo Stato ed in base al principio di sussidiarietà, le ridistribuisce ai suoi territori, mantenendo in capo alla Provincia il ruolo legislativo e perequativo. Ciò consentirebbe infine, ma non per ultimo, di ridefinire sia il ruolo del Comune Capoluogo che quello dei maggiori Comuni di fondovalle, nei quali si concentrano la maggior parte dei servizi necessari al funzionamento ed al sostentamento dell'intera provincia, ma nei quali si concentrano e si vivono anche, i maggiori problemi che la società contemporanea propone.

V. Tutela delle minoranze

- Proporzionale etnica: il principio della proporzionale è stato certamente una misura positiva che ha riportato equilibrio nel sistema di distribuzione delle risorse e come tale va certamente ribadito. Oggi però mostra, in numerosi settori, di non essere più in grado di svolgere la sua funzione equilibratrice né di garantire efficienza dei servizi (si pensi ad esempio alla sanità).

Si rende quindi necessaria una revisione in chiave moderna della "proporz", avendo a cuore sia una giusta ripartizione delle risorse pubbliche, che una particolare attenzione al tema complessivo della qualità dei servizi e della pubblica amministrazione in generale; in cui il merito quindi non può essere un elemento accessorio, ma deve diventare decisivo, ed in cui tutti i gruppi siano rappresentati in tutti i livelli.

Gli attuali strumenti infatti, non sono più in grado di coniugare la domanda di lavoro espressa *dai gruppi*, con l'offerta di lavoro *per i gruppi* (con la necessità di dover spesso ricorrere a fantasiose soluzioni e/o innovazioni giuslavoristiche); al tempo stesso hanno finito per produrre meccanismi di tipo distorsivo, sia per quanto riguarda le consistenze "censuarie" che quelle "reali" dei gruppi, con una costante e progressiva riduzione del gruppo strutturalmente più debole. Sarebbe quindi più opportuno oggi, iniziare a ragionare sulla possibilità di una revisione totale della proporzionale, o almeno una sua sospensione (ipotesi peraltro ormai prospettata anche da diversi autorevoli studiosi), partendo da quelli che erano i principi

contenuti nel "pacchetto" che prevedevano una proporzionale fissa, e limitata nel tempo:

(punto 21) a..... Creazione, limitatamente ai suddetti organici e per ogni carriera e amministrazione, di un ruolo speciale per la Provincia di Bolzano, in cui circa due terzi dei posti verrebbero riservati ad elementi di lingua tedesca. Il raggiungimento di tale proporzione avverrebbe gradualmente, attraverso il processo delle nuove assunzioni in relazione alle vacanze che comunque si determineranno nei singoli ruoli.

(p.to 11) Il principio della precedenza nel collocamento al lavoro a favore dei residenti nella Provincia di Bolzano, esclusa ogni distinzione che si basi sull'appartenenza ad un gruppo linguistico o sulla anzianità di residenza.)

- Scuola: Nel secolo scorso la scuola e l'università hanno sostenuto la crescita economica, sociale e civile del Paese, ne sono state il motore principale. Oggi come allora la scuola, e più in generale la formazione, potranno rappresentare, per l'Alto Adige e per la nostra comunità, fattori importanti di consolidamento e di crescita. Soprattutto in un'epoca in cui la formazione superiore e la percentuale di laureati, rappresentano il principale motore di sviluppo per i Paesi ad economia avanzata, occorre privilegiare innanzitutto qualità, merito e garanzia di pari opportunità per tutti, in un sistema dell'istruzione che ponga al primo posto l'obiettivo di formare giovani generazioni preparate e capaci, in grado di competere non solo a livello locale, ma anche globale. Ne deriva l'importanza di dotare le/i giovani delle competenze fondamentali per affrontare e gestire criticamente, sul piano delle conoscenze e delle informazioni, le sfide di una società in continua evoluzione. In relazione a ciò, il plurilinguismo si afferma quale elemento costitutivo sia della società conoscitiva, sia della identità e della cittadinanza europea.

Posta questa premessa, e ribadito che l'impianto dell'art. 19, inteso come il diritto di ogni gruppo ad avere una scuola nella propria madrelingua non è e non può certo essere messo in discussione, si ritiene necessaria una sua revisione in chiave moderna ed europea. Fermo restando il diritto primario per ognuno di accedere alla scuola pubblica italiana, tedesca o delle località ladine, va consentito, nel rispetto del principio costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, di definire modelli scolastici diversi e rispondenti alle esigenze che ogni gruppo esprime, in modo che ognuno abbia non solo il diritto dell'insegnamento nella propria

madrelingua, ma anche la libertà, per ogni gruppo, di potersi dotare degli strumenti che ritiene più idonei per la propria crescita sociale e culturale, compresa, se i tecnici lo ritengono utile, una vera scuola bilingue. (In una società che pretende la libertà di vaccino, la libertà di insegnamento appare un'ovvietà).

- Clausola di residenza: chiusa la vertenza autonomistica e conclusa con essa anche la stagione in cui si sono anteposti i diritti dei gruppi ai diritti dei singoli, risulta ormai incomprensibile ed anacronistico il mantenimento di vecchie tutele ormai svuotate di contenuto: pensiamo al diritto di voto ed i diritti di partecipazione democratica che vanno aggiornati, a partire dalla norma che prevede oggi i quattro anni di residenza per il voto amministrativo.

VI. Norme di attuazione

Le norme di attuazione sono e devono rimanere lo strumento "pattizio" e negoziale attraverso il quale attuare le previsioni statutarie e disciplinare i rapporti in senso verticale, tra la Provincia e lo Stato e in senso orizzontale, tra i gruppi. A tal proposito però, le commissioni devono essere strumenti coerenti e leali rispetto agli obiettivi cui sono deputate. In altre parole, non è possibile utilizzare scorciatoie o sotterfugi per alterarne la composizione paritetica (orizzontale e/o verticale) come è stato fatto per l'attuale commissione dei sei, né utilizzarle per surrettizie modifiche statutarie, come si è tentato di fare con la norma sulla toponomastica.

A tale proposito, a titolo esemplificativo, si ribadisce che un approccio corretto al tema della toponomastica, che non voglia essere una "svelta" procedura di aggiramento dello Statuto, deve avvenire all'interno della cornice costituzionale e statutaria in modo da rispettare quanto previsto dall'art. 101; preconstituendo un procedimento legislativo provinciale (al limite con legge voto indirizzata al Parlamento) che porti al superamento dei decreti Tolomei ed alla loro definitiva abrogazione.

Roberto Bizzo, 27 giugno 2017