

STUDIO LEGALE ASSOCIATO **LANZINGER** RECHTSANWALTSSOZIETÄT  
39100 - BOLZANO - Piazza della Vittoria n. 7 int. 3 (sede legale) | 00184 - ROMA - Via del Viminale n. 38 - scala B int. 13  
e.mail: [info@lanzinger.eu](mailto:info@lanzinger.eu) - [info@pec.lanzinger.eu](mailto:info@pec.lanzinger.eu) - [www.lanzinger.eu](http://www.lanzinger.eu)  
TEL. 0471 279545 - Fax. 0471 279546  
C.F. - P. IVA 02699620213

Avv. GIANNI LANZINGER  
Avv. CARLO LANZINGER, PH.D., LL.M.

*Ammessi alle giurisdizioni superiori*

ONOREVOLE  
PRESIDENTE DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA  
[petizioni@senato.it](mailto:petizioni@senato.it)

ONOREVOLE  
PRESIDENTE DELLA  
CAMERA DEI DEPUTATI  
[tn\\_assegnazioni@camera.it](mailto:tn_assegnazioni@camera.it)

### PETIZIONE EX ART. 50 COSTITUZIONE

proposta da

**GIANNI LANZINGER** - LNZGNN41P29A952Q – già deputato nella X legislatura Camera e domiciliato ai fini del presente atto presso lo studio legale associato Lanzinger in 39100 Bolzano, Piazza della Vittoria n. 7/3 – [info@pec.lanzinger.eu](mailto:info@pec.lanzinger.eu) – tel. 0471279545

al fine di

**esporre una comune necessità affinché il Parlamento, nella prevista discussione e deliberazione della riforma dello Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige / Südtirol (L. Cost. 1/1971 – T.U. 7.3.1972 n. 63) come previsto dalla L. Cost. 3/2001 art. 10, voglia considerare, le motivazioni di seguito illustrate, in relazione al “Disegno di legge costituzionale: modifiche allo statuto speciale per il Trentino Alto Adige / Südtirol”, concordato tra Governo della Repubblica e Presidenti della Provincia Autonoma di Bolzano e della Provincia Autonoma di Trento ed approvato da entrambi i Consigli**

provinciali, nonché approvato in prima deliberazione nella Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica il 21.1.2026 in attesa della seconda deliberazione.

\* \* \*

## PREMESSE

### Il paradosso del rovesciamento del principio enumerativo.

È stato scritto che il baricentro di una riflessione sulla discussione dell'autonomia in cui il potere è esercitato in modo più prossimo ai cittadini, è come essa si possa coniugare con la globalizzazione e con la politica europea.

Il tema non può essere eluso nella valutazione delle autonomie nel *“regionalismo asimmetrico”* in uno Stato, come il nostro, a *“sovranià aperta”* sia ai processi di integrazione europea che al decentramento dei poteri.

Nel disegno riformulato dell'assetto costituzionale nel 2001 sono coinvolti i diversi livelli di autonomia: Comuni, Province, Città metropolitane, titolari di funzioni amministrative proprie.

Tutti gli enti territoriali poi (art. 118 IV comma) *“favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Tema centrale è lo stato delle Regioni ad autonomia speciale – in particolare la Regione Trentino-Alto Adige Südtirol con le Province di Trento e Bolzano – a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il primo paradosso che si è concretizzato nell'attuale fase di elaborazione della riforma statutaria, deriva dall'avanzamento delle Regioni ad autonomia ordinaria, alle quali viene attribuita una competenza generale in materia legislativa, giusta il rovesciamento del *“principio enumerativo”* di cui ad art. 117 III e IV Cost. per cui spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con ogni conseguente potestà regolamentare oltre a differenziate materia a competenza concorrente.

Le autonomie speciali sono invece rimaste ferme nella competenza sulle materie indicate nei rispettivi statuti assai risalenti.

Per tal modo – paradossalmente – alla limitata enumerazione delle competenze attribuite tassativamente allo Stato, si confronta la – limitata – enumerazione degli Statuti speciali.

Ovviamente la sommatoria delle materie enumerate per lo Stato con quelle enumerate per le Regioni speciali, non esaurisce l'area delle materie da governare sul territorio delle autonomie speciali.

### La soluzione del paradosso.

Al fine di sciogliere la contraddizione, la legge costituzionale n. 3/2001 ad art. 10, ha introdotto un espediente transitorio: sino all'adeguamento dei rispettivi statuti – che dunque si presuppone debbano essere riformati in relazione al nuovo assetto di ripartizione delle competenze, ricomponendo la totalità delle materie oggetto di legislazione – le disposizioni della legge di riforma del Titolo V (il rovesciamento della enumerazione) si applicano in via surrogatoria per quella parte in cui prevedano *“forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite”*.

Tale espediente riequilibrativo ha ragion d'essere sino alla prevista riforma delle autonomie speciali che dovrà trasferire nei loro Statuti le innovazioni della riforma, secondo le procedure proprie di tale fonte normativa e dunque mediante riforma costituzionale: la clausola decade con l'adeguamento statutario.

Tale termine di durata della clausola di salvaguardia è stato però protratto con la legge di riforma delle autonomie differenziate (L. 26.6.2024 n. 86 art. 11 comma 2).

Tuttavia, per intervento della Consulta, su eccezione di Regioni ad autonomia speciale (Sardegna e Valle d'Aosta), tale clausola è stata soppressa perché dichiarata costituzionalmente illegittima con ampia motivazione (cfr. *“Il considerato in diritto”* punto 6 sentenza Corte Cost. n. 192/2024).

Secondo la Corte, esistono ragioni di carattere logico-sistematico che escludono la applicazione della clausola di maggior favore in forza di una legge ordinaria e con una procedura applicativa alternativa a quella che, mediante legge costituzionale, deve comunque attribuire alle speciali la enumerazione delle competenze integrative come descritte nel Titolo V Cost. novellato nel 2001.

Infatti, secondo la Consulta, la differenziazione descritta nel Titolo V che riguarda le regioni ordinarie ad art. 116 III comma (*“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ...”*) non può sostituire il percorso proprio delle riforme con procedura costituzionale degli Statuti speciali ai quali peraltro, *“in primo luogo, ... forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite, ... sono quelle previste dalla stessa L. Cost. 3/2001 e dunque non possono essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.*

*In secondo luogo, la procedura di specializzazione e di rafforzamento dell'autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerata un caso di “maggior autonomia” ai sensi dell'art. 10. Le*

*«forme di autonomia più ampie» di cui alla clausola di maggior favore sono quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti [...]» è l'incipit dell'art. 10). La clausola di maggior favore «ha una finalità essenzialmente transitoria» (sentenza n. 370 del 2006)».*

A seguito dell'adeguamento, la clausola di maggior favore decade rivestendo carattere di temporanea salvaguardia nell'equilibrio tra le autonomie e lo Stato.

Così ancora la Corte: *“nel contesto delle regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali”.*

Si chiarisce così che la portata precettiva, - limitata nel tempo intermedio - tra la riforma costituzionale e la riforma statutaria, della clausola di maggior favore, non comporta il trasferimento in blocco delle integrazioni autonomistiche negli statuti speciali per segnare una nuova linea di confine delle rispettive competenze legislative, ma sono invocabili di volta in volta per le parti in cui si prevedano ex art. 117 Cost. forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite.

D'altra parte in assenza di una specifica iniziativa delle regioni speciali, i rispettivi statuti rimangono in posizione statica e dunque arretrata rispetto all'autonomia differenziata delle altre regioni.

\* \* \*

#### La giurisprudenza costituzionale additiva.

Nel corso del lungo periodo intercorso dalla riforma del Titolo V, le regioni speciali non hanno assunto alcuna iniziativa di autoriforma e l'ampiamiento delle loro competenze ha avuto luogo sostanzialmente ad opera della giurisprudenza costituzionale.

In tal modo il sistema provvisorio di vasi comunicanti introdotto dalla clausola di garanzia ha prodotto un significativo ampliamento delle materie attribuite alla competenza delle speciali, non solo mediante aggiunte di competenze ma anche mediante sostituzioni di puntuali previsioni degli stessi statuti speciali, escludendo comunque l'attribuzione agli stessi di una ampliata competenza legislativa generale.

Così tra le prime pronunce: Corte Cost. 239/2004.

In particolare, come la Corte stessa ha avuto modo di precisare (nr. 326/2008), poiché la potestà legislativa delle Regioni ordinarie

disciplinata dall'art. 117 IV comma è sottoposta solo ai limiti dettati dal I comma dello stesso articolo (rispetto della Costituzione e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), di conseguenza si è ritenuto il superamento del limite delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali, degli interessi nazionali e delle altre regioni" anche per le autonomie speciali.

La clausola di maggior favore allo stesso modo ha interessato le competenze concorrenti, previste all'art. 117, III comma della Cost.

Anche il sesto comma dell'art. 117 è stato ritenuto applicabile alle cinque regioni speciali, poiché attributivo di una più ampia forma di autonomia, non consentendo alla potestà regolamentare dello Stato di intervenire su materie afferenti alla potestà legislativa regionale e delle Province autonome.

Si aggiunga che, come il giudice costituzionale ha chiarito, la disciplina del "potere estero" riguarda anche le autonomie speciali nelle materie di competenza, com'è riconosciuto nel nuovo art. 117, ultimo comma.

Riepilogando, quanto all'opera additiva della Consulta si può richiamare, a titolo esemplificativo:

- Corte Cost. 274/2003 che esclude per le speciali la applicabilità dei limiti non previsti dall'art. 117 IV comma che richiama solo i limiti di cui al I comma;
- Corte Cost. 238/2004 sul "*potere estero*" esteso alle speciali in applicazione dell'art. 117 IX comma Cost.;
- Corte Cost. 450/2006 che estende l'ordinamento delle "*comunicazioni*" alla competenza statutaria della Provincia autonoma di Bolzano;
- Corte Cost. 98/2007 che estende la competenza delle regioni speciali all'intera materia della "*salute*" ben più ampia di quanto previsto nel dettaglio dagli statuti speciali;
- Corte Cost. 168/2010 con estensione alle speciali di potestà concorrente (art. 117 III comma) su produzione e trasporto e distribuzione dell'intero comparto dell"*energia*".

\* \* \*

Estinzione della clausola di maggior favore con l'adeguamento degli statuti.

Quale epilogo di tale attivismo della Consulta, la sentenza n. 192/2024 "*sulla legge di attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 III comma Cost.*" (L. 86/2024), ha provveduto a cassare la norma sulla clausola di maggior favore di cui ad art. 11 comma II per violazione dello stesso art. 116 III comma ritenendola un

vulnus alla procedura costituzionale prevista per la riforma statutaria delle speciali, in quanto si sarebbe applicato un regime di legge ordinaria e dunque una fonte subalterna a quella costituzionale.

In tal modo viene però lasciata scoperta la coerenza con il sistema costituzionale del disegno di legge in esame al Parlamento.

Presupposto normativo del disegno di legge costituzionale di modifiche allo Statuto speciale in esame per la seconda votazione, è che viene meno per la Regione l'efficacia della clausola di maggior favore con l'adeguamento dello Statuto al Titolo V Cost..

È dunque acquisito che gli statuti di rango costituzionale, per adeguare la propria autonomia alle innovazioni del Titolo V della Costituzione, devono farsi carico di recepire organicamente i cambiamenti intervenuti in oltre 70 anni nel rispettivo contesto *“sociale, amministrativo, economico, geografico, demografico, finanziario, geopolitico, ed altro”* (così sentenza 192/2024) sulla cui base aggiornare i cataloghi materiali delle competenze legislative.

Per tal modo la Corte ha inteso scongiurare il rischio che il ricorso alla clausola di maggior favore possa comportare lo snaturamento delle specialità costrette a rincorrere “le ordinarie” nel segno dell'omologazione, così da porre in discussione le ragioni di fondo delle specialità, come modello realmente alternativo di autonomia fondata su motivazioni storiche, culturali ed economiche.

D'altra parte la Corte si è pronunciata sul ricorso di due Regioni a Statuto speciale, Sardegna e Valle d'Aosta, le quali hanno contestato la multilateralità della trattativa e la violazione della gerarchia delle fonti in tema di riforma statutaria.

\* \* \*

## IL DISEGNO DI LEGGE.

Il disegno di legge in esame segue una precedente proposta di legge presentata da 4 regioni, esclusa la Sicilia, al Presidente del Consiglio il 3.10.2023, poi abbandonata ripiegando, come richiesto al Governo, su trattative per tavoli separati, con diverso testo.

L'esito della trattativa - che ha visto come esclusivo interprete degli interessi regionali il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano a confronto con il Ministro per le Regioni, - ha prodotto il testo in esame approvato da entrambi i rami del Parlamento in prima deliberazione il 21.1.2026 e trasmesso per l'approvazione definitiva dal Senato alla Camera in attesa della seconda deliberazione, con intervallo non minore di 3 mesi (art. 138 Cost.).

\* \* \*

### Le criticità.

Il testo approvato in prima deliberazione dalle Camere si presta ad alcune valutazioni critiche.

#### **Prima criticità: snaturamento del principio di intesa – art. 103 III comma Statuto (disegno legge art. 1 punto q)).**

I.- Si prevede che i progetti di modificazione dello Statuto siano sottoposti a tentativi di intesa ma, se falliscono, l'intesa è rimossa con voto di maggioranza assoluta delle Camere.

Il richiamo del servizio studi Camera sul carattere pleonastico dell'inciso, dato che l'art. 138 Cost. già prevede la maggioranza qualificata, è stato trascurato.

La negazione della condizione essenziale di “negoziazione bilaterale necessaria”, assicurata dalla insostituibilità dell'iniziativa dell'ente richiedente e dalla indefettibilità dell'intesa che costituisce il requisito indispensabile per addivenire invece alla approvazione di norme di differenziazione per le regioni ordinarie ex art. 116 III comma Cost., non si giustifica per ragioni esposte nella stessa sentenza della Corte costituzionale citata la quale ha riconosciuto che l'obbligo di intesa impedisce al legislatore nazionale di rideterminarsi unilateralmente in senso contrario alla resistenza passiva della regione ordinaria.

È stato così lasciato cadere quel regime di autonomia sicuramente più ampio assicurato alle differenziate e che avrebbe dovuto essere difeso nella riforma dello Statuto speciale.

Del tutto sibillino è poi l'inciso ad effetto placebo “*fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti*” che o è privo di senso precettivo o comunque è stato già disatteso dalla riduzione – giustificatissima – della durata della residenza in luogo, necessaria per godere del diritto di voto (lettera i) – art. 25 Statuto), trattandosi di misura già contenuta nel Pacchetto dell'autonomia nel testo statutario approvato nel 1972.

\* \* \*

II.- La procedura dell'intesa che tutela l'autonomia regionale ordinaria (art. 116 III comma Cost.), non è prevista neppure nella fase attuativa dello Statuto speciale che, secondo la Consulta, ha il compito di applicare nel dettaglio, mediante le commissioni paritetiche e le norme di attuazione, l'espansione stessa dell'autonomia dinamica.

In tale fase le norme di attuazione vengono deliberate dal Governo, non già sulla base di un'intesa, bensì con semplice acquisizione di un parere facoltativo da parte delle Commissioni paritetiche, alle quali viene assegnato un compito secondario di “armonizzare” la potestà legislativa delle autonomie con quella statale, ma non viceversa.

\* \* \*

**Seconda criticità: la perdita dell'intero coacervo di competenza nella funzione legislativa e amministrativa sulle materie attribuite specificamente alle autonomie speciali del Titolo V e che dovrebbero essere analiticamente riprese per integrare l'attuale limitata enumerazione di competenze, salvo introdurre la clausola residuale "spetta la potestà legislativa il riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (cfr. art. 117 IV comma Cost.).**

L'esame del disegno di riforma dello Statuto convince che il legislatore costituzionale, per semplice trascinarsi dell'intesa intervenuta tra il Governo nazionale e quello locale, abbia trascurato precisamente la funzione più importante dell'adeguamento dello Statuto alla Costituzione e precisamente la specificazione di quel coacervo delle competenze innovative che vengono assegnate dalla riforma costituzionale alle regioni, ovvero quelle forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite e previste dalla Legge Cost. 3/2001 che, essendo direttamente attribuite alla generalità delle regioni ordinarie, *"vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali"* che, come appare evidente, non ha avuto compimento con il testo in esame.

L'esame della riforma, convince che il testo costruito d'intesa tra il Ministero e la Regione, ha lasciato scorrere sui binari della revisione statutaria non già un rafforzamento dell'autonomia bensì un cedimento, rinunciando ingiustificatamente ad attribuire a Regione e Province quelle forme più ampie di autonomia di cui godono le regioni ad autonomia differenziata.

A ben vedere, alcune innovazioni introdotte sono di dubbia praticabilità, come rilevato dalla Corte *"in materia ambientale e di commercio"* per la supremazia della legislazione europea ed altre sono di improbabile attuazione, come la disciplina del rapporto pubblico privatizzato già disciplinato dal codice civile e dalle leggi dello Stato, nonché la contrattazione collettiva che è presidiata, nella sua libertà di autodeterminazione, da norma costituzionale.

Si aggiunga che alcune importantissime funzioni di governo autonomistico già assegnate alle autonomie speciali in ragione del regime transitorio dell'art. 10 (es. salute, energia, comunicazione, potere estero, ecc.) non vengono riprese nel testo riformato, preoccupato invece di inserire temi minori già oggetto di controversie

in sede contenziosa, come la gestione della fauna selvatica, il ciclo di rifiuti, le piccole e medie derivazioni idroelettriche ecc.

Il vuoto normativo pare essere ritagliato sul vuoto di autorappresentazione della politica autonomistica come interpretata dalle maggioranze di governo.

\* \* \*

### **Terza criticità: l'assenza degli enti locali e della comunità.**

I promotori del disegno di legge hanno ridotto le aspettative dell'intera comunità per una riforma di una autonomia dinamica ad un semplice rammendo della veste normativa che non ricerca una maggiore autonomia *“nell’ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali (sent. 168/2021)”* (sent. 192/24).

Del tutto trascurata poi è la valorizzazione del cuore stesso dell'autonomia territoriale ossia l'autonomia della comunità governata e governante secondo una corretta impostazione costituzionale che viene così richiamata nella sentenza n. 192/2024: *“Di contro, con riguardo ad altre funzioni pubbliche, la loro allocazione a un livello territoriale di governo più basso permette all'autorità pubblica di conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta, di potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali, di monitorare gli effetti concreti dell'attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni, di realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l'efficienza delle prestazioni pubbliche, di rendere più facile la promozione della sussidiarietà cosiddetta orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.), ossia l'attribuzione ai cittadini e soprattutto alle loro formazioni sociali di compiti di interesse generale che, in relazione alla loro natura, possono essere svolti in modo più adeguato coinvolgendo le articolazioni della società piuttosto che riservandoli agli apparati pubblici”*.

Il paradigma costituzionale della partecipazione delle comunità territoriali e sociali alla gestione dell'autonomia è del tutto rimosso consentendo la conservazione di uno Statuto datato 1972 e ritagliato su esigenze politiche riparatorie ormai desuete e comunque superate dalla funzione emancipatoria e progressiva assegnata alle autonomie speciali dalla riforma costituzionale, così come viene declinata

dall'intero Titolo V coinvolgendo nella spinta autonomistica le regioni, le province, i comuni, i cittadini.

Viene postulata una autonomia essenzialmente multilivello con un ruolo cooperativo e solidaristico interregionale di cui non vi è traccia nel testo in esame.

\* \* \*

#### **Quarta criticità: una riforma senza principi.**

Il testo dello Statuto non riporta nell'ambito di un quadro introduttivo i principi fondamentali che ispirano l'autonomia.

Nel diritto costituzionale invece (compresi gli Statuti di autonomia), si è affermata una cultura giuridica permeata della *“costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico”*, nel significato che i principi costituzionali scritti nel prologo del testo (*“Principi fondamentali”* artt. da 1 a 11 Cost.), fanno sistema con il resto dell'ordinamento giuridico.

In altri termini, la nostra Costituzione è una costituzione democratica e pluralista che viene non dallo Stato ma dal popolo *“sovrano”*, secondo un fondamento valoriale di solidarietà, equità, dignità, emancipazione, sicurezza e autonomia della persona, ecc.

Mediante l'evoluzione della cultura costituzionale e autonomistica, è maturata la concezione secondo cui la Costituzione è un momento innovativo dell'ordinamento giuridico; un momento di rottura rispetto al passato e di fondazione di una nuova realtà ordinamentale: più che regole fisse, le norme costituzionali – e statutarie – indicano direzioni di sviluppo che si irradiano in tutto l'ordinamento, visto come attuazione dei principi costituzionali.

Secondo la cultura autonomistica promossa tra gli altri da Gustavo Zagrebelsky con la concezione del *“diritto mite”*, *“il carattere pluralista della Costituzione condensa l'idea della Costituzione come norma della convivenza tra individui e gruppi portatori di valori, ideologie, stili di vita eterogenei, ma tutti dotati di pari dignità sociale”*.

Ciò comporta un profondo ripensamento, condiviso dalla Corte Costituzionale, nel rapporto tra Statuto e amministrazione provinciale in quanto le norme che regolano l'autonomia speciale vanno interpretate in modo da renderle compatibili con i principi costituzionali (e statutari), così che l'interpretazione della legge può colmare i vuoti

legislativi applicando direttamente i principi, a condizione però che essi siano enunciati.

La lacuna più grave della riforma di proposta governativa dello Statuto di autonomia in corso di approvazione, è precisamente questa: il testo ministeriale, condiviso con i governi provinciali, trascura tale prospettiva che consenta di iscrivere l'autonomia speciale all'interno di un quadro di principi democratici e di idealità di emancipazione e di sostenibilità che dovrebbero costituire la premessa concettuale e normativa delle norme particolari.

Se ne può trarre la convinzione che lo Statuto di autonomia Trentino-Alto Adige / Südtirol, datato in epoca assai risalente, non ha seguito il percorso evolutivo dello Stato democratico, così innovativo da meritare la definizione di "*trasformazione costituzionale*".

\* \* \*

**Quinta criticità: non "*adeguamento*" dello Statuto al titolo V della Costituzione, ma più modestamente, un "*atto di manutenzione*" del testo statutario con innovazioni meramente nominalistiche.**

La proposta ministeriale concordata con i Presidenti di Giunta, si intesta l'intenzione di ripristinare quegli "*standards di autonomia*", "*soppressi dalla riforma del titolo V della Costituzione*" o dalla Corte Costituzionale in controversie di legittimità tra Stato e Provincia / Regione.

A ben vedere le singole proposte modificative, si deve convenire che non si tratta affatto di un ripristino ma di una ulteriore attribuzione, talvolta bagatellare, salvo che talvolta neppure di innovazioni si tratta rispetto al sistema consolidato delle autonomie differenziate, bensì di estensione di accorgimenti legislativi già sperimentati altrove.

Si può dubitare che venga così adempiuto il precetto di "*adeguamento*" dello Statuto al titolo V riformato della Costituzione.

Ci si limita piuttosto ad introdurre nel testo del 1972 alcuni ritocchi di ordinaria manutenzione, salvo alcune innovazioni, palesemente additive e talvolta, "*troppo*" additive.

Infatti.

I.- Quanto alla definizione di "*esclusiva*" attribuita alla potestà legislativa, tale termine non è un maggior presidio dell'autonomia di quanto non sia già attribuito nel testo in vigore.

Basti rilevare che negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, tale termine viene utilizzato indifferentemente – così ad esempio

Regione Sicilia, art. 14 – come sinonimo di simili definizioni della competenza primaria.

Nelle trattazioni in Corte Costituzionale, le competenze primarie di Regioni e Province, sono sempre state ritenute “*esclusive*” (salvi i limiti), con termine simmetrico a quello che definisce la potestà esclusiva/primaria dello Stato, nelle materie ad esso attribuite.

II.- Quanto alla soppressione del limite alla legislazione autonoma, derivante dalle “*norme fondamentali delle riforme economico-sociale della Repubblica*”, tale limite è già stato ritenuto desueto a seguito della riforma del titolo V che non lo prevede per le Regioni ordinarie (art. 117 Cost. con riferimento ad art. 10 L. Cost. n. 3/2001).

Comunque tale limite è stato semmai identificato dalla Corte Costituzionale nel solco dell’armonia con la Costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 Statuto richiamato in Sent. Corte Cost. 79/2023).

Non può essere poi trascurato il rimando in materia, alla legislazione eurounitaria alla quale comunque deve cedere anche la legislazione autonomistica pur per norme di riforma economico sociale di derivazione sovranazionale (EU, OIL, CEDU).

III.- Quanto all’introduzione nel testo statutario dell’attributo di “*fondamentali*” in relazione ai “*principi stabiliti dalle leggi dello Stato*” per la materia legislativa concorrente, si consideri che lo Statuto della Regione Sicilia non contempla affatto tale limite e che lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia include identica espressione già da tempo, con la formula: “*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*” (art. 5 L. Cost. 31.1.1963 n. 1).

IV.- Quanto alla impugnazione delle leggi regionali e provinciali (l’art. 47 IV comma) si compie un’operazione di semplice recepimento di una disposizione costituzionale (art. 127) ove viene definita l’impugnazione delle leggi regionali, essendo abolito in via generale l’obbligo di controllo preventivo da parte del governo. Si tratta di disposizione che lungi dall’essere innovativa, rimedia ad un ingiustificato ritardo nell’adeguamento dello Statuto alla Costituzione.

### **Sesta criticità: Un progetto di ampliamento del potere degli esecutivi.**

Un riflesso di potenziamento del ruolo di governo, a discapito dell'istanza di democrazia rappresentativa, segna l'intera proposta di riforma, maturata peraltro su tavoli appartati ed accessibili solo al rappresentante legale per ente.

Così ad art. 98, la decisione di impugnare la legge dello Stato sospettata di invadenza in campi riservati alle autonomie, viene affidata a delibera di Giunta e non più del Consiglio, sottraendo così alla opinione pubblica la conoscibilità delle scelte.

Così, soprattutto ad art. 107, I comma Statuto, ove con l'intento di introdurre tra le competenze anche le *“norme di attuazione dello Statuto volte ad armonizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale con quella statale...”*, la Giunta provinciale di Bolzano aspira a rendere le Commissioni paritetiche *“dei 6 e dei 12”* una *“costituente permanente dell'autonomia”*.

Viene affermato che il compito assegnato alle Commissioni è di *“armonizzare”* tra legge nazionale e legge provinciale/regionale.

Peraltro il confronto con altre Regioni autonome ridimensiona il successo reclamato dalla Giunta provinciale per una soluzione - puramente terminologica, - che innovativa non è, visto che è già praticata senza particolare addensamento di potere in capo all'Autonomia speciale, dalla Valle d'Aosta con legge introdotta nel 1993 (art. 48 bis L. Cost. 2/93: *“Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione”*).

Il medesimo articolo in Valle, prevede che gli *“schemi dei decreti legislativi... sono sottoposti al parere”* del Consiglio regionale.

In Consiglio dunque si può sviluppare un ampio dibattito che sebbene consultivo, non può non influenzare in ultima istanza la decisione governativa: si tratterebbe se introdotto nel testo in discussione, di un passaggio utile per diradare le oscurità delle commissioni dei 6 e dei 12.

Le Commissioni bilaterali divenute irremovibili e soprattutto prive di responsabilità e/o legittimazione rappresentativa, solo con eccesso di fantasia governativa potrebbero essere ritenute una *“costituente permanente dell'autonomia”*.

D'altra parte, essendo auspicabile che le norme di attuazione – o meglio di gestione – dello Statuto dispongano di modalità di

permanente confronto e composizione tra lo Stato e le Autonomie territoriali, si postula necessariamente un'istanza pattizia per le autonomie speciali, essendo lo Statuto atto formalmente parlamentare e non di autoriforma assegnato ad un'istanza rappresentativa, quale è invece il Consiglio regionale nelle Regioni ordinarie.

Di tale istanza la nostra Regione è carente, né il tema è stato affrontato nel disegno in esame.

Sia la Sardegna (art. 56, Il comma), sia la Valle d'Aosta prevedono che gli schemi delle norme di attuazione siano sottoposti al parere del Consiglio regionale.

Nei fatti, le Commissioni bicamerali sono veicoli non trasparenti eppure sostanzialmente decisori, dell'evoluzione dell'Autonomia speciale.

Esse collocano le loro scelte ad un livello persino sovraordinato rispetto alla legge ordinaria, ricevendo qualifica di norma paracostituzionale.

Il testo esaminato conferma la sfiducia a consentire che la procedura per l'applicazione delle norme statutarie, venga affidata ad un livello di democrazia rappresentativa.

In termini più generali, è la stessa segregazione del procedimento attuativo dello Statuto – e a maggior ragione quello riformatore – rispetto alle istanze di democrazia rappresentativa che crea una delegittimazione di Parlamento e di Consiglio, generando una commistione-confusione tra decreti legislativi governativi e leggi ordinarie che rischia di rompere l'equilibrio costituzionale dei poteri.

È stato asserito, in relazione a proposte di procedure analoghe esportate nei rapporti tra Stato e Regioni, che *“non è chiaro se si tratta di un regionalismo differenziato o di un centralismo diffuso”* (G.M. Flick *“Autonomia Differenziata delle Regioni: perplessità ed interrogativi”* in *Federalismi*, aprile 24).

L'esame della procedura adottata nella riforma convince che essa rende i governi nazionale, provinciale e regionale monopolisti dell'assetto costituzionale della Regione sia in punto di riforma che di attuazione dello Statuto, non risolvendo le tensioni immanenti tra i diversi livelli di governo del territorio che immancabilmente vengono estradati verso la Corte Costituzionale, chiamata ad un ruolo interventista che non le compete.

## CONCLUSIONI

### Prima conclusione

**Si può dubitare che la proposta di modifica dello Statuto realizzi il precetto dell'art. 10 della Legge costituzionale 18.10.2001 n. 3: conseguenze.**

La proposta di fonte governativa allude alla L. n. 3/2001 che prevede con la riforma del titolo V della Costituzione, l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome, *“forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, derivanti alle Regioni ordinarie dalla riforma costituzionale”, “sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti”*.

Ci si interroga se il testo di modifica proposto al Parlamento sulla base dell'intesa tra governi territoriali e centrale, realizzi e completi la fattispecie dell'adeguamento.

Rimane il dubbio che l'elaborato proposto dal Governo non si confronti con la riforma costituzionale del 2001 sino ad assimilarne le innovazioni di propria pertinenza.

Basti valutare l'art. 1 della L. Cost. 3/2001 che collega i Comuni nella centralità dell'assetto autonomista (*“i Comuni ...sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*), significando la diretta derivazione costituzionale di autonomi poteri e funzioni dell'Ente locale, laddove nel testo statutario, di una tale preminenza municipale non c'è traccia.

Lo Statuto, nella versione ministeriale, non è innovato neppure per il riconoscimento dell'autonomia assegnata direttamente ai cittadini ad art. 4 L. Cost., né per la rimozione di ostacoli alla parità di genere (art. 3 L. Cost.).

Insomma c'è da dubitare che, al di là di una onesta manutenzione ordinaria, rivendicata dalle Province, soprattutto in ragione dell'esigenza di trovare soluzione ad alcune ben determinate controversie, portate anche in sedi giudiziarie, lo Statuto di autonomia venga arricchito di un'effettiva riforma, ispirata all'orizzonte dei diritti individuali e collettivi assunti in Costituzione con la riforma del 2001.

\* \* \*

### Seconda conclusione:

**Le disattenzioni del disegno di legge: un'autonomia mutilata, una democrazia impoverita.**

Un equilibrato giudizio sul testo della proposta riformatrice dello Statuto conduce a ritenere, superati gli allarmi sulle supposte

prevaricazioni della Corte Costituzionale lanciati nel primo testo proposto dalla Giunta provinciale.

Risulta che la Corte Costituzionale, a contrario di quanto ritenuto, ha esteso l'area dell'autonomia persino oltre il testo oggi uscito dal confronto tra le parti.

Esempio apprezzabile della giurisprudenza costituzionale è infatti precisamente la sentenza Corte Cost. 303/2003 in causa Provincia Bolzano e Trento ed altre Regioni contro lo Stato, secondo cui *“l'interesse nazionale non costituisce più limite né di merito né di legittimità”: “nel nuovo titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale”*.

Si tratta di fondamentale acquisizione inspiegabilmente trascurata nel disegno di legge che mantiene nello Statuto paradossalmente il limite del rispetto degli *“interessi nazionali”* alla propria competenza esclusiva.

D'altro lato, tutti i provvedimenti innovativi sono additivi e non mai di puro recupero di spazi di autonomia perduta con la riforma costituzionale 2001, come veniva invece ritenuto nelle premesse delle iniziali richieste regionali.

Il testo stesso non presenta aspetti destabilizzanti dei poteri e funzioni di governo provinciale, salvo le rilevate incoerenze, ma il tavolo della trattativa ha avuto un successo *“al ribasso”* nel senso che il testo proposto nonostante la laboriosità delle procedure ne esce con una veste dimessa e priva di slancio verso il futuro.

L'aridità di questo fondamentale strumento di rappresentazione della società sudtirolese e trentina non si combina con il cimento dei grandi temi della contemporaneità: il debito di vita tra le generazioni, la sovranità del limite, l'universalismo dei diritti e delle culture.

La riforma del Titolo V della Costituzione promuove ad ogni livello di autonomia della Repubblica (Regioni, Province, Comuni) la partecipazione della società civile secondo l'ispirazione fondativa della Costituzione stessa nel favorire *“l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”* (art. 118 IV comma Cost.).

Il Comune è posto a base dell'autonomia costituzionale quale originario protagonista delle funzioni amministrative sulla base di *“principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”* (art. 118 I comma Cost.).

Lo Stato stesso si piega in favore degli enti autonomi *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona ...”*, (art. 119 V comma Cost.).

Inoltre alle Regioni viene fornita la consegna di rimuovere *“ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”* (art. 117 punto 7 Cost.).

Nulla, per favorire l'evoluzione di una società democratica, ricca di impulsi progressivi, viene rappresentato nel nuovo testo dello Statuto, il quale nei paragrafi fondamentali è ancora quello dello schematismo dei poteri che risale al 1948, quando la stessa cultura autonomista era appena allo stato aurorale (cfr. interventi di Dossetti all'Assemblea costituente).

Né d'altra parte dal testo proposto sono state espunte norme contrastanti con i Trattati dell'Unione Europea, come ad art. 10 Statuto che dispone una anacronistica precedenza dei residenti in Provincia di Bolzano nel collocamento al lavoro in questo territorio.

Il sintomo dell'invecchiamento del testo sta poi nella totale assenza di ispirazione ai valori dell'autonomia stessa, specie se confrontato con gli Statuti di Regioni – ad esempio, Lombardia – che premettono alle regole della gestione, quelle dei principi ispiratori, quali parametri regolatori di legalità costituzionale in analogia al preambolo della Costituzione, vero e proprio *“nocciolo duro”* della nostra convivenza associata.

Le proposte governative, forse costrette dalle aspettative assai divaricate dei Presidenti delle Province, hanno ritagliato la riforma dell'Autonomia sul solo profilo istituzionale dell'Ente, evitando di sostenere le aspettative di partecipazione delle popolazioni *“amministrate”*.

In definitiva, il *“testo riformato”* è un testo puramente giuridico, laddove lo Statuto – non meno che la Costituzione - dovrebbe essere fondamentalmente un documento di propositi di emancipazione, nel quale la società nel suo insieme sia chiamata a identificarsi.

In questo senso la elaborazione del testo dello Statuto non potrebbe essere rimessa solamente a giuristi, preoccupati dell'esito delle controversie delle Province-persona, con lo Stato, eventualmente presso organi di giustizia ordinaria o costituzionale, ma aprirsi alle nuove istanze della cultura dell'autonomia in tempi di multiculturalismo e di valorizzazione delle diversità.

Solo così lo Statuto potrebbe essere – e non lo è – fonte di quel sentimento di comune appartenenza che genera un "*patriottismo dell'autonomia*" e una condivisione nei sentimenti della gente, prima che uno strumento di governo.

Bolzano, 23 febbraio 2026.

- Gianni Lanzinger -