



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO
27 MARZO 2020

La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?

di Gianni Lanzinger
Avvocato presso il Foro di Bolzano

La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*

di Gianni Lanzinger

Avvocato presso il Foro di Bolzano

Abstract [It]: Il contesto europeo che conforma d'obbligo le istituzioni dell'autonomia regionale e provinciale, è il parametro necessario per la riforma dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ritardata ormai da decenni.

Si tratta di individuare e riscrivere le funzioni vitali del quadro regionale, quale raccordo tra le due autonomie provinciali e di allineare lo Statuto all'impronta autonomistica della Repubblica, operata con la riforma del titolo V della Costituzione, e di armonizzarlo con con gli imperativi dell'Unione Europea. Ciò richiede alle forze della politica un ripensamento sull'attualità della "proporzionale etnica", e sull'opportunità di limitare il diritto di voto in provincia di Bolzano, al compimento di ben quattro anni di residenza.

Abstract [En]: The European context, which deeply influences the institutions of regional and provincial autonomy, is the necessary parameter for the reform of the Statute of Autonomy of the Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, which has been delayed for decades. It is a question of identifying and rewriting the vital functions of the regional framework, as a link between the two provincial autonomies, and of aligning the Statute with the autonomistic imprint of the Republic, carried out with the reform of Title V of the Constitution, and with the imperatives of the European Union. This requires the politic forces to rethink the actuality of the "ethnic proportional", and the opportunity to limit the right to vote in the province of Bolzano to the completion of four years of residence.

Sommario: 1. Premessa: siamo una Amministrazione europea. 2. Quale Regione "naturale" per due Province sensibili alle differenze? 3. Una cultura autonomistica a bassa intensità. 4. Attualità del convegno e ritardo della riforma. 5. Ma quale riforma statutaria? 6. Due pilastri dello Statuto da riformare: quanto al I pilastro. (per 4 anni senza voto). 7. Quanto al II pilastro. (la "proporzionale etnica"). 8. Conclusioni: fornire di senso l'art. 5 Cost.

1. Premessa: siamo una Amministrazione europea

Abbiamo tutti, credo, la percezione che, come insegna Valerio Onida, "I limiti e i difetti del regionalismo italiano risalgono in parte alle sue origini, in parte agli orientamenti politici e legislativi oggi prevalenti"¹. Tali limiti, - sebbene talvolta rimossi o lasciati "sotto traccia" da un'amministrazione provinciale, quale quella bolzanina, sostanzialmente virtuosa, dove però l'esigenza di equilibrio tra i gruppi linguistici fa spesso agio sulle ragioni della democrazia, - sono comunque evidenti nel contesto di una riflessione che, come suggerisce il convegno, confronti con il diritto eurounitario, le Regioni - ed in specie quelle ad

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ V. ONIDA, *Limite e prospettive del regionalismo* in *Per autonomie responsabili*, a cura di De Martin e Merloni, Roma, 2017, p. 35.

autonomia differenziata - strette da vincoli, incompatibili spesso con il loro profilo costituzionale, ma aperte anche, per loro appartenenza alla UE, a nuove opportunità.

Da questo punto di vista, la centralità della riflessione - e nel contempo della autocomprensione da parte delle stesse autonomie territoriali -, sta nella definizione della “autonomia”, intesa come progetto costituente per una Repubblica ed una Europa “delle Autonomie”.

Si tratta di un progetto, oggi forse a bassa intensità, che sin dagli anni '70 si è sviluppato in polemica verso ogni centralismo statale.

D'altra parte, una ricognizione dello stato dei rapporti tra le autonomie regionali e l'Europa, muove dalla perentoria affermazione di Feliciano Benvenuti il quale, dopo aver sottolineato la forza innovativa che deriva dal nuovo ordinamento della comunità dei cittadini dell'Europa, evidenzia che l'Amministrazione pubblica italiana “agisce come se fosse un'Amministrazione europea”².

Insomma, “nel grande movimento verso quella pienezza delle libertà e delle posizioni giuridiche dei cittadini” è dato di “intravedere il modo di essere di una società del futuro”.

Ma questo essere “ontologicamente” Europa, per le Regioni e nello specifico per la Provincia autonoma di Bolzano (PAB) e la Provincia autonoma di Trento (PAT), è anticipato nell'art. 5 della Costituzione per il precetto rivolto al legislatore nazionale di adeguare “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento”.

È dunque una ispirazione costituzionale che orienta, come regola di condotta trasferita allo Stato-persona e alle Regioni, nonché agli altri enti autonomistici e persino ai singoli soggetti privati, il giudizio su vincoli e opportunità nei rapporti tra Regioni ed Unione Europea nel senso che “L'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato. Vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello Stato di diritto accentrato, in Stato sociale delle autonomie”³.

Ma se oggi – in netto stacco rispetto alla missione assegnata alle autonomie territoriali – il dibattito tra costituzionalisti, quanto alla parte restante del territorio nazionale, vede un ritorno dello Stato centrale “come il sole del sistema”, quale è lo stato della “nostra” autonomia o meglio “delle autonomie” al plurale, non potendosi escludere gli Enti locali dal presidio costituzionale per l'insieme delle autonomie territoriali?

Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Province Autonome, Comuni, non meno che le autonomie funzionali (Università e Istituzione di Alta Cultura, ex art. 33 Cost.), insomma ogni modalità di autonomia istituzionale che segna il nostro territorio, non si discosta poi molto, nella pratica, dai limiti segnalati in

² F. BENVENUTI, *Disegno della Amministrazione Italiana*, Padova, 1996, p. 484.

³ G. BERTI, cit. in Enzo Balboni, Astrid Rassegna, 7/2018.

sede nazionale per le Regioni ordinarie e richiederebbe una profonda revisione di prospettive in primo luogo culturali, per allinearsi al modello costituzionale, viziate come sono, Regione e Province autonome, sia da un loro neocentralismo nei confronti dei Comuni, sia dalla sofferenza per inadeguata democrazia e partecipazione dei cittadini.

2. Quale Regione “naturale” per due Province sensibili alle differenze?

Per affrontare il tema di limiti e difetti del nostro regionalismo, la prima criticità che si incontra sta nell’incerto senso di autoidentificazione della comunità regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Il primo paradosso della nostra autonomia è infatti che, essa, in luogo di costituire un universalismo democratico, mediante un modello statutario unitario, pur sensibile alle differenze di lingua, di cultura e di tradizioni, ha generato stabili separazioni tra le popolazioni e tra i territori che si autogiustificano per ideologia.

Tra le comunità che insistono sul ristretto spazio di valli alpine, tutte da sempre intercomunicanti, si sono istituiti muri invisibili, eppure assai sensibili nella quotidianità. Persino nella minoranza della minoranza, i ladini, la divisione amministrativa e politica isola in comparti le valli della Provincia di Bolzano e quelle della Provincia di Trento, per tralasciare le valli ladine della Provincia di Belluno. Insomma, le quattro valli del gruppo del Sella sono separate in tre diverse, talvolta refrattarie, amministrazioni provinciali, nonostante la comunanza familiare sedimentata per generazioni.

Si avverte qui una analogia con le criticità delle Regioni ordinarie. Come per queste, andrebbe rivisto a fondo l’assetto degli Enti di area vasta, ridefinendone compiti e organi e consentendo il recupero dell’assetto regionale in virtuosa sussidiarietà con le due Province.

A tal proposito è stato ritenuto - ancora Onida - che la revisione complessiva delle dimensioni territoriali degli Enti di area vasta, potrebbe anche innescare una eventuale revisione della stessa territorialità delle Regioni. Ciò consentirebbe, ad esempio, la ricomposizione ad unità del popolo ladino, oggi separato in casa propria (le valli del Sella con insediamento millenario in Gardena, Badia, Fassa, Fiemme, Fodom e nell’Ampezzano).

Il paradosso dell’assetto statutario, ripartito tra le due micro-regioni (le Province autonome), opera come una sorta di camicia di forza, in luogo di un volano di efficienza e di partecipazione.

Tutte le contraddizioni sul tema sono venute alla luce in occasione della recente elaborazione del progetto di riforma dello Statuto di Autonomia che, pur essendo necessariamente unitario, è stato discusso per tavoli separati, a Trento (Consulta) e a Bolzano (Convenzione dei 33), in definitiva non comunicanti e forse inconciliabili. Solo l’esito abrogativo del referendum costituzionale del 2016, con il conseguente

azzeramento di tutti i lavori propedeutici alla riforma, ha sciolto il problema, prima che divenisse un caso di incompatibilità costituzionale.

Analogamente ai problemi della rappresentanza nelle Province ordinarie, in cui gli organi sono prescelti con elezioni di secondo grado degli organi di governo (tra i Sindaci e i Consiglieri dei Comuni dell'area), così anche per la Regione autonoma, il difetto non è tanto che si preveda una elezione di secondo grado, ma nel fatto che la carica di vasta area viene ricoperta esclusivamente da titolari di cariche elettive di una delle due Province Autonome e rimangono tali in via principale, solo aggiungendo la carica nell'Ente più ampio.

In tal modo, gli eletti in Regione non rappresentano autenticamente l'intera regione dell'area vasta né gli interessi generali ed unitari che fanno capo a tale popolazione, bensì la popolazione delle singole province in cui sono stati eletti e che conferiscono loro legittimazione democratica.

Vige quindi un modello consortile in cui le scelte di governo della Regione nascono dalle esigenze delle singole Province, mentre la popolazione complessiva della Regione autonoma e i loro interessi comuni rimangono privi di una reale rappresentanza.

Tre le poche centinaia di migliaia di persone che vivono nella regione, con autonomie separate, vi è spazio per una revisione statutaria che rafforzi quel legame solidaristico, anche per le opportunità fornite dall'Europa (art. 3 B Trattato di Maastricht confermato dal Trattato sull'UE del 1992, adesso confluito nell'art. 5 TUE) che ha introdotto il principio di sussidiarietà in ogni ordinamento eurounitario in aggiunta a quelli di libertà e di uguaglianza: "la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri".

"Un principio di tal fatta non è destinato ad esaurirsi nell'ambito dell'azione comunitaria: esso, infatti è espressione di un principio generale che la Rivoluzione francese aveva individuato come "fraternità" e la nostra Costituzione "come solidarietà"⁴. Tale principio esonda dall'ordinamento unitario e si impone come principio accettato dagli Stati per essere trasferito nel nostro ordinamento interno come regola di condotta nei rapporti tra lo Stato-persona, le Regioni, gli altri Enti comunitari e persino i singoli soggetti privati.

Di questo potente impulso solidaristico che si estende anche nell'ambito di un ordinamento pubblicistico e modifica intimamente, attraverso i suoi principi, il suo stesso modo di essere, non vi è traccia in un testo normativo, quale lo Statuto di autonomia del Trentino- Alto Adige/Südtirol datato 1972 e dunque

⁴ F. BENVENUTI, *Disegno, op. cit.*, p. 484.

appartenente ad una cultura istituzionale ancora priva degli impulsi solidaristici provenienti dalle istituzioni sovranazionali.

3. Una cultura autonomistica a bassa intensità

D'altra parte, l'incompletezza della autonomia regionale risente della debolezza complessiva delle classi dirigenti nel dare vita a decisioni legislative e amministrative convincenti. La politica segue modelli di orientamento verticale ispirati più dall'appartenenza delle classi dirigenti a formazioni politiche nazionali, piuttosto che a radicamento territoriale.

Si pensi al venir meno di una idea di programmazione decentrata come era stata pensata negli anni fertili del regionalismo. Gli stessi istituti di partecipazione popolare hanno mostrato maggiore vitalità a livello nazionale che a livello regionale.

Viceversa, in ambito strettamente provinciale la leadership che rappresenta la componente di lingua tedesca risente fortemente di una chiusura corporativa e "vertenziale" del proprio potere autonomistico, sequestrandolo rispetto a qualsiasi opportunità di ampliamento democratico.

Viene persa per intero l'aspirazione a dare vita ad un nuovo patriottismo autonomistico ed inclusivo che offra all'intera popolazione "qualcosa che possa amare in modo naturale, dal fondo del cuore, dal fondo del proprio passato, delle proprie aspirazioni tradizionali e non per suggestioni, propaganda o apporto estraneo". Così le ispirate parole di Simon Weil⁵.

Qui mancano simboli comuni, anche affettivi, che esprimano il calore della appartenenza a queste comunità di destino che sono la Provincia, la Regione e la stessa Unione Europea. Sintomatico di questo irrigidimento della politica provinciale è il richiamo ossessivo alla minaccia per la minoranza di lingua tedesca e ladina che deriverebbe dalla appartenenza al contesto nazionale e dunque, il rituale richiamo all'accordo Degasperi – Gruber del 1946 inserito come allegato nel Trattato di Pace di Parigi del 10.2.1947.

In altri termini, il focus di stabilità della nostra autonomia riporta all'immaginario collettivo il Trattato di Pace della Seconda Guerra Mondiale, come sigillo di immutabilità e come titolo di credito sempre inevaso ("autonomia integrale") verso lo Stato centrale. Va da sé che si tratta di un potente strumento della conservazione piuttosto che della innovazione per nuove e non sperimentate opportunità con l'Europa.

⁵ S. WEIL, *Una costituente per l'Europa*, Roma, 2013, p. 185.

4. Attualità del convegno e ritardo della riforma

Questo convegno promosso dalla Libera Università di Bolzano sull'autonomia regionale in una Europa delle autonomie e della solidarietà, corrisponde alla missione stessa della Università, come massima espressione di quella autonomia funzionale, assegnata dall'art. 33 Cost. per una "introduzione al futuro". Insigni costituzionalisti hanno dato al convegno un lungo sguardo di prospettiva.

Si viene così elaborando una cultura autonomistica della contemporaneità di cui la politica -politicante non può fare a meno, come del resto non ne ha fatto a meno nella elaborazione stessa delle autonomie regionali, ordinarie e differenziate che sono state frutto della cultura, anche accademica, del regionalismo. Oggi, il dibattito nella cultura costituzionale non può rinunciare ad inclinare le istituzioni dell'autonomia verso il futuro delle generazioni imminenti, in costante interlocuzione con i soggetti protagonisti della politica.

D'altra parte, il futuro delle Province Autonome di Trento e Bolzano dipende dagli orientamenti politici e legislativi prevalenti in sede nazionale, non meno di quelli fatti propri dalle classi dirigenti regionali ma, senza la radicale revisione dei metodi di sperimentazione della leale "collaborazione" tra Stato e Regione, non si esce dai limiti attuali del regionalismo, sia pur differenziato.

Questi limiti risentono in primo luogo della mancata attuazione del titolo quinto della Costituzione: la legislazione statale, come è stato ampiamente verificato, non si è per nulla sviluppata secondo il modello della "legge quadro" che stabilisce i principi, rimettendo alle Regioni la definizione per legge delle pratiche attuative. Anche il disegno di un vero "federalismo" fiscale è stato di fatto abbandonato. Il ruolo di coordinamento spettante allo Stato è stato sempre più esercitato nel senso di un controllo e condizionamento minuzioso.

Già il riparto delle competenze legislative disegnato in Costituzione con la riforma del 2001, ha suscitato molte critiche, sia in quanto non è sempre comprensibile il livello di governo, ad esempio nella distribuzione dell'energia, sia anche per l'attribuzione alle competenze statali esclusive (art. 117 II Cost.) ambiti in cui esse interferiscono con le competenze regionali, come la tutela dell'ambiente, la previdenza sociale, l'ordinamento civile, ecc. Ne è derivata una accesa conflittualità in sede di giudizio costituzionale, così, da assegnare di fatto alla Consulta un ruolo para-legislativo.

Così, Sandro Staiano⁶ conclude la disamina sull'art. 5 della Costituzione osservando che dopo la revisione del titolo V "mal concepito, mal scritto e poi non attuato con la legislazione ordinaria", la Corte ha preso nelle sue mani il processo riformatore territoriale. Il legislatore statale ha poi utilizzato all'eccesso le sue competenze di tipo trasversale. Ne sono derivati moduli di "flessibilità" giurisprudenziali come la

⁶ S. STAIANO, *Art. 5*, Carrocci, Edizione 2007 cit. in Enzo Balboni *Amari pensieri sulle autonomie locali*, Astrid, Rassegna n. 7/18

“attrazione in sussidiarietà” deliberata da una sentenza ritenuta rivoluzionaria, in senso non autonomistico. Si tratta della sentenza n. 33/2003, che introduce il principio della “chiamata in sussidiarietà verso l’alto” o quella n. 13/2004 che utilizza il principio della “continuità istituzionale” per ridurre l’ambito dell’autonomia regionalistica.

Ma il maggior *vulnus* della nostra autonomia, anche e soprattutto in relazione al diritto dell’Unione Europea, sta nella mancata riforma dello Statuto regionale del Trentino-Alto Adige / Südtirol, già approvato con legge costituzionale nell’agosto 1972, a seguito di una assai impegnativa elaborazione di una “Commissione paritetica dei 19”, insediata da Scelba nel settembre 1961 e conclusa con il “Pacchetto” approvato dal Consiglio dei Ministri il 15.9.1966, poi ratificato dal Parlamento il 5.12.1969. Le soluzioni fornite alla convivenza delle popolazioni sudtirolesi e trentine hanno dunque una matrice cinquantennale, in tempi in cui, per la rapidità dell’evoluzione geopolitica, il ‘900 è stato classificato il “secolo breve”.

Da quella data, lo Statuto è stato immobilizzato.

Esso non a torto viene definito una “gabbia dorata” per la sua pratica immodificabilità dovuta, da un lato, alle difficoltà di procedure di revisione costituzionale obbligatorie per la revisione dello Statuto (ad eccezione del titolo VI, “finanza” della Regione e delle Province nonché art. 13, “energia idroelettrica”) e d’altro lato, per le sperimentate difficoltà, in assenza di una autorevole cabina di regia, a contemperare disparate esigenze politiche tra gli alambicchi istituzionali, locali e nazionali nei quali si inseriscono problemi di *governance* e, non secondariamente, difficili alchimie tra i gruppi linguistici.

Sta di fatto che lo Statuto reca persino limiti all’autonomia che, a seguito della riforma del titolo V, risulterebbero non più esistenti, visto che la Corte Costituzionale con sentenza n. 274/2003 ha avuto modo di chiarire che, in base alla “clausola di maggior favore” (art. 10 l. cost. 3/2001), il vincolo alla legislazione primaria regionale e provinciale, identificato nelle “norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica”, contenuto nell’art. 4 e nell’art. 8 Statuto Autonomia, è venuto meno in relazione alle aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni e delle Province autonome, se coincidenti con aree di potestà legislativa esclusiva (residuale) delle Regioni a Statuto ordinario, soggette quest’ultime esclusivamente ai vincoli cui all’art. 117 della Costituzione. L’art. 117 Cost. non prevede il limite delle “norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica”.

A ben vedere peraltro, è l’intera architettura costituzionale, che organizza la gestione della autonomia dal 1972 ad oggi, ad aver avuto un imponente smottamento, sia con il processo di integrazione europea, del tutto ignorato nel testo in vigore, ma anche con l’incalzare dei nuovi diritti dei cittadini e degli enti di più stretta partecipazione democratica, in primo luogo i Comuni (cfr. artt. 118 e 119 Cost., novellati a fronte del titolo V Enti Locali dello Statuto di Autonomia).

La Riforma del 2001 non fa breccia sullo Statuto, specie per la parte bolzanina, salvo per i fondamentali articoli 10 e 11, disponendo il primo, una clausola estensiva di competenze (si applicano alla Regione e alle Province le disposizioni della legge costituzionale – le competenze della Regione ordinaria – “per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite”) e il secondo, la possibilità di una camera di compensazione tra Parlamento ed Enti territoriali nella sede della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Entrambe queste opportunità sono in attesa di venire a compimento, dopo quasi vent’anni di ritardo.

Dal tempo della riforma costituzionale del 2001, allo Stato centrale compete dunque l’iniziativa di avviare un processo di revisione costituzionale dello Statuto mediante:

- a.- L’adeguamento dello Statuto alle disposizioni della Legge costituzionale di riforma (art. 10 I comma, legge Cost. 18.10.2001 n. 3);
- b.- l’attuazione del precetto di cui all’art. 117 Cost. III comma mediante la determinazione dei principi fondamentali, riservando alle Regioni la potestà legislativa in materia di legislazione concorrente e residuale con transito di pari competenze alle speciali, sulla scorta della clausola di salvaguardia (“... forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”);
- c.- l’adeguamento dei regolamenti della Camera e del Senato al fine di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, con attribuzione alla medesima, integrata come sopra, della titolarità di emettere pareri obbligatori con incidenza sul voto parlamentare nelle materie di cui all’art. 117 III comma, 119 Cost.

Da questo punto di vista risulta che la prospettiva di riforma coltivata dal legislatore nel 2001 fosse quella di un ampliamento delle materie assegnate alla competenza degli enti autonomi, dato che la stessa misura di salvaguardia di cui all’art. 10 è prevista come temporanea messa in sicurezza della autonomia differenziata e non come assetto definitivo della stessa.

5. Ma quale riforma statutaria?

Nelle società pluralistiche in cui si inaspriscono i contrasti multiculturali, un universalismo sensibile alle differenze si alimenta del principio di parità e di non discriminazione.

Il “principio di parità” viene declinato dalla normativa europea, – che come noto è diretta espressione di sovranità prevalente sia sulla sovranità degli Stati che sulle stesse norme costituzionali, – come “principio di non discriminazione”. È stato ad esempio ritenuto che alterare la fisiologica procedura per la ammissione al lavoro in ragione di appartenenze linguistiche e/o di priorità nella residenza sul luogo di lavoro, sia contrario ai trattati e dunque meritevole di una sanzione di nullità. Così è pacificamente nullo l’art. 10 III comma dello Statuto di Autonomia che tuttora è inserito nel testo vigente: “I cittadini residenti

nella provincia di Bolzano hanno diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nel territorio della provincia stessa, esclusa ogni distinzione basata sulla appartenenza ad un gruppo linguistico o sull'anzianità di residenza”.

Viene così in evidenza uno spunto di riflessione: nell'anno 2019 possiamo avviarci al superamento del paradigma riparatorio che nel 1961/71 segnava quell'esigenza di raggiungere la “eguaglianza di diritti per la ammissione ai pubblici uffici” quale concessione ai cittadini di lingua tedesca “allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici” (accordo De Gasperi/Gruber)?

I pilastri del paradigma riparatorio sono:

I.- La privazione del diritto di voto attivo (elezioni comunali, provinciali e regionali, ma anche semplici referendum su questioni di comune interesse), sino al compimento nel territorio regionale di un periodo di residenza ininterrotto di 4 anni (artt. 25 e 63 Stat. Aut.).

II.- La proporzionale etnica nel pubblico impiego, negli organi di rappresentanza degli enti e nella distribuzione delle risorse come da artt. 89, 61, 62 ecc. dello Statuto di Autonomia.

6. Due pilastri dello Statuto da riformare: quanto al I pilastro (per 4 anni senza voto).

Conviene fare un salto in Europa.

“La cittadinanza dell'Unione o *status civitatis* dell'Unione (per usare le parole della Corte di Giustizia) è insomma *destinata ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli stati membri*. Chi si trova *nella medesima situazione*, come lo sono i cittadini degli Stati membri, ha diritto *di ottenere indipendentemente dalla propria cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tale riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico*.”

“La Corte sembra far riferimento ad una nozione dinamica ovvero ad una possibile evoluzione delle norme in materia di cittadinanza come d'altra parte è previsto nell'art. 25, par. 2, TFUE”.

Comunque, le eccezioni non possono porsi “in contrasto con i principi fondamentali del diritto comunitario, segnatamente con il principio di proporzionalità”⁷.

“Lo status civitatis comprende l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle cariche pubbliche”⁸.

“L'art. 22 TFUE riconosce in capo ai titolari della cittadinanza dell'Unione, in virtù dell'art. 20 TFUE, due differenti situazioni giuridiche soggettive:

a.- il diritto di eleggere e di venire eletti alle elezioni comunali dello Stato di residenza, diritto che appare più direttamente funzionale alla piena integrazione del non cittadino nella comunità locale e, quindi, alla completa affermazione della libertà di circolazione;

⁷ B. NASCIMBENE, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Milano, 2012, p. 32 e segg..

⁸ Ivi p. 36.

b.- il diritto di concorrere nello Stato di residenza attivamente e passivamente alle elezioni del Parlamento Europeo”⁹.

Entrambe le situazioni giuridiche soggettive sono previste nella Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea (art. 39 elezioni al P.E. e art. 40 elezioni comunali).

L’art. 19 del Trattato di Maastricht aveva generalizzato il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato di residenza a tutti i cittadini degli Stati membri (vedi adesso art. 20 TFUE).

La direttiva 94/80/C.E. Consiglio, 19.12.1994, stabilisce le modalità del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell’Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, intendendosi come ente locale di base sia il Comune che la Circoscrizione. Principio fondamentale è la parità del trattamento del cittadino dell’Unione con quello dei propri cittadini dello Stato. Una deroga eccezionale è contenuta nell’art. 12 che prescrive un periodo minimo di residenza nello Stato membro se i residenti di altri Stati membri siano superiori del 20% al totale dei cittadini U.E. ivi residenti.

La direttiva premette che il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali costituisce una applicazione del principio di uguaglianza e non discriminazione tra cittadini e non cittadini nonché un corollario del diritto di libera circolazione e di soggiorno, sancito dai trattati comunitari.

Il diritto di voto e di eleggibilità spetta ad ogni cittadino dell’Unione Europea sin dalla iscrizione nelle liste speciali elettorali lasciando impregiudicate le disposizioni di ciascuno Stato membro che subordinano l’esercizio di voto e di eleggibilità al compimento di un periodo minimo di residenza nel territorio dell’ente.

Il nostro Paese ha dato attuazione alla direttiva con il l. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197, secondo cui i cittadini dello Stato membro che intendono partecipare alle elezioni degli organi comunali e circoscrizionali devono essere iscritti su una lista elettorale aggiunta presso il comune di residenza. L’elettorato passivo è consentito ai fini della eleggibilità a consigliere e dell’eventuale nomina a componente della Giunta con esclusione della carica di sindaco e vice-sindaco. Il decreto legislativo non pone per l’intero territorio nazionale requisiti di previa residenza nel territorio comunale fatta salva la situazione particolare per i comuni della provincia di Bolzano.

L’art. 40 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea (la Carta proclamata nel 2001 ha lo stesso valore giuridico dei trattati), attribuisce il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato di residenza a tutti i cittadini dell’Unione sulla base della parità di trattamento con i nazionali, senza

⁹ Ivi p. 24.

prevedere alcuna deroga o condizionamento che tenga conto della situazione specifica di uno Stato membro.

Per quanto sopra, si deduce che la situazione di Bolzano, pure consentita dalla normativa europea, costituisce comunque una eccezione assolutamente straordinaria al principio generale applicato su tutto il territorio nazionale e che va, come tale, misurata secondo il principio di proporzionalità tra la limitazione del diritto ed il fine cui essa è destinata.

Si aggiunga che il progressivo sviluppo del diritto dell'Unione comporta anche l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi – ossia estranei alla U.E. - regolarmente soggiornanti, al fine di una certa assimilazione al cittadino del Paese membro.

Vi sono infatti norme che, pur appartenendo alla disciplina sulla cittadinanza dell'Unione, sono applicabili anche ai cittadini dei Paesi terzi.

Così la Corte Europea (sent. 12.9.2006., n. C-196/04) ha ritenuto che le norme del Trattato (art. 17-19 Trattato C.E. e art. 20 e 22 TFUE) non si oppongono a che gli Stati concedano il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali sulla base della residenza anche a cittadini di Paesi terzi a parità di trattamento con i cittadini dell'Unione.

Vi è dunque una nozione di “cittadinanza civile” che consiste nel ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quelli dell'Unione per favorire i soggiornanti di lunga durata in una molteplicità di profili che mirano a realizzare una non discriminazione tra chi è straniero residente e chi è cittadino dell'Unione. Base giuridica di tale principio è l'art. 20 della Carta dei Diritti fondamentali che prevede l'uguaglianza delle “persone” davanti alla legge senza riferimento alla cittadinanza posseduta, in una prospettiva di evoluzione demografica di natura pluralistica e interculturale dell'Unione.

Il quesito che ci poniamo è se gli artt. 25 e 63 dello Statuto, i quali prevedono che l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano, sia per il consiglio provinciale che per i consigli comunali, è interdetto sino alla maturazione di quattro anni di residenza ininterrotta nel territorio regionale, siano compatibili con i profili di diritto della cittadinanza europea. La disposizione comporta una secca estraneazione dei nuovi cittadini dalle elezioni e dunque, dalla vita politica attiva della propria comunità non solo per quattro anni, dovendosi aggiungere gli anni di attesa della scadenza dei consigli eletti, così che talvolta il tempo di amputazione della cittadinanza può essere anche raddoppiato per diverse migliaia di persone.

Un tempo troppo lungo.

Questo “pilastro” è una catena corta che attende di essere divelta.

A ben vedere, anche il diritto di voto, quale insopprimibile attributo dei diritti di cittadinanza nazionale ed europea, è intimamente connesso con la libertà di circolazione e di stabilimento che è a base del

“comune sentire” europeo, così che sarebbe del tutto contraddittorio che una delle componenti essenziali del sentimento europeo, fosse negato proprio in quei luoghi che per tradizione hanno sempre praticato un costume di scambio e di ospitalità in quello che Braudel definiva “l’istmo germanico”, ossia lo stretto che mette in contatto il nord con il sud d’Europa.

All’ultimo censimento sull’aeroporto a Bolzano, migliaia di cittadini/cittadine residenti da anni in provincia venivano respinti dal voto per questa incomprensibile ragione, ma alle richieste di spiegazione per una così grave amputazione della personalità, mancava una risposta sensata.

Rimane una frustrazione che tocca nell’intimo il senso di appartenenza ad una comunità solidale, inclusiva e aperta.

7. Quanto al II pilastro. (la “proporzionale etnica”)

Il secondo pilastro riparatorio dell’autonomia speciale – peraltro pacificamente estraneo e sicuramente ultroneo rispetto all’accordo De Gasperi/Gruber – è quel criterio distorsivo dell’art. 97 della Costituzione e dunque dei canoni basilari che presidiano e garantiscono il buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione e, secondo la riforma in atto (legge 15 aprile 2016 n. 88, art. 27 che sostituisce l’art. 97 secondo comma), anche la sua trasparenza.

Si tratta evidentemente del criterio tutto speciale della riserva in provincia dei posti di ruolo della pubblica amministrazione a cittadini appartenenti a “ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione” (art. 89 terzo comma Statuto di Autonomia).

Viene così evocata una delle più gravi limitazioni, precisamente a quel principio di “eguaglianza di diritti per l’ammissione a pubblici uffici allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici” (accordo De Gasperi/Gruber, art. 1 secondo comma, lettera D).

Va da sé che per tal modo l’appartenenza al gruppo etnico-linguistico prevarica sul principio di garanzia e di legalità dell’ammissione ai pubblici impieghi mediante concorso, così che il bando di concorso, che dovrebbe stabilire l’assegnazione del posto vacante al miglior concorrente, in realtà viene deviato per assegnare il posto a quel concorrente che ha reso una dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, in occasione del censimento, che gli vale l’assegnazione del posto pur non avendo vinto il concorso.

In altri termini, in tutti i settori della pubblica amministrazione, anche quelli nevralgici per specialità e competenza (ovviamente ad eccezione della scuola ma comprendendo la sanità), nessun concorrente è garantito da criteri oggettivi di selezione in quanto essa è alterata dal peso specifico del gruppo linguistico, in rapporto proporzionale con gli altri gruppi.

Insomma, dopo più di 40 anni di applicazione, la proporzionale etnica nell'impiego pubblico è divenuta una categoria dello spirito da cui pare non ci si possa più liberare, nonostante la ampia condivisione nell'opinione pubblica democratica in regione, in Italia ed in Europa delle battaglie di Alexander Langer contro le “gabbie etniche”.

Oggi è venuto il momento di riaprire con uno spirito di conciliazione e di equità, questo tema che non ha niente a che fare né con l'accordo De Gasperi/Gruber né con l'art. 6 della Costituzione né con i trattati dell'Unione Europea.

La proporzionale etnica può divenire una ragione di privilegio per chi appartenga al gruppo linguistico “giusto” – talvolta aggiustato – per il singolo concorso e che comunque non garantisce né il principio dell'imparzialità (che richiede al pubblico funzionario un debito di fedeltà nei confronti dell'imparzialità della legge e non nei confronti di un gruppo linguistico, quale esso sia), né il principio di buon andamento dell'attività di amministrazione (che postula la scelta del miglior concorrente per il posto messo a concorso e non tanto l'appartenente al gruppo linguistico “giusto”, con conseguente estromissione del migliore perché appartiene al gruppo linguistico sbagliato), né infine il principio della trasparenza (che postula un accesso al pubblico impiego assolutamente rettilineo e non frutto di una contorta alchimia delle spettanze di posto ai gruppi linguistici “canonici”...E per gli altri?).

Non si può non vedere che quasi mezzo secolo di applicazione di questo criterio di “partecipazione rafforzata” per il gruppo linguistico tedesco al pubblico impiego – peraltro in un contesto di generalizzato e obbligatorio bilinguismo e che comunque rende talvolta complicata e talvolta opportunistica la scelta dell'appartenenza al gruppo – abbia ormai ripristinato nella pienezza la minoranza di lingua tedesca in quella che l'Accordo di Parigi postulava come “eguaglianza di diritti degli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano rispetto agli abitanti di lingua italiana” con “l'eguaglianza di diritti per l'ammissione a pubblici uffici”.

Va da sé che “eguaglianza dei diritti” non è compatibile con il principio proporzionale, come sa perfettamente chi, avendo vinto un concorso per migliori capacità e preparazione, essendo dunque per definizione anche la persona più utile a quelle finalità di “buona amministrazione” di cui ad art. 97 Cost., perde il diritto al posto per questa, oggi inspiegabile, torsione della uguaglianza.

Si aggiunga che la proporzionale, essendo divenuta, come fu chiaro fin dai tempi delle battaglie di Langer sulle “teste a punta e teste tonde”, anche uno scudo per chi vince il concorso “per l'appartenenza” e non per merito, è dotata di forza espansiva, trattandosi comunque di un privilegio nella selezione delle élite che va a scapito sia della selezione che della élite.

Una sorta di acquiescenza ad un destino ineluttabile accomuna oggi non solo chi trae giovamento dal privilegio, ma anche chi ne è sfavorito e che accetta questa condizione di subalternità etnica, avendo quasi

perso il senso della pari dignità nella convivenza che dovrebbe ispirarsi a principi di convivialità e pacificazione.

Si assiste dunque ad una “forza espansiva” della regola della proporzionale, così che essa è applicata, ben oltre i limiti dello Statuto, in molte occasioni in cui in istituzioni pubbliche o para-pubbliche o semplici fondazioni private, l'appartenenza al gruppo linguistico fa agio sulla qualità della rappresentanza.

Il vettore di questa coercizione innaturale (ben difficilmente nell'ambito della cultura, dell'economia, della amministrazione si ritrovano ragioni per la scelta della classe dirigente in ragione della appartenenza linguistica piuttosto che in ragione della propria competenza di merito) è l'assioma che “proporzionale linguistica” è uguale a “tutela della minoranza” pur in un evidente contesto in cui questa misura costituisce palese deviazione rispetto ai principi di uguaglianza, specie in quanto il bilinguismo è requisito universale e la appartenenza etnica non è un fatto “naturale” ma puramente volontario.

Il richiamo alle battaglie interetniche di Alexander Langer che ne hanno accresciuto il prestigio, tanto quanto nel suo gruppo linguistico veniva oltraggiato, sta a significare che l'impegno per la abolizione di questa discriminazione non appartiene ad una cultura italiana piuttosto che a una cultura tedesca, bensì ad una cultura di dialogo e di integrazione nel reciproco rispetto cui ci vogliamo ascrivere, piuttosto che ad una cultura etnocentrica che nella fedeltà al gruppo ripone qualsiasi “chance” di successo, compreso quello professionale e istituzionale.

Un viaggio lungo 45 anni non ancora concluso.

Il tema è di centrale importanza per una visione alta dell'autonomia quale è quella che deve presiedere anche in sede parlamentare alla revisione dello Statuto, depurata possibilmente da ogni occasione di frustrazione nelle carriere delle future generazioni che intendono investire nella pubblica amministrazione locale, le proprie chance di carriera magari acquisite secondo il metodo Erasmo.

Fin qui quella parte della revisione dello Statuto che richiede di abbandonare scenari di convivenza compromessi con ideologie etnocentriche.

Solo in tal modo, sgombrato il campo da incrostazioni superate dalla storia dell'Europa, l'occhio del Costituente è libero di guardare avanti e di assumersi il compito avvincente di edificare una società dei diritti che abbia un futuro attraente per le nuove generazioni.

Al fine di cui sopra si impone peraltro una cabina di regia aperta ai Comuni associati e all'Università come determinante interprete delle autonomie funzionali in un contesto di parità fra i gruppi linguistici (art. 2 Statuto di Autonomia “Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono assicurate le rispettive caratteristiche etniche e culturali”, art. 97 “(...) principio di parità tra i gruppi linguistici”).

8. Conclusioni: fornire di senso l'art. 5 Cost.

Il convegno, a mio parere, trattando dei rapporti tra diritto UE e Regioni, potrebbe far convergere la segnalazione dei vincoli delle Autonomie verso una sana rivitalizzazione delle “opportunità” del paradigma regionale, mediante l'imperativo, oramai non rinviabile, di una riforma adeguatrice degli Statuti regionali all'orizzonte costituzionale, nazionale e sovranazionale.

In attesa di un auspicabile rinnovato attivismo da parte dei titolari delle Autonomie, ci si aspetterebbe, sul piano del metodo, che fosse il Governo centrale ad avviare quelle procedure legislative di riforma, sperimentando la potenzialità equilibratrice della Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali.

Nell'ambito della concertazione multilivello, si darebbe così un potente sviluppo all'opportunità, che anche l'orizzonte europeo sollecita al nostro Paese, per una riforma democratica, solidaristica e ambientalista degli Statuti regionali come *foyer* accogliente per le generazioni del millennio.

In quella stessa sede collaborativa, potrebbero avere successo le istanze per l'adeguamento di principi e metodi della legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento rivestendo di senso l'art. 5 Cost.

Riprendendo ancora una volta Valerio Onida, il tema di fondo è sempre quello dell'equilibrio da realizzare fra esigenze di uniformità nazionale ed europea ed esigenze di rispetto e di sviluppo delle legittime differenze.¹⁰

¹⁰ V. ONIDA, cit., pag. 37-38.