

IL TRAGITTO DELL'AUTONOMIA

Spunti storici, di attualità e prospettiva



Rotary Club Rovereto

© Rotary Club Rovereto
Ogni riproduzione totale o parziale è vietata
Progetto grafico e stampa: Grafiche Stile - Rovereto

IL TRAGITTO DELL'AUTONOMIA

Spunti storici, di attualità e prospettiva

Rotary Club Rovereto

PRESENTAZIONE

Nella preparazione del programma di attività del Rotary Club Rovereto per l'annata luglio 2012 – giugno 2013 avevamo a lungo ragionato sull'opportunità di individuare un tema di grande importanza e attualità, da svolgere in alcune serate.

La nostra attenzione si è concentrata sul tema dell'Autonomia, considerata nelle sue ragioni storiche, nel suo sviluppo fino all'attualità, con le crescenti manifestazioni di ostilità provenienti dal Governo centrale, dalle Regioni e Comuni confinanti, ecc. che ci accusano di godere di privilegi ingiustificati.

Il nostro interesse era motivato dal significato e dall'importanza che l'Autonomia riveste per noi Trentini, considerata non solo e non tanto per le sue ricadute in termini di risorse, ma anche e soprattutto per ciò che essa rappresenta in termini di autogoverno, di responsabilizzazione della nostra Comunità.

A tale conclusione eravamo arrivati anche sulla base di una sensazione (in realtà ben più di una semplice sensazione) che noi Trentini fossimo poco consapevoli concretamente di tale significato e ci stessimo sempre più adagiando nel comodo ma pericoloso atteggiamento di chiederci non ciò che noi potevamo (e dovevamo) fare per il nostro Trentino, ma ciò che l'Autonomia nelle sue varie articolazioni poteva (e doveva) fare per noi.

Abbiamo così predisposto un programma che, partendo da una carrellata storica fino alla fine della 2° guerra mondiale, ripercorresse le vicende del 1° e del 2° statuto di Autonomia fino ai giorni nostri, con qualche tentativo di guardare anche alle prospettive.

L'intervento introduttivo è spettato al prof. Paolo Pombeni, ordinario di storia dei sistemi politici europei all'Università di Bologna e direttore del nostro Istituto storico italo-germanico, il quale ha illustrato l'emergere nell'800 di sempre più forti aspirazioni autonomistiche da parte dei trentini nell'ambito del multinazionale Impero asburgico, le resistenze fortissime da parte di quest'ultimo ed il nulla di fatto sostanziale; il passaggio all'Italia

al termine della guerra 1914-18 con il soffocamento di ogni aspirazione autonomistica nel ventennio fascista; l'intuizione di De Gasperi che portò all'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 e quindi al 1° Statuto di autonomia ed alla sua approvazione nel 1948.

Ha fatto seguito la relazione dell'ex senatore Giorgio Postal, parlamentare per molte legislature negli anni '70 e '80 e sottosegretario all'Ambiente, alla Ricerca scientifica e all'Interni, il quale ha parlato delle difficoltà insorte con la SVP nell'applicazione del 1° statuto, il "los von Trient", il terrorismo altoatesino con la copertura o addirittura l'appoggio dell'Austria, i ricorsi di questa all'ONU, la reazione dell'Italia con la Commissione dei 19 che porterà al "Pacchetto", le trattative successive fino al 2° Statuto, entrato in vigore nel 1972.

L'ex presidente della Giunta provinciale Lorenzo Dellai ha ripreso il filo del discorso all'entrata in vigore del 2° statuto di autonomia nella primavera del 1972. L'exkursus ha riguardato l'attuazione del 2° statuto attraverso le numerose norme di attuazione, che sono state realmente lo strumento per una grande espansione delle diverse competenze in capo alle due Province Autonome. Ha riguardato anche i problemi che sono derivati dalla sostanziale sparizione della Regione, rimasta come un involucro, un quadro (o cornice) vuoto. E ha trattato di ciò che è accaduto nei rapporti fra le due Province Autonome, in quelli con lo Stato e dei tentativi di dare avvio ad una Regione, l'Euregio, estesa al Tirolo.

Il dott. Gianfranco Postal, socio del Rotary Club Trentino Nord ex dirigente generale della Provincia Autonoma di Trento, che ha seguito per tanti anni i rapporti con Roma, componente per lungo tempo della Commissione dei 12, ha sviluppato l'aspetto relativo alle competenze della Provincia Autonoma di Trento, ponendo in rilievo come queste si sono accresciute e sviluppate nel tempo non solo per il passaggio dal 1° al 2° statuto di autonomia, ma anche attraverso le norme di attuazione, volano permanente di regolamentazione delle nostre competenze. Il dott. Postal ha gettato anche uno sguardo di prospettiva sul 3° statuto.

Infine il dott. Renzo Michellini, socio del Rotary Club Rovereto ed ex sindaco di Rovereto, ex senatore e già dirigente generale della ragioneria della Provincia Autonoma di Trento, ha trattato degli aspetti finanziari dell'autonomia: come si sono sviluppati nel tempo attraverso il confronto

col Governo centrale, in un alternarsi di fasi positive ed altre meno, alla ricerca di una soluzione equilibrata e sostenibile fino all'accordo di Milano del novembre 2009, che sembrava avere posto una parola conclusiva.

Così non è stato e gli ultimi due anni, il 2012 in particolare, è stato contrassegnato da contrasti frequenti col Governo centrale, pressato dalla necessità di individuare nuove entrate e ridurre le spese.

Le relazioni ci sono sembrate così valide, incisive, chiarificatrici, che ci siamo chiesti se non era un peccato lasciarle confinate nell'ambito del nostro Club e abbiamo così pensato di farne una pubblicazione da divulgare all'esterno e l'abbiamo intitolata "Il tragitto dell'autonomia del Trentino: spunti storici, di attualità e prospettiva."

Le relazioni qui raccolte mantengono il carattere colloquiale e discorsivo dato dai relatori nel momento della loro presentazione ai soci del Rotary Club Rovereto, trattandosi della traduzione per iscritto del testo registrato.

Ci sembra doveroso rivolgere un caloroso ringraziamento ai relatori per la disponibilità, per l'incisività e la chiarezza. La pubblicazione non ha certo la pretesa di essere esaustiva, ma solo quella, che ci sembra peraltro importante, di offrire uno strumento che richiami almeno i principali aspetti che riguardano la nostra Autonomia.

E' vero che la non conoscenza dei precedenti e dei contenuti della nostra Autonomia è purtroppo diffusa, ma ci è sembrato logico concentrarci sui giovani e abbiamo individuato la platea degli studenti dell'ultimo anno delle Scuole superiori della Città.

Con la piena collaborazione dei presidi, presenteremo il lavoro agli studenti in un incontro programmato per martedì 21 maggio 2013 e, con la consegna di una copia della pubblicazione, lasceremo nelle loro mani uno strumento che li stimoli ad informarsi, a conoscere in base al motto che ben conoscere è la base per ben operare.

Condividiamo ciò che dice Lorenzo Dellai nella sua relazione laddove afferma che "la nostra Autonomia non è qualche cosa da difendere perché ce l'abbiamo, perché i nostri padri l'hanno voluta e costruita; sicuramente anche questo, ma l'idea basilare è legata alla volontà dei trentini di percepire l'autonomia come un valore e soprattutto di viverla come un grande valore collettivo. E' la costituzione materiale del Trentino lo scrigno vero

dell'autonomia, cioè il modo di stare insieme dei cittadini, dei corpi sociali, delle comunità in un contesto di autogoverno, che dà il senso vero del valore dell'autonomia. Io penso che tutto questo dovrà essere coltivato con particolare cautela, cura e grande attenzione da parte di tutti: dalle agenzie educative come dalle realtà culturali, economiche, sociali perché di queste cose non si possono occupare solo i politici e i giuristi, è necessario che se ne occupino tutti coloro che hanno a cuore i valori fondamentali di questa nostra comunità”.

Se saremo riusciti a trasmettere ai giovani questo messaggio e se questi lo accoglieranno e lo faranno proprio, il Rotary Club Rovereto si riterrà soddisfatto per avere raggiunto un obiettivo primario e strategico per tutti noi: coinvolgere i giovani sulle tematiche che maggiormente riguardano la nostra Comunità e aiutarli a conoscere come premessa per essere loro, in un domani non lontano, i protagonisti consapevoli e responsabili del futuro del Trentino.

Il presidente della
commissione programma

Sergio Matuella

Il presidente

Mirto Benoni

Paolo Pombeni

DALLE ASPIRAZIONI AUTONOMISTICHE DEL TRENTINO SOTTO L'IMPERO ASBURGICO AL I STATUTO DI AUTONOMIA

Trentini e Italiani. Trentini e Autonomia. Una riflessione su questi temi risponde al dovere “civile” che esiste per tutti i soggetti responsabili di misurarsi con lo spazio pubblico in cui si opera e con le istanze che questo sollecita.

La celebrazione del 150° dell'unità d'Italia è stata a suo tempo una occasione che non può essere liquidata con sufficienza come uno dei tanti “anniversari” che è di moda spettacolarizzare. Sebbene spesso si sia, anche in questo caso, finiti in una spirale retorica con gli annessi e connessi di revisionismi di maniera e di riscoperte altrettanto oleografiche, in realtà questa doveva essere una occasione per ragionare sul “tempo lungo” della storia e sulla sua complessità, perché è proprio grazie a questi due elementi che le nostre condizioni di vita si modificano, affrontano e superano le sfide che si susseguono, rinsaldano o mettono in gioco quei legami che fanno di un aggregato territoriale e sociale una “comunità di destini”.

Dal processo risorgimentale in avanti il nostro territorio è entrato giocoforza in dialettica con la “questione italiana”. Non foss'altro che per la semplice ragione che questa provincia era denominata da molti sotto l'impero asburgico come “Tirolo italiano”, il mutamento di significato che quell'aggettivo rivestiva con la creazione di una forma politica autonoma per la nazione italiana non poteva che riversarsi sulla nostra vicenda. Gli “Italiani d'Austria” come li definiva De Gasperi agli esordi della sua carriera di uomo pubblico avevano molti rapporti con quelli che si usavano chiamare spesso “i fratelli del Regno confinante”. Al tempo stesso essi, proprio per la loro posizione peculiare di membri di un “impero” fatto di molte nazioni, essi avrebbero sviluppato in maniera assai forte una identità di componente che avrebbero mantenuto nel tempo. Poi naturalmente la Prima Guerra Mondiale avrebbe deciso sul campo la nuova collocazione

di questa provincia e l'inserzione dei Trentini nella vicenda italiana sarebbe stata, ovviamente con luci ed ombre, ancor più piena, coinvolta non solo nel periodo della dittatura fascista, ma nel lungo e importante cammino di costruzione di un sistema democratico che si sarebbe unito saldamente ad un lungo periodo di benessere. Tutto questo però senza dimenticare, come cercherò di dimostrare, che la forza di questa comunità politica era nel non farsi semplicemente assimilare da quelle altre a cui la vicenda storica le connetteva sul piano politico.

Celebrare questa vicenda in senso nazionalistico non ha oggi ovviamente alcun senso, ma non lo ha neppure rifiutarsi di considerare che sono 150 anni che la vicenda dell'identità trentina si intreccia con quella dell'identità italiana. Aggiungo che considero molto importante questo intreccio proprio perché parliamo di due identità concorrenti e complementari e non, come potrebbe forse essere in qualche altro caso, di una identità localista che si mette in dialettica perdente con la più importante identità nazionale.

L'identità "trentina" non è infatti una identità "municipale" o "di paese", ma configura già la creazione politico-civile di una più vasta "comunità di destini", che in tempi abbastanza recenti (più o meno dall'età napoleonica in avanti), si è venuta costruendo per la sua necessità di entrare in una dialettica difensiva, ma anche di progresso, prima rispetto alla realtà dell'impero asburgico (ed alla pretesa del Tirolo di avere il monopolio e il privilegio nell'interpretarne l'essenza) e poi rispetto alla realtà del sistema politico italiano che, nel suo impianto a lungo centralistico (prima per impostazione costituzionale e poi per mentalità dura a morire), ha a dir poco faticato a riconoscere le peculiarità di una regione di confine come la nostra.

Recuperare serenamente questa memoria storica e aprire un serio dibattito su questo percorso, così ricco di sfumature e di sofferte maturazioni, è un esercizio di impegno civile.

La storiografia, quella vera, è una scienza di liberazione, proprio perché mette a disposizione della razionalità civile e politica un percorso per appropriarsi di un passato come risorsa comune per la costruzione di un futuro che si vuole migliore. Migliore perché guardando a ciò che è successo non solo insegna a capire la complessità degli attori e dei fattori

che sono coinvolti in ogni processo storico, ma anche perché ci ricorda che nulla si ottiene senza misurarsi con la fatica dei tempi lunghi e col coraggio della libertà nel guardare a ciò che accade e con la capacità di attivare forze creative che sappiano mettere a frutto le opportunità nuove che ogni fase storica mette a disposizione. Non ci sembra che di questi tempi siano risorse disprezzabili.

Se vogliamo parlare seriamente del problema della autonomia dobbiamo partire realisticamente dal chiederci cosa intendiamo con questo termine, soprattutto se la nostra riflessione vuole muoversi su un versante storico e politico prima che su un versante di tipo meramente giuridico-istituzionale. Infatti “autonomia” ha un significato diverso da autogoverno, per dirla all’inglese dall’ home rule, o dal decentramento dei poteri pubblici. Essa non si basa, anticipo subito la mia tesi, su un problema di miglior funzionamento dei poteri se collocati più vicino ai soggetti a vantaggio dei quali sono esercitati, ma sulla constatazione che in determinati contesti esistono posizioni di natura particolare che mettono in esse la radice stessa della legittimazione del potere proprio come capacità di gestire quel peculiare contesto.

Vedremo più avanti che proprio questo sarà il tema che viene affrontato alla Costituente repubblicana quando si discute di regioni e di regioni a statuto speciale, ponendosi l’inevitabile problema di cosa possa significare parlare di “regioni” se il tema è quello della vicinanza del potere ai cittadini, perché in questo caso è il “municipalismo” la soluzione principe.

Se dunque accettiamo questa premessa dobbiamo partire nel nostro caso col chiederci che cosa abbia di diverso il “Trentino” per reclamare una posizione di autonomia all’interno dei vari sistemi politici, statuali o federali in senso lato, in cui si è trovato o potrà trovarsi di volta in volta incluso. La risposta sul piano storico è relativamente semplice: il Trentino nasce proprio come identità peculiare all’interno di una competizione fra componenti di un sistema politico plurinazionale per difendere la propria specificità dall’assorbimento all’interno di altre componenti di quel sistema.

Al di là di ricerche su lontane origini, presenti, ma anche di relativo valore storico per la diversa configurazione dei sistemi politici nell’età medievale e moderna, questo è stato l’itinerario del Trentino nel quadro dell’Impero

Asburgico in cui venne formalmente incluso come complesso dopo le turbolenze determinate dalle guerre napoleoniche. Quando poi l'Impero asburgico, a metà del XIX secolo, fu costretto a misurarsi col problema della omogeneizzazione della sua cittadinanza politica, dovendo uscire dal vecchio schema pre-moderno delle molte "nationes" che hanno in comune il sovrano-imperatore, ma che mantengono identità distinte, perché quello schema non era più plausibile nel nuovo contesto internazionale, si porrà inevitabilmente il tema delle linee su cui compattare le appartenenze etnico-culturali.

Detto in sintesi, due furono le soluzioni al problema che si prospettarono: quella effettivamente percorsa di creare una "duplice" monarchia (le terre della "corona di S. Stefano", cioè i territori dei magiari, e gli "altri" territori, che erano i possessi storici degli Asburgo, ma che non avevano omogeneità) e quella di cui si parlò senza arrivare a nulla della soluzione "triadica" (la creazione di un terzo polo "slavo" attorno alla cosiddetta corona di San Venceslao, dando dignità di componente autonoma a questo, peraltro variegato, ceppo etnico). Tuttavia questo è il passaggio fondamentale che ci permette di capire dove nasca la "questione trentina".

Infatti tanto nella soluzione "duplice" quanto in quella "triadica", il Trentino si sarebbe trovato ad essere incluso culturalmente in un'area "politica" che non poteva tenere conto delle sue peculiarità. Voglio insistere sul termine di area politica, perché oggi riemergono leggende storiche che non hanno comprensione della mutazione genetica che si era verificata nella politica europea dopo l'avventura napoleonica. Chi infatti giustamente sostiene che lungo i secoli quel territorio che noi oggi chiamiamo Trentino è sempre stato a cavallo fra mondo germanico e mondo latino, ma è gravitato abbondantemente dal punto di vista dei nessi istituzionali verso il primo, non deve dimenticare che quel sistema politico istituzionale era strutturalmente altra cosa rispetto al sistema dei Kulturstaaten, degli stati a base ideologico-identitaria, che avevano cominciato a dominare dopo le tempeste indotte dall'espansionismo napoleonico.

L'Impero Asburgico era rimasto una realtà forse impossibilitata, forse incapace di scegliere la propria via di risposta a questa sfida, convinto forse che il vecchio universo che mischiava fedeltà dinastica nel rispetto delle peculiarità locali e buona ed efficiente amministrazione centralistica potesse

bastare a farlo sopravvivere e prosperare. Invece così non fu sia perché sul piano internazionale altre divenivano le coordinate di legittimazione dello “stato di potenza”, sia, soprattutto, perché sul piano interno la moderna politica intesa come possibilità di partecipazione incisiva alla distribuzione delle risorse pubbliche centrali era accessibile solo a soggetti dotati di una forte capacità di legittimazione identitaria.

Ora proprio questo fatto lanciava la questione trentina. In quella dinamica, che diveniva sempre più pressante fra fine del XIX ed inizio del XX secolo, i trentini si trovavano in una scomoda posizione. Fino al 1859-1866 la presenza degli “italiani” all’interno dell’Impero era stata quella di una componente rilevante e in grado di pesare sia economicamente sia culturalmente (si pensi anche solo alla presenza delle tre università di Padova, Pavia e Milano). Dopo di allora la presenza italiana era divenuta del tutto marginale, considerando anche la presenza dell’area “adriatica”, che con la sua realtà di componenti plurinazionali, forniva un contributo controverso all’identità degli “Italiani d’Austria”.

Il termine era quello corrente all’epoca e ci richiama al fatto che la “Cisleitania”, come più correttamente dovrebbe essere definita quest’area nell’ambito della duplice monarchia, cominciava ad essere individuata come “Austria” cioè come connotata dall’identità austro-tedesca, il che comprendeva una complessa operazione culturale sia in senso generale (il cosiddetto “mito asburgico” su cui ha scritto pagine fondamentali Claudio Magris) sia nel senso peculiare del mito del Tirolo come cuore storico ed identitario della monarchia asburgica. In questa operazione di costruzione di una identità austro-tedesca come asse portante del rinnovamento e della modernizzazione dell’Impero, il Tirolo venne così ad assumere una funzione chiave, autorappresentandosi appunto come il “cuore” della monarchia, come il bacino di origine di un nuovo nazionalismo in cui, non a caso, il mito delle insorgenze antinapoleoniche (Andreas Hofer e compagni) diventava mito “risorgimentale” per similitudine con gli altri risorgimenti europei.

Ecco allora che nasce il problema del Trentino. Come deve collocarsi questo territorio nel nuovo contesto? Farsi assorbire dalla identità tirolese, accettando per i suoi abitanti la definizione, non proprio benevola, di Welschtiroler, traducibile pressapoco come “tirolesi-italioti”, o virare

decisamente per la soluzione classica del risorgimentismo ottocentesco, cioè optare per l'irredentismo? All'interno di questa diatriba nasce, vorrei dire per realismo politico, l'embrione dell'identità autonomista.

Infatti si sviluppa una lunga e complessa lotta politica per ottenere all'interno dell'Impero asburgico il riconoscimento di una propria peculiarità che marchi la distinzione rispetto al nuovo Tirolo neo-nazionalista (che, lo ripeto, è altra cosa rispetto al Tirolo della storia precedente) e costituisca il diritto all'autogoverno come gestione della propria diversità e peculiarità. In questa vicenda il neonazionalismo tirolese fu fiero nemico dell'autonomia trentina e questo è un retaggio storico che ha un suo peso e che va tenuto presente. Innsbruck venne così ricordata da De Gasperi al parlamento austriaco il 25 settembre 1917: "il presidium della luogotenenza di Innsbruck, che si potrebbe chiamare centrale di persecuzione, al cui vertice è in realtà un uomo al quale potrebbe essere applicato il motto del Faust: 'Sono lo spirito che sempre nega' ". Luogo, autore e data mi paiono anche troppo significativi.

L'Impero non volle mai riconoscere quella autonomia, perché, comprensibilmente dal suo punto di vista, temeva che avrebbe costituito un implicito riconoscimento alla possibile fondatezza di tentazioni irredentistiche. Vorrei sottolineare che questo modo di vedere le cose, cioè la resistenza a riconoscere un'autonomia ad una componente etnico-linguistica tenendola invece inserita in una più vasta comunità multilingue, sarà fatta rivivere, a parti rovesciate, nel 1946.

In questo momento voglio invece richiamare che, nelle controverse trattative del 1914-1915 per evitare l'entrata in guerra dell'Italia, una parte della classe dirigente trentina, e in particolare De Gasperi, si batté per indirizzare un eventuale "plebiscito" sul cambio di appartenenza nazionale del Trentino attorno al tema dell'instaurazione di garanzie all'autonomia del territorio, garanzie che vennero chieste sia alla parte asburgica che alla parte italiana. Non è senza significato che un politico molto avvertito come De Gasperi capisse già allora che il problema circa la parte da cui stare andava posto soprattutto intorno al tema di chi era disposto a riconoscere un alto tasso di autonomia alla provincia.

La storia non andò così, perché, per citare sempre una frase di De Gasperi, ad un certo punto la decisione sul destino del territorio fu affidata alle

armi e, come sappiamo, queste decisero non solo per l'inclusione del Trentino nell'Italia, ma per la divisione dello stesso Tirolo fra Italia ed Austria. Discutere sulla "giustizia" di questa divisione è un esercizio senza significato: nelle relazioni internazionali la "razionalità" dei confini e delle appartenenze dei territori ai sistemi politici è un bene a scarsissima circolazione. Quel che si può discutere è la capacità dei sistemi politici che profittano di queste sistemazioni territoriali di essere inclusivi e di determinare partecipazioni politiche accettate da parte di tutte le componenti. Purtroppo non avvenne così con l'Italia vincitrice della prima guerra mondiale, che, dopo qualche timido tentativo iniziale di tenere conto delle peculiarità dei nuovi territori acquisiti, non riuscì a liberarsi della perversa tenaglia del cattivo centralismo burocratico tipico del sistema politico italiano e dell'ossessione nazionalistica seguita all'incapacità di gestire la pace sia sul piano interno che su quello internazionale (la famosa sindrome della "vittoria mutilata").

Non voglio tacere, almeno per accenno, che si assistette poi durante il regime fascista ad un assurdo tentativo di snazionalizzazione del Sudtirolo. Una operazione che, forse paradossalmente, si rivelò poco propizia anche per il Trentino, perché lo sminuì come territorio interessante per il nuovo stato che concentrò le sue capacità di intervento economico sul nuovo "Alto Adige", marginalizzando il Trentino a territorio depresso, compensandolo solo con un po' di retorica post-irredentisca, la quale contribuì solo ad inasprire i suoi rapporti con la confinante popolazione di lingua e cultura tedesca. Certamente il "ventennio" non fu un periodo in cui si possa parlare di autonomia.

E' in queste condizioni che si arriva alla fine della seconda guerra mondiale con un complicatissimo panorama di cui oggi si è persa memoria e di cui si tiene assai poco conto.

Cerco di darne un quadro sia pure in maniera necessariamente semplificata. I sudtirolesi apparivano al tempo stesso come le vittime di una oppressione intollerabile e senza giustificazione da parte del fascismo, ma anche come una popolazione con simpatie per il sistema ultra nazionalista tedesco, per non dire per il nazismo. Oggi, dopo l'ultimo interessante romanzo di Lilli Gruber, autrice certo non sospetta di avere indulgenza per il nazionalismo italiano, penso che anche un pubblico più vasto possa

rendersi conto della fondatezza di questa asserzione. In conseguenza si assiste quasi al paradosso per cui, mentre i sudtirolesi si ritenevano titolati ad un risarcimento per i pesanti torti subiti, altri li consideravano più o meno volenterosi collaboratori dello sconfitto regime espressione violenta del pangermanesimo. Quasi specularmente i trentini si sentivano a loro volta vittime del centralismo italiano, che nel ventennio aveva fatto non pochi danni, e nostalgici delle piccole autonomie del tempo asburgico, ma erano considerati da altri come profittatori di una vittoria che aveva da tempo tagliato le unghie ai loro vecchi competitori tirolesi, mentre ormai potevano considerarsi pienamente integrati nel sistema politico italiano. E' in questo quadro che si muovono i negoziatori della sistemazione post-1945, che non è ancora completamente un trattato di pace (ricordo che quello con l'Austria arriverà solo nel 1955). De Gasperi è un negoziatore molto condizionato dal contesto che cercherò di chiarire, anche se è in una posizione peculiare rispetto a qualsiasi altro possibile capo di governo italiano, perché sa quale è la posta in gioco e conosce molto bene la realtà di cui si parla. Il suo condizionamento maggiore è il neonazionalismo italiano, che in quel momento è fortissimo, perché il paese si sente frustrato a non veder riconosciuta la sua partecipazione finale alla lotta antinazista, perché il complesso della "vittoria mutilata" è sempre lì e riprende fiato nel momento in cui al tavolo della pace l'Italia sta perdendo quelli che ritiene i frutti dello "status symbol" di grande potenza: le colonie, mutilazioni sulla frontiera ovest e sulla frontiera est, nessuna considerazione di quello che ritiene sia stato il suo ruolo dopo la caduta di Mussolini (che si pensa di avere realizzato in proprio, al contrario di quanto avvenuto in Germania). Se De Gasperi avesse perduto anche il confine del Brennero, cedendo il Sudtirolo alla incerta e malconcia Austria sotto dominazione straniera (così era all'epoca), la sua carriera politica sarebbe finita (non si dimentichi poi che il fascismo aveva imbastito a suo tempo una polemica sul presunto "austriacantismo" dello statista trentino e che echi di questa rimarranno anche nelle polemiche verso di lui condotte dalle sinistre nel secondo dopoguerra).

Austriaci e sudtirolesi compirono in questo contesto quello che è stato, a mio giudizio, un errore: si illusero di godere di grandi simpatie da parte degli alleati e di poter quindi rimettere in discussione i confini del 1919.

In realtà le simpatie degli alleati erano le solite buone parole al vento che non si negano a nessuno finché non diventano impegnative. Di fronte al problema di delegittimare un uomo politico come De Gasperi, in cui cominciano a credere, di aprire una crisi nazionalista in Italia, di introdurre nella gestione delle sistemazioni territoriali postbelliche questioni di confini etnici che li avrebbero messi in gravi pasticci nell'Europa Centrale, di rafforzare uno staterello cuscinetto come l'Austria che non si sapeva ancora da che parte sarebbe stata nella spartizione bipolare (al momento era occupata ampiamente dai sovietici), gli alleati presero la decisione "salomonica" di dire ai due contendenti "pensateci fra di voi".

Poiché le proposte delle due parti, italiana ed austriaca, erano esattamente speculari, cioè entrambe affermavano di volere il territorio del Sudtirolo per loro, ma con tutte le garanzie possibili per la tutela di quella che sarebbe stata la minoranza etnica rispetto a quella dominante sul piano statale, la soluzione fu alla fine favorevole allo status quo, cioè al mantenimento della frontiera del 1919. Il vero punctum dolens arrivò in questo momento.

La garanzia di tutela della peculiarità etnica suppone la creazione di una autonomia speciale: ma su quale territorio? Come è noto la polemica storiografica di parte presenta la tesi di un De Gasperi furbastro, che approfitta del momento per scippare l'autonomia regionale al Sudtirolo, per il quale secondo questi interpreti poco attenti era originariamente prevista dall'accordo De Gasperi-Gruber, e trasferirla invece al "suo" Trentino che a questo fine si inglobava quel territorio, accentuando di conseguenza la posizione di minoranza della componente di lingua tedesca nella gestione dell'autonomia.

Io continuo a ritenere che la vicenda vada letta in maniera più accurata. De Gasperi e i suoi collaboratori avevano parecchi problemi. Il primo era, come si è detto, quello del risorgente nazionalismo nei due campi e la scelta dei sudtirolesi di schierarsi per il ritorno all'Austria, una pretesa che creava loro un grande problema con il clima nazionalista che esisteva nell'Italia del periodo. Si trattò, a mio giudizio, di un grave errore di valutazione del contesto da parte dei rappresentanti sudtirolesi.

Riconoscere a livello internazionale l'autonomia ad una regione speciale del Sudtirolo, la cui popolazione di lingua tedesca guardava all'Austria come propria patria, avrebbe significato in quel momento avere contro

il sentimento nazionale italiano che alla Costituente non mancò di farsi sentire anche da parte di forze di sinistra: è noto che Togliatti, sollecitato dalla vedova di Cesare Battisti a riconoscere il confine a Salorno si rifiutò di farlo, consapevole proprio di quel sentimento a cui ho fatto cenno.

Dall'altro lato il confinare l'autonomia speciale alla sola provincia di Bolzano avrebbe avuto come conseguenza di rilanciare il nazionalismo sudtirolese secessionista, che avrebbe visto in quel riconoscimento solo una premessa per un futuro ritorno alla "patria" di Innsbruck (e la vicenda del terrorismo degli Anni Sessanta qualcosa dovrebbe averci insegnato...).

Del resto De Gasperi sapeva benissimo che il dibattito sul regionalismo alla Costituente era fiacco, aveva moltissimi avversari che andavano dalla destra liberale alla sinistra socialista e comunista, per cui far passare una regione a Statuto speciale era comunque un'impresa (del resto le regioni a statuto speciale saranno di fatto introdotte solo perché si ritenne impossibile risolvere in modo diverso un caso particolare come quello siciliano, dove si era già arrivati a costituirsi in potere autonomo ed a farsi persino una propria Corte Costituzionale).

La soluzione trovata fu perciò quella della unione fra Trentino e Sudtirolo, che era esattamente il rovesciamento del vecchio meccanismo asburgico del Land Tirolo: come allora c'era un po' di autonomia al Trentino, ma sotto la capitale Innsbruck, in modo che nessuno potesse pensare ad un riconoscimento implicito della alterità di queste terre rispetto alla "nazione" tirolese, così adesso ci sarà un po' di autonomia per il Sudtirolo, ma con capitale Trento, in modo che nessuno potesse pensare che si era riconosciuto un "indebolimento" della sovranità italiana su quelle terre. Certamente questa soluzione serviva anche ad affrontare un problema che De Gasperi conosceva (lo testimoniano le relazioni delle autorità di pubblica sicurezza che gli arrivano sul tavolo), ma su cui non poneva mai esplicitamente l'accento: la rinascita di un sentimento autonomistico radicale nelle sue terre, che egli sapeva essere forte perché ne conosceva le profonde radici storiche che ho richiamato aprendo questi ragionamenti. Può essere curioso per lo storico constatare che la soluzione del sottodimensionamento dell'autonomia di una componente etnica, facendola assorbire nell'autonomia di un'altra componente più compatibile col sistema politico nazionale di riferimento, non sarà in grado di funzionare

adesso, come non funzionò a suo tempo nell'Impero asburgico. I fattori che concorsero al suo indebolimento furono molteplici. Vi fu certamente, è bene riconoscerlo, una certa difficoltà di collaborazione fra i due territori, quello trentino e quello sudtirolese, che erano stati concorrenti, ed aspramente, da almeno una settantina d'anni: gli uomini al vertice del sistema politico nell'una e nell'altra parte avevano memorie vive di quelle competizioni e ciascuno si sentiva o in diritto di reclamare quel che per tanto tempo riteneva gli fosse stato negato (i trentini) o fosse stato messo sotto costante attacco per spogliarlo di una posizione di vantaggio conquistata nei secoli (i sudtirolesi).

Si aggiunse a questo, e non è elemento secondario, la mentalità giuridico-burocratica italiana, tutta centralistica, ancora largamente infiltrata di vecchi schemi nazionalistici che impedirono di cogliere la peculiarità imposta da tutele delle componenti linguistiche minoritarie, tutele che pure trovano un baluardo in uno specifico articolo della Costituzione (art. 6). A complicare le cose c'era la nuova posizione dell'Austria, che aveva riottenuto la piena sovranità internazionale dal 1955, ma che era afflitta da complessi circa la sua identità, certamente non semplice da affermare sul piano storico, sicché la fuga nell'irredentismo sudtirolese costituiva una buona componente "romantica" per agevolare il risorgere di miti fondativi. Poi, in aggiunta, l'Austria venne a godere di una posizione geopolitica privilegiata, perché la sua "neutralizzazione" le aveva fatto riguadagnare simpatie nel contesto internazionale, per cui essa ritenne possibile emanciparsi da una posizione di collegamento abbastanza stretto che aveva tenuto coi governi italiani nei primi anni del dopoguerra.

E' in questo contesto che nasce il famoso "los von Trient" (17 novembre 1957) che avrà la sua manifestazione istituzionalmente più importante nel progetto di legge costituzionale per la creazione della "Regione Südtirol" distinta dal Trentino, progetto che la SVP presenta al parlamento italiano nel febbraio del 1958. Non se ne farà nulla e, come è noto, quella chiusura provocherà poi la fiammata insurrezionistica che, a partire dalla famosa "notte dei fuochi" (11-12 giugno 1961), segnerà una svolta drammatica nella gestione della questione sudtirolese.

Sarebbe cominciata di fatto in questo modo una nuova fase anche per la questione dell'autonomia trentina, che però non tocca a me affrontare

in questo contributo. La prima fase della gestione dell'autonomia, su cui c'è ancora molto da indagare perché siamo poco più avanti di una memorialistica in non pochi casi ancorata agli echi delle polemiche coeve alla fase 1948-1958, scontò, credo, le inevitabili difficoltà di imparare da parte delle classi dirigenti regionali la gestione di un sistema che aveva sulla carta delle potenzialità che il sistema centralistico romano non aiutava certo a svilupparsi. D'altronde rimanevano vive tensioni e culture non del tutto compatibili con quanto sarebbe stato richiesto dalla nuova situazione. Di qui incomprensioni e difficoltà che però, come ho detto, devono essere affrontate studiando quello che di fatto è un nuovo capitolo nella storia dell'autonomia del Trentino.



CENNI BIBLIOGRAFICI:

Quanto ho sviluppato in queste pagine è stato da me affrontato in maniera più estesa nei seguenti contributi:

* *La storia come peso e come liberazione. Considerazioni sui contesti del rapporto fra Italia, Sudtirolo e Trentino*, in “Annali dell’istituto Storico Italo Germanico in Trento”, XXXII (2006 – ma 2007), pp. 201-236.

* *Il primo De Gasperi. La formazione di un leader politico*, Bologna, Il Mulino, 2007.

* *La grande trasformazione: Il Trentino nel “secolo breve” 1918-1992*, in Storia del Trentino, volume VI, L’età contemporanea. Il Novecento, a cura di A. Leonardi e P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 19-40

* *La storia, le circostanze e le leggi della politica. Qualche considerazione sul saggio di Michael Gebler*, in “Annali dell’Istituto Storico Italo-Germanico in Trento”, 30 (2004), pp. 435-460.

Paolo Pombeni (Bolzano 1948) è professore ordinario di Storia dei Sistemi Politici Europei presso l’Università di Bologna e direttore dell’Istituto Storico Italo-Germanico di Trento. Nel passato triennio ha diretto l’Istituto di Studi Avanzati dell’Università di Bologna. E’ membro del Consiglio Editoriale della società Editrice Il Mulino. Dal 1972 è editorialista per “Vita Trentina”. Collabora con “Il Messaggero” e “Il Sole 24 Ore”. Dirige il “Centro Studi per il Progetto Europeo” di Bologna che produce il sito www.europressresearch.it<<http://www.europressresearch.it>>

Ha fondato la Rivista “Ricerche di Storia Politica” (Il Mulino) del cui comitato di direzione fa tutt’ora parte. Il suo campo di ricerca è la storia dei sistemi politici europei nel XIX e XX secolo. Il suo libro più recente al proposito è “La Ragione e la passione. le forme della politica nell’Europa contemporanea” (Il Mulino 2010). Sta per uscire nel “Dictionary of Political Ideologies” della Oxford University Press la voce da lui redatta “Christian Democracy”.

Giorgio Postal

DAL I AL II STATUTO DI AUTONOMIA
DAL LOS VON TRIENT AL TERRORISMO
DALLA COMMISSIONE DEI 19 AL “PACCHETTO”
AL NUOVO STATUTO

Non si può parlare di storia dell'autonomia del Trentino se non si parla contestualmente di storia dell'autonomia dell'Alto Adige; sono connesse. La storia del Tirolo è una storia che ha accomunato Trentino e Sud Tirolo da secoli ma certamente, se ci volgiamo indietro in questi ultimi 70 anni, dobbiamo riscontrare che quel tipo di unitarietà si è prolungato anche in questo periodo, anche in questi 90 anni, dopo che il Trentino, insieme all'Alto Adige, è stato annesso all'Italia.

Non c'è storia del Trentino senza storia dell'Alto Adige e viceversa. Non c'è storia dell'Alto Adige o meglio del Sudtirolo se non c'è storia del Trentino.

Debbo fare poi due richiami alla storia recente, necessari per penetrare bene, per capire bene ciò che è successo negli anni che hanno portato dal dopoguerra al primo Statuto e poi al secondo. Sono richiami che considero essenziali, per capire bene la questione altoatesina. Il primo: la questione delle opzioni. Il secondo: la questione dell'Alpenvorland.

Primo richiamo: la questione delle opzioni. Giugno 1939. Hitler e Mussolini si mettono d'accordo di risolvere una volta per sempre la questione dell'Alto Adige, dei tedeschi dell'Alto Adige, ed impongono alla popolazione di lingua tedesca di scegliere: o la cittadinanza germanica, e quindi abbandonare il Sudtirolo e trasferirsi nel grande Reich (ricordo che nel frattempo l'Austria era diventata Germania, nel 1938 c'era stato l'Anschluss) oppure restare in Italia, rinunciando per sempre alla propria etnia tedesca. Una tragedia immensa. Su 230.000 sudtirolesi, più del 75%, cioè 180.000, scelsero di trasferirsi in Germania. Scelsero irrevocabilmente la Germania. 30.000 decisero di scegliere l'Italia, di restare in Italia e i restanti non fecero nessun tipo di scelta, di fatto scelsero quindi di restare

in Italia. Di quei 180.000 che avevano scelto la Germania oltre 75.000 se ne andarono immediatamente: nel Voralberg, nel Tirolo del nord, in alcune regioni della Germania. Solo 75.000, poiché il 1° settembre del '39 scoppia il secondo grande conflitto mondiale e quindi i trasferimenti prima rallentarono e poi terminarono.

Conclusione. Dopo la guerra non avevano la cittadinanza italiana tutti quelli che avevano optato: un problema immenso, una tragedia biblica.

Alpenvorland, questo è il secondo richiamo. Il 10 settembre 1943, due giorni dopo l'armistizio dell'8 settembre, Hitler istituisce l'Alpenvorland, cioè la Zona di operazioni delle Prealpi e nomina Gauleiter Franz Hofer, il Gauleiter del Nord-Tirolo, ripristinando quindi sostanzialmente il vecchio Tirolo. Forse molti giovani (ma non solo) non lo sanno nemmeno, ma il Trentino assieme all'Alto Adige (e alla provincia di Belluno) non hanno mai fatto parte della Repubblica di Salò. Mai, perché di fatto annessi alla Germania, al grande Reich tramite l'Alpenvorland.

Perché richiamo questo? Perché nel momento nel quale venne istituito l'Alpenvorland la grande maggioranza della popolazione di lingua tedesca del Sudtirolo condivise (uso un termine forse un po' forte) il nazismo. L'adesione al nazismo fu molto larga, questo non ce lo dobbiamo mai dimenticare. La parte che aveva deciso l'opzione per ritornare nella grande madre patria tedesca, quando arrivò l'Alpenvorland e quindi il Sudtirolo diventò sostanzialmente Germania, non aveva più bisogno di emigrare in Germania, perché ormai era diventato Germania.

Accanto a questo, non bisogna dimenticarlo, la condivisione del nazismo fu larga ed ebbe delle conseguenze straordinarie, anzi devastanti in primo luogo nell'ambito del gruppo di lingua tedesca, tra gli optanti da un lato e dall'altro i cosiddetti Dableiber, cioè coloro che avevano deciso di rimanere e che erano considerati traditori della "Deutschtum".

Senza dimenticare poi il revanscismo nei confronti degli Italiani: quegli Italiani che il fascismo aveva portato lassù, con l'obiettivo di snazionalizzare il Sudtirolo e di italianizzarlo e che ora venivano fatti oggetto di rappresaglie abbastanza generalizzate.

Ho richiamato queste due vicende, queste due tragedie, perché non si può capire nulla di ciò che è avvenuto dopo se non si fa un preciso

richiamo a questi passaggi fondamentali, che hanno segnato in profondità le generazioni, sia per parte italiana che per parte tedesca, che in seguito avrebbero dovuto convivere e costruire le condizioni della pacificazione. Fatta questa premessa, cercherò ora di essere schematico e uso un numero, il numero 7. Per dire che i passaggi decisivi tra il 1946 ed il secondo Statuto sono stati sette.

Il primo. Il 5 settembre 1946 l'accordo De Gasperi – Gruber venne firmato da De Gasperi, Ministro degli esteri e Presidente del Consiglio italiano, e Gruber, Ministro degli esteri austriaco. Una paginetta, perché l'accordo De Gasperi – Gruber è costituito da tre articoli che stanno tutti su una paginetta, dove si diceva che alle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige doveva essere garantita la scuola in lingua tedesca, la parificazione della lingua, doveva essere garantita la perfetta parità di diritti ecc.. ecc.. e doveva essere garantita una forma di autogoverno, senza peraltro definire esattamente il cosiddetto "Frame", cioè il quadro territoriale all'interno del quale tale autogoverno doveva essere garantito. Una paginetta, non di più, costituisce il fondamento dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige da allora fino ad oggi.

Il secondo. Nel 1948 viene prevista dalla Costituzione, all'articolo 116, l'istituzione della Regione Trentino Alto Adige come Regione autonoma e, sempre nel 1948, viene approvato con legge costituzionale il primo Statuto di autonomia. Uno Statuto che prevede un sistema tripolare, con una Regione autonoma dotata di una serie notevole di poteri e di competenze, sia in campo legislativo che amministrativo e due Province autonome, quelle di Trento e di Bolzano, dotate di poteri di gran lunga minori.

Alla Provincia di Trento pochi per la verità, di primario interesse l'urbanistica e l'istruzione professionale. Alla Provincia di Bolzano molto di più, perché ad essa veniva attribuita tutta una serie di competenze legate alla salvaguardia delle caratteristiche etniche. Nell'autunno del '48 si tennero le prime elezioni regionali, cioè l'inizio dell'esperienza regionale.

Terzo passaggio. Decisivo. 1957, 17 novembre 1957, il "los von Trient". Dopo la metà degli anni '50 la Volkspartei comincia a mettere in discussione lo Statuto di autonomia proclamando il "los von Trient", cioè via da Trento, basta Regione nel famoso raduno di Castel Firmiano. Via dalla Regione, no

alla Regione. E questo perché, secondo la loro interpretazione, l'accordo De Gasperi - Gruber prevedeva la Regione del Sudtirolo non la Regione del Trentino Alto Adige. E subito dopo quella grande adunata i deputati di allora, Tinzl, Sand, Ebner, Riz presentarono un disegno di legge che prevedeva appunto l'istituzione della Regione del Sudtirolo, limitata cioè alla sola provincia di Bolzano.

Quarto passaggio. 1960: in un contesto estremamente complicato e difficile in Alto Adige ma anche nei rapporti Italia Austria, l'Austria decide di portare la questione altoatesina all'ONU accusando l'Italia di non avere attuato l'accordo De Gasperi - Gruber. L'Italia sostiene che si doveva andare in una sede giuridica, davanti alla Corte Internazionale dell'Aia ma l'Austria dice no e sceglie l'ONU, unica sede politica.

Perché fa questo? Perché c'era in ballo la questione dell'autodeterminazione. Bisogna ricordare che l'Austria non si era mai rassegnata alla perdita del Sudtirolo e sperava che all'ONU passasse l'autodeterminazione.

In realtà poi l'ONU dette sostanzialmente ragione all'Italia; infatti la risoluzione finale approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale invitava Austria e Italia a mettersi d'accordo. Sostanzialmente l'ONU diede ragione all'Italia, non affermò il principio dell'autodeterminazione, anche se legittimò l'Austria a occuparsi della tutela del Sudtirolo. Nel 1961 l'Austria portò nuovamente la questione altoatesina all'ONU. Anche in questa seconda occasione l'ONU approvò una Risoluzione che ricalcava quella dell'anno precedente e invitava Austria e Italia a trovare una composizione pacifica della controversia.

Seguono gli altri passaggi decisivi.

1961: notte dei fuochi, inizio della grande esplosione terroristica.

1969: approvazione del Pacchetto. 137 misure a favore delle popolazioni altoatesine approvate dal Parlamento italiano e connesso al Pacchetto il "calendario operativo", cioè la previsione di una serie di atti che Italia e Austria avrebbero dovuto fare consequenzialmente per giungere alla chiusura della controversia. Quando l'Italia avesse fatto alcune cose l'Austria avrebbe dovuto farne delle altre e viceversa.

1971: nuovo Statuto di autonomia entrato in vigore agli inizi del 1972.

1992: quietanza liberatoria da parte dell'Austria e conclusione della controversia.

Vorrei ora porre alcune domande basilari e cercare di rispondere. Perché il primo Statuto di autonomia è fallito? Perché l'Austria nel 1960 e poi nel 1961, portò la questione sud tirolese all'ONU? Perché il terrorismo e quale è stato il suo ruolo in tutte queste vicende? Ancora, come è stato possibile disinnescare dopo gli anni '60 – '61 una situazione tanto complicata e difficile? I rapporti tra l'Italia e l'Austria erano tesissimi. La Volkspartei era uscita dalla Giunta regionale e aveva messo in sostanziale stato di crisi la Regione e conseguentemente, il difficile processo di composizione etnica. Era deflagrata la grande esplosione terroristica (anche se c'era già stata qualche anticipazione). Come è stato possibile nel corso di quegli anni disinnescare tali e tante aree di conflitto, per arrivare a trovare una soluzione sufficientemente condivisa e pacifica?

Altra domanda: accanto alla questione altoatesina c'è stata anche una questione trentina? E infine: cosa sono il Pacchetto, il calendario operativo e qual'è la differenza tra il secondo Statuto di autonomia e il primo?

Perché il primo Statuto ha fallito? Se si vanno a leggere certe ricostruzioni storiche si direbbe che è stata colpa dei trentini. Perché? Perché nel primo Statuto di autonomia c'era un articolo 14 che diceva che di norma l'esercizio delle competenze amministrative doveva essere trasferito dalla Regione alle Province autonome. L'avv. Tullio Odorizzi, presidente della Regione dell'epoca, resistette su un'interpretazione ristretta dell'articolo 14, mentre la Volkspartei voleva che ne fosse data una interpretazione la più estesa possibile. Il conflitto sull'interpretazione dell'articolo 14 portò, già a partire dal 1955, al raffreddamento dei rapporti tra la Volkspartei e la Democrazia Cristiana, i due partiti che detenevano la più larga rappresentanza popolare rispettivamente in Alto Adige e in Trentino. E portò poi alla rottura, al los von Trient, alla crisi della Regione e nei rapporti etnici.

In realtà quando la questione dell'articolo 14 venne sottoposta alla Corte Costituzionale, questa dette ragione a Odorizzi. Da notare che la sentenza della Corte è della primavera del 1957, cioè qualche mese prima del "los von Trient", sul quale evidentemente pesò non poco. Dunque, benché la Corte Costituzionale avesse dato ragione alla interpretazione di Odorizzi,

per la SVP questo atteggiamento era da considerarsi sostanzialmente antiautonoma. L'interpretazione di Odorizzi peccava certamente di giuridicismo. Considero peraltro eccessivo, anzi fuorviante attribuire a Odorizzi, e quindi ai trentini, la responsabilità del fallimento del primo Statuto di autonomia. A mio avviso occorre contestualizzare e prendere in considerazione tutta un'altra serie di questioni. Prima questione. L'Austria, fino al 1961, cioè fino alla seconda risoluzione dell'ONU, non ha mai abbandonato la convinzione che per l'Alto Adige si potesse adottare il plebiscito per l'autodeterminazione. Mai. E questa convinzione non solo era dentro larghissimi strati dell'opinione pubblica, che veniva permanentemente alimentata da campagne di stampa esasperate in Austria e in Germania, che descrivevano l'Alto Adige come un lager (basta leggere certi reportage), ma era anche dentro lo stesso governo austriaco. Il ministro degli esteri Kreisky, negli interventi fatti in sede ONU, aveva questo retro pensiero e lo si capisce perfettamente dalla lettura dei testi. Questo fino al 1961, fino alla seconda risoluzione dell'ONU. Cosa significava tutto questo? Significava in maniera molto evidente che l'Austria copriva sostanzialmente quando addirittura non alimentava tutte quelle posizioni interne al Sudtirolo e alla Volkspartei, le più oltranziste, a cominciare da quelle destinate poi a scivolare nel terrorismo.

Seconda questione. Nel 1957, qualche mese prima del "los von Trient", avviene un colpo di mano nella Volkspartei, un vero e proprio golpe: la dirigenza iniziale della Volkspartei, quella che l'aveva fondata nel 1945 e l'aveva guidata sin lì, che era moderata, viene spazzata via e arrivano gli oltranzisti, i radicali, compreso Magnago, su posizioni radicali; poi lungo la strada ha cambiato e ha modificato molti atteggiamenti arrivando su posizioni più moderate, improntate alla realpolitik. E con Magnago arrivano i Benedikter, i Dietl, i Vollger, una nuova dirigenza costituita in gran parte da ex optanti.

Dunque nel 1957, prima del "los von Trient", il golpe all'interno della Volkspartei porta alla dirigenza gli optanti, coloro che nel 1939 avevano scelto la Germania con un tasso di adesione al nazismo abbastanza elevato e spazzano via i Dableiber, coloro che avevano scelto l'Italia. Non è una cosa da poco, se si vogliono chiarire i perché si è arrivati al fallimento del primo Statuto.

C'è poi una terza questione che incide pesantemente e che riassumo brevemente. In quegli anni vigevano a livello nazionale in Italia una cultura ed una prassi centralistica, della quale ancora oggi abbiamo non pochi residui. Non c'erano le regioni, che sono state istituite nel '69. Lo Stato era fondato su una struttura centralistica, con una burocrazia e una classe dirigente che non sapeva nulla di una zona di confine come quella complessa del Sudtirolo e capiva poco o nulla delle questioni dell'autonomia e dell'autogoverno. Senza dimenticare il fatto che furono pochissime le norme di attuazione emanate nel primo decennio dell'esperienza autonomistica e che senza norme di attuazione è impossibile esercitare i poteri previsti dallo Statuto.

Altra domanda: come è stato possibile disinnescare nel corso degli anni '60 una situazione così complessa e difficile e così carica di conflitti? Agli inizi degli anni '60 c'era la crisi della Regione, come dicevo prima, scoppiavano le bombe, i rapporti con l'Austria erano tesissimi, c'erano state le due risoluzioni dell'ONU. Come è stato possibile? Ebbene, è stato possibile con la politica, quando la politica ha la P maiuscola. Con il confronto diretto e democratico tra la Minoranza sudtirolese e lo Stato, tra Sudtirolesi e Trentini.

Apro una parentesi. Nella notte tra l'11 e il 12 giugno 1961, la cosiddetta "notte dei fuochi", 47 tralicci saltano in aria, Bolzano va al buio totalmente, la zona industriale subisce danni gravissimi; è un'esplosione di terrorismo che ha naturalmente un effetto dirompente nell'opinione pubblica non solo altoatesina e trentina ma italiana. Ebbene, subito dopo la "notte dei fuochi", in un contesto tanto carico di tensione, nel tentativo di incanalare la situazione tramite il confronto democratico, Scelba, ministro degli Interni, istituisce la "Commissione dei 19".

La "Commissione dei 19" ha il compito di studiare e approfondire la questione altoatesina sotto tutti gli aspetti ed è composta da 7 sudtirolesi, 5 trentini, un altoatesino (Berloff) e da diverse personalità di varie tendenze politiche. Dopo 200 riunioni, quasi tre anni di lavoro, essa chiude con una relazione che diventa il "Pacchetto". Una relazione all'interno della quale si affermano i cardini di quella che sarebbe diventata, di lì ad alcuni anni, l'intesa finale con il trasferimento quasi integrale delle competenze e dei

poteri dalla Regione alle Provincie autonome di Bolzano e di Trento, più tutta un'altra serie di competenze specifiche per il Sudtirolo relative alla proporzionale etnica, all'insegnamento della lingua, alla possibilità per le Provincie (non solo per la Regione) di ricorrere alla Corte Costituzionale in casi di conflitto con lo Stato. E poi il finanziamento autonomo, perché prima invece le due Provincie erano finanziate dalla Regione. E' la "Commissione dei 19" che pone le basi dell'intesa tra lo Stato e la Minoranza linguistica per la soluzione della vertenza altoatesina.

Solo che nel frattempo c'è stato il terrorismo sudtirolese, un fenomeno in larga parte rimosso. Il terrorismo è stata una vicenda enorme, se si pensa che gli attentati tra il 1956 e il 1967 sono stati ben 347 e solo la buona stella italiana ha impedito che ci fossero delle stragi, per esempio sulle ferrovie, perché sono stati moltissimi gli attentati alle linee ferroviarie.

Tuttavia ci furono 19 morti, soprattutto nella fase finale.

Quando sento dire che bisogna procedere verso l'amnistia nei confronti dei terroristi sudtirolesi, dico che bisogna fare le debite distinzioni. Perché? Perché c'è una profonda differenza tra il primo terrorismo, quello che va dal 1956 al 1960-61, e il secondo terrorismo di ispirazione neonazista e pangermanista.

Il primo terrorismo è un terrorismo autoctono, costituito da militanti sudtirolesi, che ha come obiettivo l'autodeterminazione per il Sudtirolo, cioè il plebiscito e cerca con la "guerra dei tralicci" di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica interna e internazionale sulla irrisolta questione sudtirolese, ma senza spargimento di sangue.

Il terrorismo che va dagli anni '62 - '63 al '67 è invece un terrorismo di ispirazione neo nazista e pangermanista. Si mettono le bombe e si spara per uccidere. E difatti i morti sono quasi tutti esclusivamente legati ad atti che vanno dal '64 al '67 ed hanno coinvolto soprattutto finanziari, carabinieri, le forze dell'ordine dunque.

Occorre ricordare che il terrorismo determina una frattura sostanziale e quasi irrimediabile nei rapporti tra Italia e Austria e questo perché, ad ogni attentato, l'Italia accusa l'Austria di inefficienza e di inefficacia nelle azioni di prevenzione e di repressione del terrorismo.

A distanza di anni, si può confermare che le accuse dell'Italia erano fondate.

E questo sino alla madre di tutte le stragi, la strage di Cima Vallona nel giugno 1967, a seguito della quale l'Italia prende una decisione senza precedenti nei confronti dell'Austria e pone il veto alla sua associazione alla Comunità Europea.

La strage di Cima Vallona è una strage orrenda, con 4 morti, costruita appositamente per uccidere. Infatti saltò in aria un traliccio, al passo di Cima Vallona, nel Comelico e venne mandata una pattuglia per accertare cosa era accaduto. Un alpino, a pochi metri dal traliccio abbattuto, venne colpito a morte da una micidiale mina antiuomo. Venne di conseguenza mandata sul luogo una squadra speciale antiterrorismo di Laives con il compito di bonificare l'area. La bonificarono, disinnescando quattro ordigni e poi ritornarono a valle lungo uno stretto sentiero. Giunti in prossimità di un piccolo centro abitato ecco un'altra potente esplosione: due carabinieri muoiono sul colpo, un terzo poco dopo e un quarto si salva per miracolo, ma rimarrà sfigurato per tutta la vita.

Dopo Cima Vallona ci fu un dibattito alla Camera straordinariamente teso e l'intervento di Moro, Presidente del Consiglio, fu durissimo con l'Austria. Ecco cosa disse Moro: *“In realtà sembra doveroso dire subito che l'attentato di Cima Vallona è stato molto grave per il sacrificio umano che ci è costato ma anche per l'atteggiamento inizialmente assunto dopo di esso dal governo austriaco. Vienna infatti, pur esprimendo condanna del terrorismo ha cercato di approfittare delle difficoltà obiettive delle indagini per ventilare la tesi che non si fosse trattato di un attentato ma di un incidente”*.

Pochi giorni prima dell'attentato di Cima Vallona c'era stato un processo a carico di responsabili del BAS, Befreiungsausschuss Suedtirool, il Fronte di liberazione del Sudtirolo, l'organizzazione terroristica con sede a Innsbruck e una giuria popolare, già per la seconda volta, aveva mandato assolti alcuni terroristi, tutti rei confessi, fra cui Norbert Burger, il capo riconosciuto del BAS. Ecco cosa disse Moro alla Camera dei Deputati: *“Il Tribunale di Linz ha emesso la scandalosa sentenza che ha implicitamente rappresentato una vera e propria autorizzazione a Burger e agli altri terroristi, si noti tutti confessi, a perseverare nei loro crimini”*.

L'Italia pose quindi il veto all'ingresso o meglio all'avvio delle conversazioni per l'ingresso dell'Austria nella Comunità europea. Una decisione che,

nonostante tutte le pressioni, rimase inalterata sino ad approvazione avvenuta del Pacchetto e del connesso Calendario operativo; il veto verrà tolto subito dopo quell'approvazione.

Dopo questa dura presa di posizione del Governo italiano l'Austria prende alcune importanti decisioni: Norbert Burger viene arrestato, altri terroristi subiscono limitazione nei movimenti.

Purtroppo, alla fine di quel tragico 1967, ci fu un grave attentato a Trento, alla stazione ferroviaria, dove morirono Filippo Foti ed Edoardo Martini mentre allontanavano dall'Alpen Express una valigia piena di esplosivo. L'attentato di Trento fu l'ultimo; in seguito le azioni terroristiche andarono rapidamente esaurendosi.

Altra domanda: è esistita una questione trentina? Di questione trentina si poteva parlare alla fine dell'800 quando il Trentino voleva staccarsi dalla Dieta del Tirolo e ottenere una propria Dieta.

Di questione trentina si può parlare subito dopo la prima guerra mondiale, perché nel Discorso della Corona del primo dicembre 1919, re Vittorio Emanuele promise l'autonomia alle nuove Provincie, ma non se ne fece niente anche perché poi arrivò il fascismo.

Di questione trentina si può parlare nel 1946. Ricordiamo l'epopea dell'ASAR, con la grande mobilitazione popolare per l'autonomia del Trentino, che si risolve all'interno del nuovo Statuto di autonomia.

Ma di questione trentina si può parlare anche nel 1961 quando, di fronte alla presa di posizione così rigida della Volkspartei rispetto all'obiettivo di una regione autonoma per il Sudtirolo, venne istituita la "Commissione dei 19" che aveva lo scopo di esaminare solo le questioni dell'Alto Adige. E l'autonomia trentina che fine era destinata a fare? Quale poteva essere il destino dell'autonomia del Trentino?

Dopo oltre duecento riunioni, la Commissione dei 19 propone un "Pacchetto" di misure, all'interno delle quali anche l'autonomia del Trentino viene salvaguardata. E questo perché la presenza trentina in Commissione era di assoluto prestigio: c'era l'on. Flaminio Piccoli, che in quegli anni ricopriva ruoli di grande rilievo nella Democrazia Cristiana, sino alla vice segreteria nazionale; c'erano il sen. Guido De Unterrichter, il dott. Luigi Dalvit, presidente della Regione, l'on. Renato Ballardini per i socialisti, che

svolse un ruolo importantissimo sia in “Commissione dei 19” sia dopo, soprattutto nei rapporti con il partito comunista.

In effetti, nel corso dei lavori della “Commissione dei 19”, la questione trentina venne gradualmente a sciogliersi e la sua soluzione divenne in larga parte scontata. Ciò avvenne definitivamente quando Moro, Presidente del Consiglio, in un dibattito alla Camera subito dopo la tragedia di Malga Sasso, nel 1966, afferma il principio della pariteticità nella redistribuzione delle competenze e nel trasferimento dei poteri dalla Regione alle due Province. E' quella l'occasione nella quale il governo afferma per la prima volta il principio della pariteticità tra Trento e Bolzano, cosa che prima del 1966 non era mai stata affermata. E infatti c'è una frase dell'on. Piccoli nel dibattito alla Camera che è emblematica da questo punto di vista: *“Come rappresentante del Trentino prendo atto onorevole Presidente (rivolto a Moro, Presidente del Consiglio) dell'affermato criterio di pariteticità che presiederà alla riforma per quello che riguarda la provincia di Trento, la cui autonomia non è un'appendice di quella di Bolzano ma si richiama ad una lunga tradizione di autogoverno e a precise e solenni indicazioni ottenute dalla popolazione fin dal tempo dell'unione del Trentino alla madre patria”*.

Fu dunque la presenza di una delegazione trentina così autorevole, prima dentro la Commissione dei 19 e poi a livello di rappresentanza parlamentare, a garantire che anche la questione trentina trovasse una soluzione positiva. Il presidio attuato da quella delegazione parlamentare trentina di così alto livello fu costante. Ricordiamo il sen. Giovanni Spagnolli che in quegli anni era ministro prima della Marina Mercantile e poi delle Poste, ricordiamo l'on. Giuseppe Veronesi, l'on. Elsa Conci, il sen. Remo Segnana, il sen. Paolo Berlanda, l'on. Renato Ballardini. Era una delegazione parlamentare trentina di straordinario rilievo e di prestigio nazionale. Piccoli, nel momento nel quale si arriva alla definizione e all'approvazione finale del “Pacchetto”, è Segretario nazionale della Democrazia Cristiana. Mi pare giusto ricordare che eravamo nella I^a Repubblica, nei tempi positivi della I^a Repubblica, ma in quella fase i partiti avevano un peso determinante e dentro i partiti le deputazioni parlamentari regionali avevano un peso in relazione all'autorevolezza e ai ruoli occupati dai suoi componenti. Dunque la questione trentina si chiude formalmente quando il Parlamento

approva prima il “Pacchetto”, nel 1969, e poi, nel 1971, il secondo Statuto di autonomia.

Questa esperienza ci insegna di ricordarci sempre che l'autonomia la si costruisce a Roma e a Roma la si difende.

Veniamo alle ulteriori domande. Cos'è il “Pacchetto”? Il “Pacchetto” è l'insieme delle misure proposte dalla Commissione dei 19 e approvate dal Parlamento, nel 1969, dopo complesse, lunghissime trattative tra lo Stato e la minoranza (la SVP), con il concorso determinante dei trentini. Perché in “Commissione dei 19” erano i sudtirolesi ed i trentini coloro che negoziavano, che trovavano le soluzioni. Anche perché gli altri componenti poco conoscevano della situazione e anche della psicologia di casa nostra, soprattutto del Sudtirolo.

Cos'è dunque il “Pacchetto”? Il “Pacchetto” è l'elenco di 137 misure a favore delle popolazioni altoatesine, cioè 137 provvedimenti che dovevano essere attuati in varia maniera: un centinaio con la modifica del primo Statuto, alcuni altri con leggi ordinarie. Per esempio la modifica dei collegi elettorali: prima avevamo quattro collegi senatoriali a Trento e due a Bolzano, bisognava riequilibrare la situazione e venne quindi approvata una legge ordinaria che prevedeva tre collegi a Trento e tre a Bolzano. Altri ancora con decreti del governo, per esempio la Commissione paritetica per le norme di attuazione fu previsto che venisse istituita con decreto del Governo.

Quella della Commissione Paritetica (la Commissione dei 12) è stata una previsione fondamentale, perché la Commissione paritetica per le norme di attuazione, già prevista nella Commissione dei 19 e inserita nel II^o Statuto, è stata una sorta di Costituente permanente dell'autonomia, una Costituente che lungo la strada ha portato ad allargamenti insperati dal punto di vista dello spazio di esercizio dell'autonomia.

Il “Pacchetto” viene approvato nel dicembre del '69. Agganciato al “Pacchetto” c'è il “calendario operativo”, costituito da 18 punti tradotti in 18 atti che ciascuno dei due Governi, quello italiano e quello austriaco, avrebbero dovuto fare alternativamente. Il “calendario operativo” non era un vero e proprio accordo internazionale, ma rappresentava un singolare marchingegno che prevedeva la procedura e le modalità da seguire per

giungere alla chiusura della controversia internazionale, basate su atti autonomi da compiersi parallelamente da ciascuna delle due parti. Ogni atto di una parte si sarebbe dovuto inserire, in una successione cronologica alternata, in una serie di atti dell'altra parte. Per esempio l'Italia approva il "Pacchetto", l'Austria lo approva a sua volta e così di seguito fino alla conclusione della vertenza, che per la verità avverrà soltanto nel '92 con la cosiddetta "quietanza liberatoria".

Qual è la differenza tra il I^o ed il II^o Statuto? Sostanziale perché il II^o Statuto mantiene l'impianto tripolare con la Regione e le due Provincie autonome. Un impianto in qualche misura anomalo, perché la Regione non è sovraordinata alle due Provincie ma nemmeno a loro sottoordinata. E' un impianto anomalo ma la differenza sostanziale sta nei poteri che vengono attribuiti alle Provincie autonome anziché alla Regione. Infatti il secondo Statuto ha previsto il trasferimento della quasi totalità dei poteri e delle competenze dalla Regione alle Provincie autonome, secondo il principio della pariteticità di queste ultime, ad esclusione naturalmente delle competenze trasferite o attribuite ex novo alla Provincia autonomia di Bolzano per la salvaguardia etnica e culturale dei sudtirolesi. In più sono state previste altre cose, tra le quali importantissime le modalità di finanziamento autonome, mentre nel primo Statuto era la Regione che finanziava le Provincie autonome. Oltre a questo è stata prevista la possibilità del ricorso alla Corte Costituzionale anche da parte delle Provincie autonome, oltre che da parte della Regione.

La conclusione che se ne può trarre la voglio riferire soprattutto agli anni '60, gli anni della grande modernizzazione del Trentino. Infatti gli anni che vanno dagli inizi degli anni '60 agli inizi degli anni '70 sono stati anni di grandissima svolta, particolarmente dal punto di vista economico. Agli inizi eravamo una società contadina, alla fine siamo diventati una società industrializzata e terziarizzata; dal punto di vista istituzionale siamo passati dal I^o Statuto al II^o Statuto.

Ciò che mi pare di dover rilevare è che, se nel corso degli anni '60 è stato possibile disinnescare tali e tante aree di conflitto nella questione altoatesina e se è stato possibile raggiungere quei risultati ai quali ho accennato e sui quali ancora oggi fondiamo la nostra autonomia, il nostro benessere, la

nostra crescita, ciò è dovuto alla politica di quegli anni, ad una buona politica che ha incentrato sul metodo del confronto diretto la possibilità di trovare soluzioni condivise e innovative ai problemi più essenziali per la civile convivenza e lo sviluppo economico e sociale.



Giorgio Postal classe 1939 laurea in Scienze politiche con tesi su “Lo sviluppo economico della Regione Trentino Alto Adige”.

Segretario provinciale della Democrazia Cristiana trentina dal 1966 al 1971.

Parlamentare per sei legislature, Deputato alla Camera dal 1972 al 1983 e Senatore dal 1983 al 1994.

Sottosegretario alla Ricerca Scientifica e Tecnologica dal 1976 al 1979.

Sottosegretario all’Ambiente e poi all’Interno dal 1986 al 1989.

Studioso di storia regionale; è autore, assieme a Mauro Marcantoni, del volume “Il Pacchetto dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino – Alto Adige”. Fondazione Museo storico del Trentino, 2012, pp. 544.

Lorenzo Dellai

DAL II STATUTO DI AUTONOMIA VERSO IL III RIFLESSSIONI DI UN PROTAGONISTA DELL'AUTONOMIA TRENINA

Cerco di inserirmi non da storico ma da persona che ha osservato e osserva l'evoluzione della nostra Autonomia dal punto di vista del suo incarico all'interno delle istituzioni.

Voi avete riflettuto nelle precedenti serate sul periodo che arriva fino all'inizio del II° statuto. Mi pare importante questo fatto perché c'è un limite che caratterizza sempre le riflessioni sull'Autonomia e cioè che quasi mai si riesce a cogliere il senso del suo processo storico; ci si limita cioè a fotografare un periodo, a metterne in evidenza pregi e difetti e comunque gli aspetti più evidenti degli anni '50; si parla di Castel Firmiano, del Los von Trient e via dicendo, ma quasi mai si riesce a cogliere, a collocare i singoli fatti, anche i più emblematici della nostra storia, dentro un percorso, un processo.

A me pare molto importante che voi abbiate scelto invece questa strada, che abbiate ragionato di tutta la parte che precede il I° statuto. Immagino che abbiate riflettuto anche sulle grandi contraddizioni di quel periodo, le grandi difficoltà che ci sono state tra l'accordo di Parigi e il I° statuto e tutta la fase di gestione della I° Autonomia perché, se non si capisce questo, non si capisce nemmeno il Los von Trient e non si capisce neanche il perché a un certo punto si è arrivati quasi a buttare alle ortiche il grande disegno che De Gasperi e Gruber avevano composto firmando il famoso accordo. E men che meno si capisce perché sia stata successivamente necessaria la fatica, la tenacia di intere classi dirigenti per riprendere in mano il filo del dialogo tra Trento e Bolzano e arrivare attraverso lunghe e faticose discussioni al II° statuto, a partire dal quale voi mi avete invitato a svolgere questa mia riflessione.

Abbiamo quindi, a monte del periodo del quale parliamo questa sera, tutto questo vissuto che non ha guardato solo le istituzioni e le forze politiche

ma ha riguardato naturalmente e intensamente le comunità, la società civile delle nostre comunità. Certamente possiamo dire che l'approvazione del II° statuto avvia la fase vera e propria di costruzione dell'Autonomia, almeno così come oggi noi la possiamo osservare e percepire.

Secondo me ci sono tre punti, tre fatti straordinariamente importanti che caratterizzano questo lungo periodo dall'entrata in vigore del II° statuto, quindi dal 1972 fino ad oggi.

Il primo fatto, del quale dobbiamo essere tutti orgogliosi, è rappresentato dal fatto che con quella scelta e con le conseguenti decisioni che sono intervenute via via nel corso dei decenni, abbiamo posto la parola fine ad un conflitto tra gruppi linguistici che avrebbe potuto far deragliare e creare nella nostra comunità una situazione di scontro permanente, come si è visto in altri contesti europei. Non stiamo parlando di conflitti in paesi lontani, stiamo parlando di conflitti sorti all'interno di contesti pienamente europei, come pienamente europeo era e resta il nostro.

Ciò che va rimarcato nella ricostruzione non solo storica ma anche politica, nel vissuto politico di questi anni, è che il II° statuto ha aperto una situazione di riconciliazione, di ricomposizione di ciò che si era lacerato. Certo, qualcuno può dire che vi è stata una lunga stagione di quasi indifferenza reciproca fra Trento e Bolzano, di separazione, ne parleremo più avanti. L'aspetto fondamentale però è che si è riusciti a rimettere sulla strada giusta questi processi, a rimettere sul binario giusto un treno che rischiava di deragliare.

E quindi il primo merito che dobbiamo riconoscere ad una classe dirigente di grande intelligenza e di grande buon senso di parte sia trentina che sud-tirolese, sia di parte italiana, di Roma, che austriaca, di Vienna, è rappresentato dalla lungimiranza, dalla tenacia, dalla determinazione con cui ha perseguito l'obiettivo di un accordo di pacificazione. E questo riprendendo quasi per i capelli una costruzione anche giuridica, inventando soluzioni con una forte fantasia istituzionale, creando una costruzione istituzionale che non ha uguali nel resto del nostro Paese, ma certamente ne ha pochissime anche nel resto d'Europa. Quale costruzione? Due Province con la loro "sovranità" che, stando insieme, compongono un Ente che è terzo ma non nella gestione, non nel governo. E' una costruzione difficilmente concepibile se si fosse applicata la filosofia istituzionale

tipica del nostro Paese, che invece ha a monte una visione totalmente diversa. Bisogna forse andare ad attingere a idee, a filosofie istituzionali più mitteleuropee che italiche dal punto di vista della concezione statutale e del rapporto fra entità linguistiche, comunità e principio di statualità. E' veramente qualche cosa di straordinario. Penso che i cultori della materia fra qualche decennio avranno sicuramente modo, spogliati dalla stringente attualità, di riprendere e valorizzare questo percorso.

Il secondo punto importante di questo periodo è che proprio la nascita di questo II^o statuto e dunque l'individuazione in capo alle due Province della titolarità piena di quasi tutte le funzioni di governo ha prodotto, forse per la prima volta nella nostra storia locale, un principio di identificazione istituzionale fra la comunità e le sue istituzioni. Non sempre è stato così nella storia. Sicuramente non è stato così per noi trentini nella storia del Tirolo storico; il riferimento istituzionale infatti era al Tirolo e il Trentino viveva una situazione di sostanziale marginalità istituzionale, e non solo.

La nascita del II^o statuto ha fatto sì che il Trentino ha potuto avere per la prima volta una sua propria personalità istituzionale. E l'ha potuta avere anche l'Alto Adige, distinta e diversa da quella del Tirolo del nord. Anche questo, se lo guardate in chiave di evoluzione storica, è qualche cosa di eccezionale perché ha comportato, anche dal punto di vista della psicologia delle comunità, l'emancipazione di Bolzano rispetto ad Innsbruck ma anche di Trento rispetto a Bolzano, e viceversa. Sensi di inferiorità, di inadeguatezza rispetto a quella che era l'immagine prevalente dell'idea del Tirolo storico mi pare siano oggi totalmente configurabili come marginali ed è nata l'idea di Comunità (infatti io parlo spesso non della Provincia autonoma ma della Comunità autonoma del Trentino), è nato un principio di personalità istituzionale straordinariamente importante.

Il terzo punto è quello anche maggiormente percepibile nella vita quotidiana di ciascuno di noi: in questi anni, dal '72 in poi, si è costruita la Provincia autonoma così come oggi la vediamo; c'è stato cioè un processo di rafforzamento dell'Autonomia, di acquisizione di poteri, di funzioni, di compiti dal livello nazionale, si è organizzata una scelta che non ha pari neanche nei confronti delle altre regioni a statuto speciale, che pure hanno compiti e funzioni molto più forti rispetto alle regioni ordinarie, ma nessuna arriva al livello di complessità istituzionale, di completezza

di funzioni e di ordinamenti come le due Province autonome di Trento e di Bolzano. Anche qui, quando si avrà la possibilità di rileggere anche dal punto di vista giuridico questa lunga vicenda, si vedrà che c'è stato e c'è tuttora un uso veramente originale di uno strumento straordinario come quello delle norme di attuazione dello statuto. Infatti, se voi andate a leggervi lo statuto e poi esaminate le norme di attuazione che sono state approvate fino a pochissime settimane fa, vedrete che non c'è confronto fra ciò che lo statuto dispone in termini di poteri e funzioni e ciò che invece le due Province hanno negoziato con lo Stato attraverso lo strumento delle norme di attuazione.

Guardate alcune delle principali norme di attuazione che sono state approvate a partire dal II^o statuto in poi. La scuola: siamo gli unici in Italia ad avere una gestione pressoché totale della scuola, compreso il personale insegnante; le strade, per passare da un argomento soft ad un argomento hard; l'energia, comprese le centrali idroelettriche; l'ambiente; il tribunale amministrativo, per arrivare alle due recentissime norme che riguardano l'università e gli ammortizzatori sociali. Con le norme di attuazione dello statuto ci siamo spinti, in altre parole, su materie e con contenuti che a Roma consideravano un tabù, impossibili da acquisire per una Provincia. E non solo a Roma per la verità.

In sostanza, le norme di attuazione sono state forse, dal punto di vista giuridico e istituzionale, lo strumento più forte che l'ordinamento abbia messo in campo e proprio per mezzo di queste norme possiamo ben dire che dal 1972 ad oggi si è, pezzo dopo pezzo, costruito un sistema istituzionale che ha dato i risultati che sono sotto gli occhi di tutti.

Naturalmente io non posso giudicare il periodo che fa riferimento alla mia presidenza ma posso giudicare ciò che ho trovato quando sono diventato presidente. Ho trovato già allora una pubblica amministrazione che aveva livelli di sofisticazione anche in termini di know how istituzionale che ci venivano invidiati: pensiamo ai diversi comparti di attività, a quello dei servizi in particolare.

Certo qualcuno potrà dire che ciò è avvenuto anche imprimendo un qualche tasso di invasività alla Provincia. E' vero; e perché? Perché si erano acquisiti poteri e funzioni da Roma organizzando sostanzialmente una rete istituzionale che prima non esisteva e facendolo, fin dagli anni '70, a

ridosso di un periodo nel quale i nostri concittadini avevano appena finito di emigrare, perché qui si era poveri e la fine dell'emigrazione dei Trentini è di quegli anni. Ciò ha creato anche un certo processo diciamo di invasività della pubblica amministrazione, cosa sulla quale abbiamo riflettuto e su cui rifletteranno naturalmente coloro che arriveranno dopo di me nei prossimi mesi e in seguito, perché questo è uno dei punti di riflessione, anche nel senso del riposizionamento del sistema dell'Autonomia.

Ecco, questi mi pare siano stati i tre grandi processi accaduti in questi decenni. Processi che lasciano il segno nella storia di una comunità perché si possono sbagliare le leggi, le delibere e le opere pubbliche, ma non si può sbagliare sui principi primi di una comunità e dunque risulta fondamentale il fatto di aver riportato pace all'interno di una dinamica tra gruppi linguistici che storicamente era invece orientata al conflitto. Questa idea di aver ricostruito, anzi per la prima volta costruito, un principio di identità istituzionale del Trentino e anche dell'Alto Adige e di aver costruito mattone su mattone un impianto, un apparato amministrativo e istituzionale spingendoci a cimentarci su terreni che sono solitamente ritenuti di assoluta ed esclusiva riserva dello Stato, mi sembra da ascrivere sotto un segno assolutamente positivo: l'Autonomia è stata anche da questo punto di vista un successo, qualche cosa del quale essere fieri ed orgogliosi.

Vorrei aggiungere due ragionamenti di prospettiva, perché è chiaro che si è aperto un ciclo nuovo. E' chiaro che il processo che è partito con il II° statuto ha in qualche modo esaurito il suo ciclo vitale; le competenze le abbiamo quasi tutte portate a casa, ne mancano alcune. Tutti gli altri processi dei quali parlavo prima si sono compiuti, certo esigono manutenzione, ma rappresentano qualche cosa che abbiamo già conquistato, che esiste.

Siamo di fronte ad un ciclo totalmente nuovo e di qui la discussione sui temi dell'Autonomia, la preoccupazione sincera che si sente parlando con la gente su questi argomenti. Ma non è solo perché di tanto in tanto i governi, a prescindere dal loro colore politico, adottano provvedimenti un po' invasivi nei nostri confronti che nasce la preoccupazione. Io penso che la gente, soprattutto chi segue con maggiore attenzione le cose, percepisce che, al di là delle contingenze, si chiude un ciclo e quando si chiude un ciclo si aprono sempre le incognite del ciclo successivo, con relative incertezze e

preoccupazioni. Quali sono gli elementi che entrano in gioco? Quali sono cioè i punti che denotano questo cambiamento di ciclo? Ne ho individuati tre che vi propongo come riflessione.

Il primo punto è questo: rispetto a tutti i periodi che abbiamo alle nostre spalle, oggi noi viviamo in un contesto che non è più solo nazionale ma globale. Questo significa Europa, significa vincoli e opportunità insieme, significa che non siamo più al confine con un paese come l'Austria che non era ancora entrata nell'Unione Europea (ricordo che la quietanza liberatoria è del 1992).

Siamo dentro un contesto istituzionale completamente diverso rispetto al passato e soprattutto in un contesto che non vede più ormai solo nell'ambito nazionale o bi-nazionale Italia-Austria il confine dei processi rispetto ai quali agire come territorio autonomo. Noi l'Autonomia l'avevamo pensata perché volevamo costruire le nostre strade, gestire le nostre scuole, le nostre centrali. Però noi oggi siamo in un contesto nel quale Roma è interlocutrice, certamente sì, ma i flussi sono flussi globali. La sfida quindi è su come impostare e gestire il passaggio da un'Autonomia pensata e gestita fino ad ora principalmente come strumento per governare i luoghi, il territorio ad un'Autonomia che ci aiuti a rapportarci con i flussi, che sono oggi flussi di genere diversissimo: flussi finanziari, demografici, di traffico che vanno molto al di là dei confini delle nazioni.

Il primo elemento da mettere in discussione, ma che non dobbiamo percepire come una minaccia ma come una sfida in più, è questo: esserci, pensarci come un'Autonomia collocata in un contesto che ormai è globale e non più solo nazionale.

Il secondo elemento che denota un ciclo nuovo è la crisi legata alla sostenibilità finanziaria. Che cosa produce questa crisi dei paesi? Produce un processo di fortissima verticalizzazione. Siccome siamo in una crisi globale che i paesi faticano a gestire, nasce una fortissima domanda di centralismo, di verticalizzazione. Una parte importante di tutte le discussioni di questi mesi nasce da lì.

In un periodo come questo anche l'opinione pubblica è propensa a ritenere che tutto sommato possono bastare pochi enti, poche persone che decidono, basta tutto sommato avere una rete di efficienza e tutto il valore della partecipazione, della condivisione e dunque dell'Autonomia

rischia di essere messo tra le cose che forse non si sa più se possiamo permetterci. Questo è il limite, anche culturale, di certe discussioni cui abbiamo assistito e che abbiamo contestato quando si sono tradotte in decisioni non accettabili. Però il tema della crisi dei paesi dell'Unione Europea e dunque la sfida che abbiamo di fronte da questo punto di vista è il cambiamento di ciclo. Non possiamo più pensare solo nei termini dei 9/10 delle entrate che sono nostri, cosa che ovviamente rimane un architrave della nostra posizione, ma dobbiamo pensare ad articolare la nostra posizione anche sul piano finanziario in maniera totalmente diversa, molto più innovativa entro il contesto nazionale.

Il terzo processo che denota il cambiamento di ciclo è il rapporto fra la nostra Autonomia speciale e la riforma dello stato. E' dal 2001 che va avanti questa vicenda della riforma dello stato. E' dal 2001 che si dice che l'Italia deve essere una repubblica federale. Poi sono venute le ultime leggi del periodo precedente, quella sul federalismo fiscale e si è arrivati al fallimento totale di questa impostazione della riforma dello Stato.

Se voi andate in giro e osservate le grandi regioni del nord, la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, vedete subito che sono molto meno autonome, molto meno dotate di poteri, molto meno organizzate di quanto non lo fossero prima della riforma del 2001. Questo spiega fra l'altro molto dell'ostilità crescente nei nostri confronti perché a loro avevano fatto balenare il federalismo come una ricchezza, un toccasana e ora si scoprono invece meno dotate di strumenti, più disorganizzate ecc.

Ma c'è di più. Non si può non rilevare come una delle cose che sicuramente ci devono preoccupare, ma che potrebbe rappresentare un'opportunità, è che questo tema della riforma dello Stato prima o poi andrà ripreso in mano. E noi dobbiamo essere così lungimiranti da collocarci lì dove queste discussioni si faranno e da proporci come coloro che possono offrire una terza via fra, da un lato un federalismo retorico, pasticciato e sostanzialmente egoista di matrice padana e dall'altro le tentazioni centraliste, stataliste che non sono in grado di dare risposta adeguata ad una società moderna come la nostra. Dunque l'idea di riproporre questo nostro modello istituzionale come punto di riferimento, come un possibile punto di riflessione per riprendere in mano l'idea di uno stato autonomistico, plurale, lasciando da parte le parole un po' ridondanti tipo federalismo, ma riprendendo molto

semplicemente ciò che la costituzione dice e cioè quel processo regionalista che non è mai stato attuato completamente. Del resto già oggi, con tutte le competenze che abbiamo, se depuriamo dai 9/10 teorici ciò che abbiamo dovuto dare ai diversi governi che si sono succeduti in termini di patto di stabilità, contributo al concorso del riequilibrio nazionale ecc. ecc., fatti i conti, arriviamo ai 6/10, 6 decimi e mezzo, o giù di lì.

Cosa possiamo dire a questo riguardo? Certamente che c'è da riflettere per recuperare una discussione sui temi dell'Autonomia e a me fa molto piacere che voi l'abbiate fatto; c'è da recuperare anche il gusto di aprire delle pagine nuove perché non si può solo difendersi ma bisogna anche e soprattutto cercare prospettive nuove.

Di fatto il III° statuto è già stato aperto: con l'accordo di Milano abbiamo riscritto l'intero titolo VI dello statuto, che è quello che riguarda le norme finanziarie. Di sicuro è tempo di impostare un ragionamento per una revisione più organica. Dire III° statuto significa la presa d'atto che il ciclo del II° statuto è terminato, è superato e dunque bisogna partire per un altro tratto di strada.

Fra i temi sicuramente più rilevanti vi è quello della Regione e dell'Euro-regione. Si tratta sostanzialmente di mettere nello statuto ciò che di fatto già c'è e cioè che la Regione non è un ente di governo ma è un ente che deve garantire la collaborazione istituzionale fra le due Province.

Il tema è facilmente risolvibile per le due Giunte, basta inserire nello statuto la staffetta; molto più difficile è la soluzione per i due Consigli perché è evidente che non ha molto senso parlare di leggi regionali e quindi bisognerà inventare una nuova funzione del Consiglio regionale, orientata forse più sulla logica delle "direttive", prevedendo una forte semplificazione degli organi e inserendo nello statuto un aggancio molto forte all'Euro-regione e quindi alla collaborazione di Trento e Bolzano con Innsbruck, vista come il nocciolo intorno al quale costruire una regione alpina europea.

Quando però si parla di regione alpina europea se ne parla in termini di rapporti fra le grandi capitali che stanno a nord e a sud delle Alpi e quindi Milano, Monaco, Venezia; noi abbiamo evidentemente un'altra concezione di regione alpina, nel senso cioè che intendiamo mettere assieme i territori veri e propri delle Alpi.

Il secondo punto da affrontare nel III° statuto è la logica della sussidiarietà. Dicevo prima che l'attuale statuto è fortemente concentrato sulle Province, per le ragioni che ho detto prima. Bisogna prendere in mano questo problema, sia dal punto di vista degli enti locali e territoriali, attraverso un ripensamento dell'impostazione di tipo istituzionale e sia nei confronti della comunità.

Un terzo punto riguarda Bolzano ed è un punto molto delicato, che esige un passo in più.

In buona sostanza, dalla stagione dei soli diritti dei gruppi linguistici bisogna passare ad una stagione che consideri anche i diritti delle persone e questo è il punto più delicato, delicatissimo, perché per ogni minoranza linguistica risulta sempre prevalente l'aspetto del diritto del gruppo linguistico. Oggi, però, nel contesto europeo nel quale viviamo non possiamo dimenticare che c'è anche l'aspetto dei diritti delle persone e tutti gli istituti sui quali si è costruita la pace tra i gruppi linguistici sono istituti fortemente ancorati al principio del diritto del gruppo linguistico. Ecco un tema che richiederà di aprire una discussione molto seria, con grandissima prudenza e cautela, ma nel contempo con la consapevolezza della sua imprescindibilità.

Per la riforma dello Stato, di cui parlavo prima, abbiamo elaborato delle idee nuove anche sotto il profilo finanziario, incominciando a ragionare in termini di "residuo fiscale", vale a dire quanto produce un territorio in termini di gettito fiscale, quanto di quel gettito viene impiegato sul territorio direttamente o indirettamente, come si ripartisce la quota rimanente. A questo proposito succedono delle cose molto curiose, perché noi siamo spesso additati come un territorio che consuma risorse e non anche che le produce. Se poi però si va un po' più in profondità, in Italia ci sono solo tre regioni che hanno un residuo fiscale positivo: Trento, Bolzano e Lombardia.

La nostra proposta è molto semplice: collocare il nostro residuo fiscale allo stesso livello di tutte le regioni del centro nord. Allo stesso identico livello. Quale sarà la differenza? La differenza sarà che da noi quasi tutta questa massa finanziaria sarà gestita direttamente dalla Provincia, mentre nelle regioni a statuto ordinario, finché non cambierà la costituzione, sarà in gran parte lo Stato che gestirà quelle risorse. Sulla base di questo principio noi possiamo rivendicare dallo Stato ulteriori competenze, quelle

delle quali abbiamo sempre parlato e che ci mancano. Cosa ci manca sostanzialmente? Ci manca la gestione delle entrate, perché noi usiamo le risorse ma non siamo noi a riscuoterle; dunque dobbiamo chiedere la gestione dell'Agenzia delle Entrate. Beneficiamo dei servizi della giustizia, certamente sì, ma chiediamo di poterci occupare degli aspetti logistici, amministrativi, organizzativi, tecnologici, restando ovviamente i magistrati allo Stato e via dicendo.

Il punto sul quale dobbiamo lavorare e stiamo lavorando è proprio questo, un'Autonomia di nuova concezione, che valorizzi tutto ciò che è stato fatto nel periodo di vigenza del II° statuto, ma immagini anche un passo in più, sulla base di una maggiore responsabilità finanziaria che derivi dall'applicazione di questo principio del residuo fiscale.

Un ultimissimo punto con il quale concludo. Tutto questo attiene ai rapporti fra le istituzioni, alle costruzioni giuridiche, ha come scopo di dare l'idea che la nostra Autonomia non è qualche cosa da difendere perché ce l'abbiamo, perché i nostri padri l'hanno voluta e costruita; sicuramente anche questo, ma l'idea basilare è legata alla volontà di costruire un modello nuovo e moderno per affrontare la crisi dello stato nazionale. Però tutto questo non andrà avanti in nessun modo se i trentini non sapranno percepire l'Autonomia come un valore e quindi ragionare, discutere, anche celebrare la nostra Autonomia, ma soprattutto viverla come un grande valore collettivo. E' la costituzione materiale del Trentino lo scigno vero dell'Autonomia non la Provincia con le sue leggi, i suoi palazzi, i suoi apparati. Quelli sono gli strumenti ma è la costituzione materiale, cioè il modo di stare insieme dei cittadini, dei corpi sociali, delle comunità in un contesto di autogoverno anche minuto, che dà il senso vero del valore dell'Autonomia.

Io penso che tutto questo dovrà essere coltivato con particolare cautela, cura e grande attenzione da parte di tutti: dalle agenzie educative come dalle realtà culturali, economiche, sociali perché di queste cose non si possono occupare solo i politici e i giuristi, è necessario che se ne occupino tutti coloro che hanno a cuore i valori fondamentali di questa nostra comunità.



Lorenzo Dellai è nato a Trento il 28 novembre 1959; sposato, tre figli, vive a Gardolo di Trento.

Nel 1990 diventa sindaco di Trento, riconfermato nel 1995.

Nell'autunno 1998 si candida alle elezioni regionali e diventa Presidente della Provincia autonoma di Trento, riconfermato nel 2003 e ancora nel 2008, sempre con larghissimi consensi.

Nelle due ultime legislature è stato anche Presidente della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Suedtirolo con una staffetta con il collega Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel dicembre 2012 si è dimesso dalla carica di Presidente della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Autonoma Trentino Alto Adige per poter candidare alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013.

Eletto nella circoscrizione Trentino Alto Adige con largo consenso, è oggi Presidente del Gruppo parlamentare alla Camera di "Scelta civica per l'Italia".

L'AUTONOMIA SPECIALE DEL TRENINO ALTO ADIGE OPPORTUNITÀ E LIMITI

PREMESSA

Il metodo di approccio al tema riguarda volutamente solo in parte gli aspetti giuridici per dedicarsi più ad un lettura 'storico-giuridica' delle opportunità e dei limiti nelle varie fasi di sviluppo delle Autonomie speciali in generale e del Trentino Alto Adige in particolare.

1. Le opportunità e i limiti presi in considerazione sono riferiti sia alle caratteristiche dello Statuto e della sua formazione ed evoluzione, alle potestà, in particolare quella legislativa, delle Istituzioni dell'Autonomia, ma soprattutto avrà riguardo al come la si è di fatto utilizzata.
2. La questione di fondo è: sono ancora attuali le Autonomie speciali? Le Autonomie speciali sono nate da situazioni, esigenze e contesti in parte simili, ma in parte del tutto peculiari:
 - * un primo elemento comune è dato dalla condizione socioeconomica, che riguarda soprattutto Sicilia e Sardegna;
 - * ad esso si aggiunge la caratteristica del territorio che per Sicilia e Sardegna aggiunge quello della insularità;
 - * un terzo riferimento è dato da specifiche peculiarità di identità culturale e linguistica nonché storico-politiche;
 - * infine si aggiungono connesse motivazioni e relazioni anche di tipo internazionale (in particolare Trentino Alto Adige e, in parte, Friuli Venezia Giulia).

Le competenze sono molto più numerose ed ampie rispetto a quelle delle Regioni ordinarie per cui lo sono anche le corrispondenti risorse finanziarie.

La loro legittimazione attuale è connessa soprattutto al fatto che:

- * si possa dimostrarne la permanenza e la vitalità che, da sole, non possono essere sufficienti, in quanto occorre anche che tali fattori

si coniughino con la concreta ed effettiva attuazione del progetto statutario sulle cui basi sono state impostate le autonomie speciali assieme alla costituzione repubblicana;

- * si possa dimostrare la capacità dell'autonomia speciale di interpretare il ruolo affidato alle sue istituzioni anche nel processo di cambiamento del contesto istituzionale, politico-economico e sociale a livello nazionale ed internazionale, ma soprattutto europeo; quindi capacità di adeguare nel tempo il proprio modo di essere e concretizzare il progetto originario reinterpretandolo nel e con il cambiamento;
- * si possa dimostrare la capacità dell'autonomia speciale di contribuire, rectius continuare a contribuire, e in modo essenziale e vitale, all'evoluzione del contesto politico-istituzionale, sia a livello più ampio (europeo-nazionale) che locale.

Per poter affrontare in modo sintetico i temi sopra evidenziati si può fare riferimento utile, parziale ma significativo a mio avviso, alla concreta attuazione degli Statuti, che come tali costituiscono un progetto che va poi concretamente declinato nella effettiva assunzione delle funzioni statali.

A tal proposito giova ricordare quanto affermato da A. De Gasperi all'Assemblea Costituente in occasione dell'approvazione degli Statuti speciali: *“le Autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno solo ad una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese. Non facciano la concorrenza allo Stato per non spendere molto, ma facciano in modo da creare un' amministrazione più forte e che costi meno. Solo così le Autonomie si salveranno ovunque perché se un'autonomia dovesse sussistere a spese dello Stato, questa autonomia sarà apparente per qualche tempo e non durerà a lungo”*.

LE OPPORTUNITÀ DATE DAI PROGETTI STATUTARI DEL 1945

Alla fine del periodo fascista si riaffermano le teorie regionaliste o federaliste, anche con profonde diversità tra loro, ma con il comune valore del decentramento dei poteri come garanzia di libertà e democrazia. Si riaffermano così le teorie di Sturzo, di Salvemini, di Cattaneo ed altri e già prima della fine della guerra, nel 1943 a Chivasso, in un convegno promosso dai partigiani, si chiede l'autogoverno della Valle d'Aosta e delle

Valli Valdesi. Il dibattito sulle Regioni si apre già con il Governo Badoglio per alcune zone del Paese: la Valle d'Aosta, la Sicilia, la Sardegna.

a) *La Regione Valle d'Aosta*

Il 19 dicembre 1943 nella casa di Edgardo Pons a Chivasso ci fu un incontro per sottoscrivere la dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine. A conclusione dell'incontro venne sottoscritta una dichiarazione contenente il «minimum indispensabile perché quelle regioni possano rinascere a nuova vita».

Prima ancora che in Sicilia, dunque, un embrione di autonomia si determina in Valle d'Aosta con il r.d. legislativo 7 settembre 1945, n. 545, mosso dal timore del separatismo legato più al carattere plurilingue della popolazione che a fattori economico sociali (il reddito era già allora superiore alla media italiana 1,58). Nasce così un Ente autonomo che assorbe la Provincia e acquisisce una serie significativa di funzioni statali

b) *La Regione Siciliana*

Vanno ricordate ai nostri fini alcune caratteristiche salienti della cultura autonomista della popolazione siciliana. Le origini di un movimento independentista moderno in Sicilia sono da ricercare nelle rivolte separatiste del 1820 e nella Rivoluzione independentista siciliana del 1848. Dopo la costituzione del Regno d'Italia, in Sicilia si ripropone un sentimento independentista. Dopo la prima guerra mondiale si ripresentò l'idea separatista ma, come tutti i movimenti anche solo autonomisti come quelli trentini, era destinata a non sortire effetto alcuno con la nascita del Fascismo. Nel febbraio 1944 gli Alleati riconsegnarono l'isola al governo italiano del Regno del Sud, mentre l'istituzione della Regione Siciliana avviene con il Decreto legge 15 maggio 1946, n. 455, che approva uno Statuto speciale con il riconoscimento di ampie forme di autonomia. Nell'aprile del 1947 viene eletto il primo parlamento siciliano, che il 30 maggio elegge il primo governo regionale.

Va ricordato anche che il reddito medio della popolazione siciliana era molto al di sotto di quello medio italiano (il 58%), per cui non possono essere ignorate le condizioni economico-sociali tra le motivazioni forti dell'indipendentismo e comunque della rivendicazione dell'autonomia.

Dunque anche la Regione Siciliana ebbe il suo Statuto speciale, come la Val d'Aosta, già prima della Costituzione della Repubblica. Ad esso è poi seguita la legge costituzionale n. 2 del 1948 e le altre tre leggi costituzionali che riconoscevano l'autonomia con i relativi statuti speciali al Trentino Alto Adige, alla Valle d'Aosta e alla Sardegna.

c) *La regione Sardegna*

Già sulla base del decreto legge 27 gennaio 1944, n. 21 viene retta da un Alto Commissario, affiancato da una Giunta consultiva e successivamente da una Consulta Regionale parzialmente rappresentativa delle organizzazioni politiche e sociali dell'Isola. Questa situazione perdurerà fino all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948. Va ricordato che anche il reddito medio della popolazione sarda era molto al di sotto di quello medio italiano (il 63%), per cui non possono essere ignorate le condizioni economico-sociali tra le motivazioni forti dell'indipendentismo e comunque della rivendicazione dell'autonomia

d) *La Regione Friuli Venezia Giulia*

Il suo percorso di specialità è legato nella fase iniziale alle vicende di carattere internazionale postbelliche che limitano per un periodo considerevole la sovranità dello Stato su parte del territorio prefigurato per quella Regione, il cui Statuto è approvato solo nel 1963.

Le materie rientranti nella competenza legislativa regionale sono più simili al modello "standard" delle altre Regioni a statuto speciale. Semmai sono da segnalare alcune peculiarità: non vi sono significative norme relative alla tutela della lingua e cultura delle minoranze linguistiche, se non un limitato riferimento alla "salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali". A ciò si associa la limitazione alla sola potestà legislativa integrativa in materia di istruzione, salvo quella professionale, nonché in materia di antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna; viene inclusa altresì, come per il Trentino Alto Adige, la competenza in materia di toponomastica e libro fondiario, considerata la comune sopravvivenza del regime tavolare austriaco. Il reddito medio della popolazione FVG è prossimo a quello medio italiano (101%). Per tutte

le autonomie speciali è stabilito il principio del parallelismo tra potestà legislativa ed amministrativa, salvo quelle attribuite agli enti locali, nelle materie di competenza statale, dalle leggi della Repubblica.

e) *Il Trentino Alto Adige*

Nel maggio 1945, dopo la fuga dei tedeschi, si instaurò un rapporto tra Forze alleate e Comitato di Liberazione Nazionale, formato da esponenti della neocostituita Democrazia Cristiana, del Partito Socialista, del Partito Comunista, di quello Liberale e di quello d'Azione, ma con una difficile collaborazione, a causa della diversa visione delle scelte da farsi sul piano della amministrazione provvisoria del territorio.

L'8 maggio 1945 Erich Amonn fonda con un gruppo di sostenitori la Südtiroler Volkspartei (SVP), riconosciuta dagli Alleati, in quanto promossa da appartenenti a movimenti di resistenza sudtirolese e di non optanti.

In quel tempo si propose la richiesta di autodeterminazione (Selbstbestimmung) del popolo sudtirolese, ma la richiesta, appoggiata dall'Austria, fu respinta per ben due volte dagli Alleati, sia il 30 aprile 1946 che il 24 giugno dello stesso anno. Alla seconda richiesta, che si limitava a far rientrare nel Nord Tirolo alcune valli come la Pusteria con Bressanone e la Val di Vizze, si oppose anche la SVP per il timore dello smembramento del territorio sudtirolese.

Va ricordato anche che il reddito medio della popolazione del Trentino Alto Adige era prossimo a quello medio italiano (106%).

Numerosi furono i progetti elaborati dalle forze politiche locali all'indomani della fine della seconda guerra mondiale.

La soluzione finale, divenuta primo Statuto di Autonomia del Trentino Alto Adige con la Legge Costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948, prevede la ripartizione della potestà legislativa 'regionale' tra Regione e Provincie, con una netta prevalenza della potestà attribuita alla Regione.

La formula del parallelismo potestà legislativa/potestà amministrativa è prevista anche per il Trentino Alto Adige, ma in più si prevede che la Regione deleghi di norma le proprie funzioni amministrative alle due Provincie.

LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE: RUOLO E CARATTERISTICHE

a) *In generale*

Le norme di attuazione sono approvate nella forma del decreto legislativo, non su delega preventiva e specifica del Parlamento, ma sulla base di una delega permanente contenuta negli Statuti speciali e una specifica procedura, costituita, seppure con modalità diverse da statuto a statuto, dall'intervento di una Commissione paritetica Stato-Regione.

Con riferimento alla questione della collocazione delle norme di attuazione all'interno del sistema delle fonti del nostro ordinamento, si sono contrapposte la tesi che le qualifica come fonti di rango primario (e dunque equiordinato rispetto alla legge ordinaria), dotate tuttavia di una sfera di competenza riservata, e l'orientamento che le colloca ad un livello intermedio tra costituzione e legge ordinaria, in quanto fonti normative di livello inferiore alla legge costituzionale, ma con forza e valore superiore alle leggi ordinarie, posto che rappresentano lo strumento immediatamente attuativo e integrativo della disciplina statutaria.

Con la sent. n. 213 del 1998 la Corte costituzionale, pur ribadendo la competenza di «carattere riservato e separato» delle norme di attuazione, ha affermato che le stesse, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, finiscono per fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie, le necessarie indicazioni per dare a queste ultime piena attuazione. Resta fermo che il valore giuridico delle norme di attuazione, subordinate allo Statuto (oltre che alla Costituzione), non le sottrae di certo all'ordinario controllo di legittimità costituzionale, quando contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale.

Da tale quadro si può anticipare una prima conclusione: dopo la riforma del titolo V della Costituzione intervenuta con la legge costituzionale n. 3/2001, viene confermato il ruolo primario delle norme di attuazione degli Statuti speciali e viene rafforzato il principio «bilaterale», che presiede alla formazione di dette norme, in relazione alle quali gli spazi per intervenire 'praeter statutum' sono aumentati proprio per effetto dell'applicazione della 'clausola di maggior favore'.

b) *I limiti delle norme di attuazione nello Statuto del Trentino Alto Adige del 1948*

Il limite oggettivo più significativo è dato dal fatto che l'articolo 95 prevede che l'attuazione dello Statuto sia affidata a decreti legislativi senza alcun termine temporale e soprattutto senza una procedura di consultazione-coinvolgimento delle Istituzioni locali.

L'altro limite significativo è dato dalla mancata previsione di rimedi all'inerzia dell'applicazione della norma contenuta nell'articolo 14, che prevede che la "Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Provincie". Era questo uno dei cardini su cui poggiava l'equilibrio dell'intero originalissimo impianto statutario la cui inapplicazione avrebbe generato le situazioni critiche che conosciamo bene con le relative conseguenze.

c) *Le norme di attuazione dello Statuto del 1971-72*

Il cosiddetto "Pacchetto delle misure a favore delle popolazioni altoatesine", definito a seguito della vertenza sorta negli anni '60 tra Italia e Austria a causa della lamentata inattuazione dell'Accordo De Gasperi – Gruber del 1946 prevede, tra i suoi punti di maggior rilievo, il rafforzamento del ruolo, che diviene come vedremo di fatto permanente, delle norme di attuazione statutaria e, soprattutto, il vincolo del parere obbligatorio di una Commissione paritetica Stato-Regione/Provincie di Trento e di Bolzano prima della loro approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Sull'argomento norme di attuazione, per quanto riguarda la situazione specifica del Trentino-Alto Adige, si può osservare che:

- * il trasferimento di funzioni amministrative statali alle istituzioni dell'Autonomia non può dirsi mai pressoché completato, se le stesse mantengono un ampio spazio soprattutto, ma non solo, per quanto riguarda la delega di funzioni statali, che è stata anche di recente (vedi Università e Ammortizzatori sociali) ampiamente utilizzata sia come strumento di concorso delle Provincie autonome al risanamento della Finanza pubblica e al perseguimento degli obiettivi e vincoli derivanti dai Trattati Europei, ma anche per affrontare alcune questioni che rappresentano un significato strategico, come le grandi infrastrutture ferroviarie, autostradali, energetiche e delle telecomunicazioni, la ricerca scientifica, i rapporti con le istituzioni comunitarie e l'attività estera;
- * la garanzia della continuità dell'operato delle Commissioni paritetiche

e della legittimazione delle stesse e del Governo ad attuare lo Statuto secondo la previsione dell'art. 107 dello Statuto, è determinante per mantenere un rapporto dialettico ma costruttivo con le Amministrazioni dello Stato, proprio per il carattere di pariteticità delle Commissioni stesse che, sommato alla bilateralità, rimane strumento necessario per la tutela delle effettive specificità dell'autonomia.

OPPORTUNITA' E LIMITI DEL SECONDO STATUTO DEL 1972

a) L'assetto istituzionale

È sempre quello “tripolare” delle origini, dato dalla Regione e dalle due Provincie, ma i ruoli si invertono per cui la quasi totalità delle competenze sono attribuite alle due Provincie (autonome) mentre alla Regione è mantenuto un ruolo soprattutto di definizione degli Ordinamenti (Comuni, Enti ospedalieri, IPAB ecc.).

Le innovazioni dello Statuto del 1972 sul piano della potestà legislativa possono essere sintetizzate, in termini generali, in un massiccio trasferimento di competenze legislative dalla Regione alle due Provincie.

In questo contesto si colloca anche, pur con significati sempre più ampi, la tutela della cultura e della lingua delle popolazioni ladina, mochena e cimbra, che costituiscono le minoranze linguistiche del Trentino tutelate dallo Statuto, oltre che dai principi costituzionali.

b) Le norme di attuazione con la nuova procedura del coinvolgimento obbligatorio della Commissione dei 12

Il periodo che va dal 1973 al 1992 è stato molto fecondo per la produzione delle norme di attuazione (oltre 100), che hanno consentito di attuare gran parte del progetto statutario, tanto da consentire di giungere, nel 1992, all'accertamento del compimento di tutti gli impegni previsti dalla parafatura del programma di esecuzione del Pacchetto del 1969, necessario e propedeutico alla chiusura della vertenza con l'Austria. Questo importante traguardo è stato ottenuto con particolare riferimento ad alcune norme di attuazione ‘conclusive’, delle quali una in particolare, quella approvata col D.Lgs. 266/1992, è importante per la valenza politico-istituzionale, prima che giuridica, del suo articolo 1 che testualmente recita :

“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 Provincie 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.” Con ciò affermando, in un atto poi depositato all'ONU con la quietanza liberatoria, che lo Statuto speciale si ricollega all'Accordo De Gasperi Gruber e riguarda la Regione ed entrambe le Provincie autonome e sottolineando il peculiare sistema dei rapporti tra legislazione statale e regionale – provinciale che attribuisce una specifica capacità di resistenza alle norme adottate dai legislatori locali nelle materie appartenenti alla potestà legislativa esclusiva o concorrente rispetto alle leggi statali ordinarie.

c) Le nuove norme di attuazione che attuano l'intesa intervenuta con il Governo dopo il 1993

Nel frattempo, peraltro, la situazione di crisi soprattutto a livello finanziario dello Stato, (e di tutti i poteri regionali e locali), porta il Parlamento e il Governo ad operare, sia a livello legislativo che amministrativo, nel senso di un accentuato centralismo.

La manovra avviata a settembre 1992 dal Governo per il riequilibrio del bilancio ed il risanamento della finanza pubblica si caratterizza, oltre che per le molte innovazioni di rilievo nella struttura della Pubblica Amministrazione, anche per una serie di misure solo apparentemente di tipo contingente di natura finanziaria operanti sulle entrate dello Stato, ma in realtà con una valenza indotta ben più significativa sulle Autonomie speciali.

È opportuno un chiarimento: non si tratta di mettere in discussione la necessità, anzi il dovere delle autonomie speciali di partecipare all'indifferibile processo di risanamento della finanza pubblica e statale, quanto di evitare che ciò avvenga in forme non compatibili con lo Statuto e con l'esigenza di non modificare unilateralmente il sistema delle risorse. A fronte di tale situazione la Provincia Autonoma di Trento propone:

* il trasferimento di nuove funzioni nelle materie già di competenza delle

Province, ma ancora rimaste allo Stato (es. istruzione, invalidi civili), ovvero delega negli altri casi (viabilità statale, lavoro, motorizzazione civile);

- * l'assunzione di spesa in settori non contemplati dallo Statuto, ma ritenuti di preminente interesse per la comunità locale (istituti di ricerca, conservatorio);
- * l'esclusione dal Fondo Sanitario Nazionale.

Per il metodo si propone un'intesa a carattere generale tra Governo e Provincia autonoma, che deve evidentemente coinvolgere anche la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige.

Il 24 dicembre 1993 è promulgata la legge n. 537, recante «Misure correttive di finanza pubblica» che all'art. 12 prevede la definizione entro il 31 dicembre 1994 delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome, nonché la delega di funzioni amministrative statali in materie escluse.

LE OPPORTUNITÀ DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE DEL 2001

Innanzitutto dobbiamo ricordare che il nuovo articolo 116 della Costituzione conferma gli statuti speciali, anzi ne prevede un rafforzamento. Afferma ora la Costituzione che il Trentino Alto Adige/Südtirol, assieme alle altre quattro Regioni a statuto speciale, “dispone di forme e condizioni particolari di autonomia” mentre la precedente formulazione dell'articolo 116 affermava che a tali regioni “sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia”. Ciò significa che la Costituzione riconosce a tali comunità regionali un diritto all'autonomia che in qualche misura prescinde anche dal suo stesso riconoscimento ad opera della Costituzione.

Esso costituisce anche un riconoscimento diretto delle Province autonome di Trento e di Bolzano quali istituzioni costitutive della Regione Trentino Alto Adige.

Questo riconoscimento costituzionale delle Province autonome va correlato con le modifiche allo statuto di autonomia del Trentino Alto Adige recate dall'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2

che ha profondamente innovato lo statuto, tra l'altro trasferendo alle due Province autonome la potestà legislativa in materia di forma di governo e di sistema di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia. L'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 dispone, infine, che, sino all'adeguamento degli statuti speciali, le parti della riforma costituzionale che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già a loro attribuite, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

I LIMITI DERIVANTI DALLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 assistiamo al sovrapporsi di due sistemi diversi di riparto delle competenze legislative: per quanto riguarda l'individuazione delle materie (elenchi in positivo delle competenze regionali per gli Statuti speciali), mentre per le ordinarie si parte dalle materie riservate in via esclusiva allo Stato per passare a quelle concorrenti Stato–Regioni, e, infine, alle materie di competenza delle regioni in via residuale (tutte le materie che non sono riservate allo Stato o che sono individuate come materia di potestà concorrente stato-regione sono di competenza della regione), sia per quanto riguarda la configurazione dei limiti alla potestà legislativa regionale:

- * per le Speciali: statutaria - esclusiva – concorrente – integrativa – delegata ...etc.
- * per le Ordinarie: statutaria (diversa da quella delle 'speciali') - residuale (diversa da esclusiva)– concorrente – integrativa – delegata, alle quali si sommano però le cosiddette “materie non materie”, che esprimono valori unitari che conformano l'attività di tutti i livelli di governo della Repubblica, come la concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti costituzionali come quello dell'assistenza sanitaria o dell'istruzione o comunque connessi con prestazioni che devono essere garantite uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Come si evince dalla giurisprudenza della Corte costituzionale di questi anni i due diversi sistemi di riparto e i relativi limiti devono convivere in quanto il nuovo si applica solo, per le autonomie speciali, alle materie

acquisite alla competenza regionale attraverso la cosiddetta “Clausola di maggior favore” di cui all’articolo 10 della legge costituzionale 3/2001.

TRA OPPORTUNITÀ E LIMITI: LA LEGGE SUL C.D. FEDERALISMO FISCALE, L’ACCORDO DI MILANO E LA POTESTÀ LEGISLATIVA IN MATERIA TRIBUTARIA

La legge sul cosiddetto “federalismo fiscale”, che attua l’articolo 119 della Costituzione come innovato nel 2001, prevede un riassetto generale della fiscalità nazionale, una “ricatalogazione” dei tributi sia statali che regionali e locali. Introduce quindi un sistema di finanza regionale del tutto simile a quello delle autonomie speciali, salvo che per i livelli di compartecipazione ai gettiti dei tributi statali. Infatti, ad esempio, per il Trentino Alto Adige, è previsto dallo statuto il 90% di tutti i tributi statali, mentre per le regioni ordinarie non c’è alcun livello prefissato, che va determinato in futuro sulla base di metodi di calcolo previsti dalla legge.

Sul versante delle risorse, tenendo conto della grande disparità di capacità fiscale dei vari territori italiani e dando attuazione ad una norma di principio dell’articolo 119 della Costituzione, vengono introdotti il principio e un sistema di perequazione tra le Regioni. Si prevede infatti di destinare una parte delle risorse complessivamente raccolte dal sistema tributario statale ad una specifica redistribuzione fra le regioni economicamente più deboli, per assicurare a tutte di avere una minimale dotazione di risorse per lo svolgimento delle funzioni a loro attribuite, in particolare quelle essenziali (sanità, scuola ecc.), da garantire su tutto il territorio nazionale.

L’articolo 27 della legge n. 42 del 2009 prevede il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome:

- * al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà fra le regioni;
- * all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario (in particolare dal Patto di Stabilità e crescita per il riequilibrio della finanza pubblica e lo sviluppo).

Tale concorso si deve realizzare nei modi e secondo i criteri stabiliti attraverso la disciplina che sarà introdotta da apposite norme di attuazione dello Statuto speciale, da approvare ed emanare secondo quanto previsto

da ciascun Statuto (per il Trentino Alto Adige dal Consiglio dei ministri, su proposta-parere della Commissione dei 12).

LA SOLUZIONE DEFINITA PER IL TRENINO ALTO ADIGE

Per il Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano la questione ha trovato soluzione attraverso una modalità del tutto specifica. Infatti, nel mese di dicembre 2009 il Governo e le Province autonome hanno sottoscritto un accordo che, a sensi dell'articolo 104 della Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige, ha costituito la base di una vera e propria modifica del Titolo VI dello Statuto stesso, cioè di quella parte che è riferita alla disciplina dell'autonomia finanziaria della Regione e delle Province autonome.

Tale accordo è stato poi tradotto, anzi per meglio dire, trasposto letteralmente nella legge finanziaria dello Stato per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191).

L'essenza dei contenuti è così sintetizzabile:

- * il sistema delle entrate delle Province autonome di Trento e Bolzano è focalizzato:
 - a) sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio provinciale, ancorché versati allo Stato fuori del territorio medesimo;
 - b) sui tributi istituiti o disciplinati dalla legge provinciale;
- * vengono eliminate le altre fonti di finanziamento concorrente, quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'IVA all'importazione, la cosiddetta quota variabile e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle Regioni ordinarie;
- * vengono previste, quale concorso delle Province autonome e della Regione all'obiettivo della perequazione e della solidarietà interregionali, l'assunzione di funzioni statali con i relativi oneri, anche in forma di delega, ma comunque con beneficio a favore del bilancio dello Stato, nonché di una partecipazione a progetti di sviluppo socioeconomico dei territori di confine con la Regione Lombardia e la Regione Veneto ed altre iniziative ancora. Il tutto in modo da assicurare comunque uno

- sgravio al bilancio statale di almeno 100 milioni di euro all'anno per ciascuna Provincia autonoma;
- * vengono previste nuove forme e modalità di partecipazione delle Province autonome agli obblighi di riequilibrio della finanza pubblica derivanti anche dal patto di stabilità e sviluppo europeo e dal patto di stabilità interno che lo attua in Italia. Tali forme e modalità sono essenzialmente riconducibili ad accordi periodici Province autonome-Stato, allo strumento dei saldi di bilancio programmati e concordati nonché alle misure che le Province autonome dovranno attuare attraverso le proprie leggi per assicurare il coordinamento tra finanza provinciale e locale e finanza statale;
 - * vengono individuati alcuni settori specifici nei quali opererà comunque, a decorrere dal 1 gennaio 2010, la delega di funzioni ed il trasferimento di oneri in capo alle Province autonome: per Trento tali deleghe sono riferite all'Università di Trento e ai cosiddetti ammortizzatori sociali (cassa integrazione guadagni ordinaria e speciale, mobilità, assegni di disoccupazione).

I NODI DEL RAPPORTO TRA FINANZA PUBBLICA STATALE E QUELLA DELLE REGIONI ORDINARIE E A STATUTO SPECIALE

La crisi dell'economia e della finanza mondiale, crisi acuta e prolungata particolarmente in Italia, ha provocato il sovvertimento di ogni equilibrio, mettendo in luce la crisi del sistema dei rapporti finanziari Stato-Regioni. Ciò ha fatto emergere con prepotenza la questione del debito pubblico italiano, nelle sue varie dimensioni e livelli di governo istituzionali, la diminuzione del PIL che si protrae ormai da anni, il che ha costretto all'incremento della pressione fiscale totale per cercare di mantenere la situazione in equilibrio.

La ricerca tumultuosa e difficoltosa di mantenere gli equilibri di bilancio, complessivo e consolidato, pur in uno scenario di crescita accentuata dei tassi di interesse dei titoli di stato, ha avuto come conseguenza l'incremento accentuato del costo del servizio del debito pubblico e delle sue prospettive. Questo fenomeno sta causando un'incidenza di dimensione critica della voce interessi passivi nelle spese correnti del bilancio dello Stato.

Occorre tenere presente questa situazione per valutare le azioni che Governo e Parlamento hanno posto in essere in questo periodo e per considerare le prospettive di superamento delle criticità nei rapporti istituzionali Stato-Regioni, in particolare speciali, nonostante il recente Accordo di Milano e la conseguente modifica dell'intero Titolo VI dello Statuto sopra illustrato.

QUALI PROSPETTIVE PER IL FUTURO ?

- Un nuovo titolo VI dello Statuto o, almeno, nuove norme di attuazione per dare attuazione al medesimo titolo VI.
- Nuove intese con le regioni confinanti sia a nord per una più ampia ed incisiva azione volta ad incrementare la cooperazione: Regioni, Provincia autonoma di Bolzano, Baviera, Tirolo, sia a sud: Veneto, ma anche Lombardia (acque, energia elettrica, viabilità, Parco dello Stelvio), (ferrovia TEN Berlino–Palermo, ma anche Brenner Korridor, e Tirreno-Adriatico), in una visione complessiva di compartecipazione alla programmazione europea/statale/regionale e di attuazione dei Trattati europei e degli Accordi Internazionali.
- Un nuovo progetto statutario che nasca dal basso e coinvolga contemporaneamente Trentino e Alto Adige Sudtirolo, nel quale trovino nuova definizione in chiave evolutiva tutte quelle innovazioni che sono state attuate o almeno avviate con l'attuale Statuto. Non quindi una mera opera di coordinamento legislativo, ma piuttosto la definizione di un nuovo progetto di autonomia che, sulla base delle invarianti, date dai valori e principi che da “sempre” connotano il Trentino Alto Adige Suedtirolo, e in un'ottica di partecipazione responsabile e cooperativa al contesto europeo e nazionale, individui gli obiettivi di lungo periodo da perseguire e delinea un coerente sistema di rapporti con le altre Regioni e con lo Stato centrale e che contenga:
 - una nuova architettura istituzionale (Regione – Province Autonome) nel quadro dell'unico ed unitario Statuto speciale;
 - un'ampia potestà legislativa statutaria in una visione organica di forma di governo/forma di regione anche con riferimento all'ordinamento delle autonomie locali;

- una nuova potestà legislativa tendenzialmente tutta di tipo esclusivo e una disciplina del rapporto con le leggi dello Stato, adeguando il decreto legislativo n. 266/1992 al nuovo assetto della potestà legislativa esclusiva, anche per quanto riguarda l'attuazione delle direttive e in generale delle norme europee;
- un'agevolazione dei rapporti di cooperazione transfrontaliera e interregionale, anche in attuazione di trattati e accordi internazionali per le Istituzioni dell'Autonomia del Trentino Alto Adige;
- un'agevolazione e semplificazione, nel contesto di cui sopra, del ruolo delle Istituzioni dell'Autonomia per l'attuazione delle politiche e dei programmi europei nelle materie di competenza delle Istituzioni dell'autonomia stessa.



Gianfranco Postal è nato a Trento nel 1948. Laureato presso l'Università degli Studi di Padova. In Provincia dal 1975 al 2009, ha coordinato il Settore Organizzazione dei Servizi delle Unità Sanitarie Locali dal 1977 al 1984.

Dal 1985 al 1989 Dirigente del Servizio Affari Giuridico- amministrativi della Presidenza.

Nel 1990 è nominato Dirigente Generale, preposto al Dipartimento Formazione e Lavoro.

Nel 1992 è passato a dirigere il Dipartimento Affari e Relazioni Istituzionali, incarico che ha tenuto fino al 31 gennaio 2009. In questo tempo ha coordinato, tra l'altro, i progetti di legge sul governo dell'Autonomia del Trentino, sul sistema dell'istruzione provinciale, sugli Enti di ricerca, sul servizio sanitario provinciale e sulla riforma delle politiche sociali, sulla tutela delle minoranze linguistiche, nonché l'elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto fra il 1991 e il 2011, partecipando ai lavori della Commissione dei 12 quale esperto della Provincia.

Segretario generale del Consiglio della Provincia autonoma di Trento dal 1 febbraio 2009 al 13 novembre 2009. Referente della Provincia dal 1992 al 2009 presso la Conferenza Permanente delle Regioni e delle Province autonome, la Conferenza Stato – Regioni e dal 2004 al 2009 componente della Commissione Intergovernativa Italia–Austria per l'attuazione dell'Accordo Italia – Austria per la progettazione e realizzazione del tunnel ferroviario di base del Brennero.

Dal settembre 2012 è nominato, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2012, magistrato della Corte dei Conti con la qualifica di Consigliere, addetto alla Sezione regionale di controllo con sede a Trento.

PUBBLICAZIONI

- 1. G. Andreatta, G. Postal , F. Beber, G. Castellano, L. Morandi “Bicamerale, Federalismo Specialità e Trentino Alto Adige” ed Regione TAA febbraio 1998*
- 2. G. Postal (a cura di) “L'Autonomia speciale del Trentino Alto Adige Suedtirol e la Commissione Paritetica dei Dodici” Ed Provincia aut. Di Trento 2001*
- 3. M. Carli, R. Toniatti, G. Postal, G. Andreatta : “Prime proposte per il nuovo Statuto di Autonomia del Trentino Alto Adige” Ed. Provincia aut. Trento 2003*
- 4. M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di) “Trent'anni di autonomia” Ed. Il Mulino 2005*
- 5. G. Postal “Il decentramento e l'esperienza dei Comuni e dei Comprensori in Provincia di Trento” in aa.vv. le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e Province autonome – Formez Areaa Editoria e documentazione-Roma-2004*

6. G. Postal, M. Marcantoni, R. Toniatti (a cura di): *“Quarant’anni di autonomia – il Trentino del secondo statuto”* aa.vv. - Franco Angeli Editore, Milano 2011
7. G. Postal e Mauro Marcantoni (a cura di) aa.vv. *“L’evoluzione statutaria della Provincia autonoma di Trento dopo le riforme del 2001”* - F. Angeli Editore, Milano 2011
8. G. Postal e Mauro Marcantoni (a cura di) aa.vv. : *L’integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della Provincia autonoma di Trento”* – F. Angeli Editore, Milano 2011.

LA FINANZA DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: ORIGINE, NATURA, EVOLUZIONE, PROSPETTIVE

ORIGINE

L'assetto finanziario della Provincia nella configurazione riportata dallo Statuto di autonomia di cui al D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, trae origine dalla misura 55 del “pacchetto”.

Tale misura si esprimeva con le seguenti parole: “Modifica degli articoli 59, 60, 61 e 70 per abrogare il sistema di finanziamento indiretto delle Province ad opera della Regione e devolvere alle Province entrate erariali in misura adeguata alle nuove competenze provinciali”.

La misura 55 disponeva così la previsione di modifica dell'assetto finanziario della Regione e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, recato dallo Statuto d'Autonomia di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

La finanza dell'autonomia 1948 si configurava essenzialmente in un sistema di devoluzione, dallo Stato alla Regione, di quote fisse e di quote variabili del gettito dei tributi riscossi nel territorio regionale, di devoluzione dallo Stato alle Province autonome di quote fisse di tributi erariali riscossi nei rispettivi territori provinciali nonché di una devoluzione dalla Regione alle Province di una quota variabile delle entrate tributarie regionali, secondo il seguente schema:

Regione

a) quote fisse:

- Devoluzione dei 10/10 delle imposte ipotecarie (art.59);
- Devoluzione dei 10/10 delle imposte sull'energia elettrica e sul gas (art. 61);
- Devoluzione dei 9/10 dei canoni idroelettrici (art.62);

b) quota variabile:

- devoluzione del gettito del lotto, al netto delle vincite (art.60);
- devoluzione del gettito dei monopoli (art. 60);
- devoluzione del gettito delle tasse ed imposte sugli affari (art. 60);

c) tributi propri:

- istituzione di un'imposta, in misura non superiore a Lire 0,10 per ogni chilovattora di energia elettrica prodotta nella Regione (con conseguente soppressione dei sovraccanoni sugli impianti idroelettrici collocati nel territorio regionale) (art. 63).

Province

a) quote fisse:

- devoluzione dei 9/10 delle imposte sui terreni e sui fabbricati (art. 67);
- devoluzione del gettito dell'Imposta di Ricchezza Mobile (art. 68).

b) quota variabile:

- assegnazione annuale di una quota delle entrate tributarie della Regione in proporzione del gettito ricavato nel territorio delle due Province (art. 70).

Se con quest'ultima espressione si è data indicazione sostanziale del disposto recato dall'art. 70 dello Statuto, relativamente alla quota variabile delle Province autonome, l'art. 60 dello Statuto medesimo, relativamente alla quota variabile della Regione si esprimeva: "E' devoluta alla Regione una percentuale del gettito del lotto, dei monopoli e delle tasse ed imposte sugli affari, riscosso nel territorio della Regione. La percentuale stessa è determinata ogni anno d'accordo fra il Governo ed il Presidente della Giunta regionale".

In ordine a tale disposizione, con l'art. 57 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, si disponeva che: "La determinazione della percentuale prevista dall'art. 60 dello Statuto venisse effettuata ogni anno entro il 30 settembre ed avesse effetto per l'anno successivo. In caso di mancato accordo tra il Governo ed il Presidente della Giunta Regionale, la percentuale veniva determinata nella misura proposta dal Governo, salvo decisione definitiva da parte del Parlamento.

La devoluzione della percentuale, determinata ai sensi del precedente

comma, veniva fatta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per l'interno, per le Finanze e per il Tesoro”.

L'attuazione della precitata misura 55 doveva quindi incidere sull'assetto finanziario appena delineato al fine di realizzare due obiettivi e precisamente la cessazione del finanziamento indiretto delle Province autonome ad opera della Regione e la determinazione di gettiti tributari da devolvere alle Province in misura tale da finanziare le nuove competenze provinciali.

La previsione poteva così trovare attuazione nell'ambito di una riorganizzazione delle devoluzioni dei gettiti tributari senza peraltro poter incidere sulla natura della finanza dell'autonomia come emergeva dallo Statuto del 1948.

La finanza dell'autonomia nell'articolazione regionale e provinciale quale risulta dalle modifiche statutarie introdotte con la legge costituzionale 10 novembre n. 1, ha composto un assetto che prevede essenzialmente la devoluzione dallo Stato alla Regione di quote fisse del gettito di taluni tributi erariali e la devoluzione dallo Stato alle Province di quote fisse e di quote variabili del gettito di altri tributi erariali, secondo il seguente schema:

Regione

a) quote fisse:

- devoluzione dei 10/10 dei proventi delle imposte ipotecarie percepite nel territorio regionale (art. 69);
- devoluzione dei 9/10 delle imposte sulle successioni (art. 69);
- devoluzione dei 2/10 dell'imposta generale sull'entrata relativa all'ambito regionale al netto delle quote spettanti per legge agli Enti locali (art. 69);
- devoluzione dei 9/10 del provento del lotto al netto delle vincite (art. 69);

b) tributi propri:

- potestà di stabilire un'imposta di soggiorno, cura e turismo (art. 72);
- potestà di istituire tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato (art. 73);
- facoltà di applicare una sovrainposta sui terreni e fabbricati (art. 73).

Province

a) quote fisse:

- cessione dei 9/10 del canone annuo per le concessioni di grande derivazione di acque pubbliche (art.71);
- devoluzione dei 9/10 del gettito delle imposte erariali sui terreni e fabbricati e sui redditi agrari relativi ai territori provinciali (art. 75);
- devoluzione dei 9/10 del gettito dell'imposta sui redditi di Ricchezza Mobile riscossa nei territori provinciali (art. 76);
- devoluzione dei 9/10 dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 delle imposte sulle società e sulle obbligazioni (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 dell'imposta di registro (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 dell'imposta di bollo (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 delle tasse di concessione governativa (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 delle tasse di circolazione relative ai veicoli immatricolati nei territori provinciali, al netto delle quote spettanti per legge alle Province autonome (art. 77);
- devoluzione dei 9/10 dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti i territori delle due Province autonome (art. 77);

b) quota variabile:

- devoluzione di una quota del gettito dell'imposta generale sull'entrata relativo al territorio regionale (art. 78);
- devoluzione di una quota del gettito delle tasse ed imposte sugli affari non indicata nei precedenti articoli, al netto delle quote attribuite dalle leggi vigenti alle Province e ad altri Enti (art. 78).

c) tributi propri:

- facoltà di sovrimporre ai tributi stabiliti dalla Regione nei limiti consentiti dalla legge regionale istitutiva dei tributi propri (art. 73).

La nuova fisionomia del sistema finanziario della Regione e delle Province autonome sembra aver interpretato, con le disposizioni appena accennate, la misura 55 non solo ripetendo le tecniche proprie del precedente Statuto e degli Statuti delle Regioni speciali, ma anche innovando sul piano di una metodologia di definizione della quota variabile, per realizzare un assetto di rapporti privo di condizionamenti discrezionali.

Quanto finora esposto rappresenta, rispetto al pacchetto, il prodotto finale di un'azione che è risultata alquanto tormentata, in relazione alle posizioni contrastanti emerse nel Comitato dei Nove tra i rappresentanti delle Province autonome ed i rappresentanti dello Stato.

Infatti, quando nel gennaio 1970 il Comitato dei Nove iniziò l'esame della materia finanziaria per tradurre in norma costituzionale le indicazioni della misura 55, il Ministero del Tesoro aveva predisposto un articolato che peggiorava sensibilmente l'assetto finanziario già quantificato per il 1970, sia perchè la proposta di devoluzione del gettito dei tributi erariali sottraeva molti dei tributi erariali che erano contemplati dallo Statuto del 1948, sia perchè le quantificazioni delle spese relative all'esercizio delle competenze di quello Statuto erano ricavate dal bilancio regionale per l'esercizio finanziario 1968, sia infine perchè non erano stati valutati i maggiori oneri derivanti dall'attribuzione di nuove competenze e dall'ampliamento di competenze dello Statuto originario.

Valutando il gettito dei tributi previsti nell'articolato del Ministero del Tesoro, si è ricavato un finanziamento complessivo di Lire 17 miliardi, escludendo peraltro il gettito dei 9/10 delle imposte su terreni e fabbricati e dell'imposta di Ricchezza Mobile, già attribuiti alle due Province. Tale finanziamento interessava la Regione per Lire 4,025 miliardi, la Provincia di Trento per Lire 6,374 miliardi e la Provincia di Bolzano per L. 6,602 miliardi.

Ritenendo insufficiente e assolutamente inadeguata la proposta del Ministero, i rappresentanti dell'autonomia regionale e provinciale in seno al Comitato dei Nove, avevano contrapposto metodologie di calcolo più pertinenti e il Comitato stesso ne avallò la proposta.

Simili metodologie assumevano come punti di riferimento essenziali un calcolo analitico al 1970 degli oneri per le residue competenze regionali nonché un calcolo, sempre al 1970, degli oneri relativi all'esercizio delle competenze per le quali era previsto il trasferimento dalla Regione alle Province autonome. A questi oneri dovevano essere aggiunti quelli derivanti dall'esercizio di nuove competenze e di competenze allargate secondo le previsioni recate dal pacchetto.

Sulla base di tale metodo, è stato concordato un assetto di spesa quale rappresentato dal seguente schema:

Regione

- oneri per le residue competenze calcolati sulla base del bilancio regionale: L. 6 miliardi

Province

- oneri per le competenze trasferite dalla Regione alle Province calcolati, per ciascuna Provincia, sulla base del bilancio regionale: L.10 miliardi;
- oneri per nuove competenze e per competenze allargate calcolati, per ciascuna Provincia, secondo un metodo di valutazione riferito al bilancio statale: L. 10 miliardi;
- totale degli oneri per l'esercizio del nuovo assetto di competenze delle Province e quindi con esclusione degli oneri afferenti le competenze provinciali di cui allo Statuto del 1948: L 20 miliardi.

Al finanziamento dei predetti oneri si è provveduto con un sistema di devoluzione del gettito di tributi nei termini sopra illustrati, secondo un criterio che corrispondeva alla strategia di definire un assetto finanziario della Regione basato sulle quote fisse (il Comitato dei Nove aveva peraltro proposto un sistema di quote fisse e di quote variabili poi modificato in sede parlamentare) ed un assetto finanziario delle Province autonome basato sulla devoluzione di quote fisse e di una quota variabile.

Sotto il profilo quantitativo, il sistema prevedeva un finanziamento, nelle seguenti entità:

Regione

- il gettito delle quote fisse è stato valutato in Lire 6,890 miliardi (la differenza rispetto agli oneri dell'esercizio delle competenze deriva dall'aggiornamento degli stessi al 1971, epoca nella quale il Parlamento ha approvato la modifica statutaria).

Province

- gettito delle quote fisse per ciascuna Provincia: L. 15 miliardi;
- quota parte del gettito dei tributi da devolvere in quota variabile: L. 5 miliardi;
- Totale dei gettiti per ciascuna Provincia delle devoluzioni dei tributi in quota fissa ed in quota variabile, coincidente con l'ammontare dell'onere dell'esercizio delle competenze: L. 20 miliardi.

Il gettito complessivo dell'imposta generale sull'entrata e delle altre tasse ed imposte sugli affari da devolvere in quota variabile, comunque al netto di quanto spettante alla Regione, alle Province e ad altri Enti, è stato allora calcolato in 18 miliardi e cioè 9 miliardi per ciascuna Provincia.

Questo dato mette in evidenza non solo come il sistema finanziario autonomistico acquisiva il gettito di tutti i tributi erariali riscossi nel territorio ma anche la scarsa entità dello stesso rispetto agli oneri per l'esercizio delle competenze, essendo questi stati valutati in un ammontare pari all'83,3%, del gettito complessivo.

NATURA

Il sistema di finanziamento dell'autonomia configura una scelta di "finanza derivata", in relazione al finanziamento disposto mediante devoluzione del gettito di tributi la cui titolarità di imposizione, di determinazione e di accertamento rimane allo Stato.

Infatti, la capacità impositiva riservata alla Regione e alle Province autonome secondo le previsioni recate dagli articoli 72 e 73 dello Statuto, è non solo circoscritta a talune tipologie ma anche limitata per entità di gettito, poiché lo spazio per l'esplicazione di simili competenze è stato ulteriormente delimitato con la successiva legge 9 ottobre 1971, n. 825 concernente delega legislativa per la riforma tributaria.

La natura di "finanza derivata acquisisce, nelle disposizioni statutarie, anche un carattere di territorialità, nel senso che alla Regione ed alle Province autonome viene devoluta quota parte del gettito di tributi o riscossi nei rispettivi territori o comunque relativi a redditi ed a oggetti impositivi localizzati nei territori medesimi.

A tal proposito la previsione della devoluzione alle Province autonome di una quota parte del gettito dell'imposta generale sull'entrata relativo al territorio regionale, recata dall'art. 78 dello Statuto di Autonomia, rompe sì il principio della territorialità dell'imposta, limitandone peraltro gli effetti ai territori dell'autonomia nel suo complesso.

Comunque, per quanto si dirà in seguito, questa indicazione ha rappresentato e rappresenterà in futuro motivo di attenta riflessione per ridefinire l'assetto finanziario delle due Province autonome.

Della natura e dei principi che interessano la finanza dell'autonomia la Giunta Provinciale di Trento si è anche preoccupata, quasi in concomitanza con l'iter parlamentare di approvazione delle modifiche statutarie, in ordine alle prospettive della riforma tributaria che ha trovato il suo assetto definitivo nell'ambito delle disposizioni di cui alla precitata legge 9 ottobre 1971, n. 825.

All'art. 14 di detta legge, è infatti previsto: "all'entrata in vigore delle norme di modificazione ed integrazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, le disposizioni del presente articolo e quelle di cui al n. 3 dell'art. 12, saranno applicate tenuto conto del gettito relativo all'anno 1971 dei tributi previsti dalla modifica statutaria, rispettivamente per la Regione e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano".

Simile disposizioni conferma la natura ed i principi che ispirano la finanza dell'autonomia ma, in quanto da essa, con i decreti delegati di attuazione, sono scaturite devoluzioni di somme in luogo del gettito dei tributi aboliti, sotto un profilo strettamente operativo, è stato dato vita, nei tempi successivi, ad un sistema di devoluzioni che, non tenendo conto del gettito delle imposte istituite con la riforma tributaria, ha superato, di fatto, il principio della territorialità.

EVOLUZIONE

L'art. 110 dello Statuto, nella sua formulazione: "La data di inizio e le modalità tecniche per l'applicazione delle norme in materia finanziaria contenute nella legge costituzionale 10 gennaio 1971, n. 1, che integrano e modificano le disposizioni contenute nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, sono stabilite con norme di attuazione da emanare tempestivamente in relazione al passaggio delle funzioni alle Province autonome comunque non oltre il termine di cui al I comma dell'art. 108 del presente Statuto", ha rappresentato oggetto di esame nel 1972 da parte della Commissione dei Dodici (Commissione paritetica tra Stato, Regione e due Province con compiti prelegislativi).

La Commissione si è occupata per molto tempo delle norme in materia finanziaria, sulla base di uno schema predisposto dalle Province autonome, inizialmente non accolto dallo Stato e fatto poi confluire in uno schema

unitario che contemperava i diversi punti di vista degli Enti interessati, ad eccezione delle norme afferenti l'art. 78, sulle quali insistevano rilevanti differenze fra le tesi statali e le tesi delle Province.

La diversità delle posizioni è stata così rilevante da non consentire nessun accordo e comunque tale da impedire, da un lato la definizione delle stesse norme e da consigliare, dall'altro, di spostarne l'approvazione ad un tempo successivo rispetto all'emanazione delle norme afferenti le altre materie.

Tale atteggiamento era anche strettamente correlato alla considerazione che, nel frattempo, erano stati emanati i decreti delegati relativi alla riforma tributaria, in base ai quali, in ordine ai tributi aboliti, era stato istituito un regime transitorio per il periodo 1 gennaio 1973 - 31 dicembre 1977 di devoluzione di somme, da incrementare annualmente, in luogo dei medesimi tributi.

Il periodo transitorio sottendeva la necessità di valutare gli effetti dell'impatto dei nuovi tributi sull'insieme delle "risorse ivi compresa la relativa articolazione a livello territoriale".

Simile verifica appariva elemento condizionante di ogni scelta, attesa la necessità di modificare lo Statuto di Autonomia nel senso, almeno, e salvo quanto si dirà in seguito, di introdurre la previsione di devoluzione del gettito dei tributi di nuova istituzione al posto di quelli aboliti.

Comunque il contrasto sorto nell'ambito della Commissione dei dodici fra i rappresentanti dell'autonomia ed i rappresentanti dello Stato sottendeva problemi non certo formali di interpretazione delle norme statutarie, bensì problemi di adeguamento delle previsioni finanziarie alle diverse e mutate esigenze rispetto alle entità calcolate nel 1970 e cioè all'epoca della predisposizione delle norme costituzionali stesse. Infatti, tenendo presente che il nuovo assetto autonomistico ha iniziato a funzionare con decorrenza dal 1973, nei tre anni intercorsi dalla data di elaborazione dello Statuto a quest'epoca, si è continuata l'applicazione dello Statuto del 1948 e quindi, in particolare, l'attivazione della quota variabile di cui all'art. 60 ed al finanziamento delle Province ad opera della Regione. Nella trattativa per la determinazione della quota variabile regionale, i Presidenti delle due Province hanno però affiancato il Presidente della Regione: l'esito di simili trattative ha definito una quota variabile regionale di Lire 18,5 miliardi nel 1970, con una maggiorazione di Lire 3,7 miliardi rispetto al 1969; nel

1971 la quota variabile è stata definita in Lire 26,3 miliardi e quindi con una maggiorazione di quasi Lire 8 miliardi sull'anno precedente; nel 1972 la stessa quota è stata definita in Lire 34,8 miliardi, con un incremento di Lire 8,5 miliardi sull'anno precedente.

Gli incrementi conseguiti sull'ammontare delle quote variabili regionali hanno aumentato, nel biennio 1971-1972, di circa Lire 16 miliardi gli oneri per le competenze regionali da trasferire alle Province autonome, con una valutazione, calcolata in termini paritari, di Lire 8 miliardi per Provincia.

Rivalutando poi gli oneri relativi alle nuove competenze ed alle competenze allargate previste nella modifica statutaria, sulla base degli incrementi registrati da spese analoghe nel bilancio dello Stato rispetto all'ammontare calcolato in Lire 10 miliardi per ogni Provincia, il quadro delle esigenze di finanziamento della nuova autonomia relativamente alle due Province autonome si modifica sostanzialmente.

Infatti, come detto in precedenza, l'area del gettito dei tributi presi a base della quota variabile, sopravanzava di 4 miliardi l'ammontare degli oneri di gestione delle competenze, all'epoca della modifica statutaria e cioè nel 1970; al momento dell'esame delle norme di attuazione in materia finanziaria e cioè per il 1973, l'area di simili risorse era inferiore di 7 miliardi rispetto al corrispondente ammontare degli oneri per l'esercizio delle medesime competenze.

Simile divario proponeva la necessità di rivedere o comunque di interpretare la portata dell'art.78 facendo leva più sulle finalità che sulla base dei gettiti tributari, ma questa necessità, interpretata dai rappresentanti delle due Province autonome chiamando in causa il gettito nazionale delle altre tasse ed imposte sugli affari, non ha trovato interlocutori consenzienti né all'interno della Commissione dei dodici né presso lo stesso Governo, al punto che, in considerazione anche delle motivazioni suesposte, si è accantonata l'approvazione dello schema delle norme di attuazione in argomento.

Il tema delle quantità finanziarie non ha però costituito l'unico elemento di contrasto fra l'Autonomia e lo Stato nella definizione delle norme di attuazione, in quanto l'interpretazione delle modalità strumentali recate dall'art. 78 per consentire la definizione dell'ammontare della quota variabile, hanno rappresentato motivo di vivace e non sempre facile confronto.

Fra le modalità strumentali, recate dalla seconda parte dello stesso art. 78, si annoverano i seguenti temi.

In ordine al primo tema, è subito da dire che la Commissione dei dodici ha dovuto prendere atto della profonda innovazione rispetto alle disposizioni recate dall'art. 60 dello Statuto del 1948 e relative norme di attuazione, in quanto la modifica statutaria introduceva elementi che fanno da guida alla determinazione della quota variabile.

Tale quota non può più infatti essere concordata nell'ambito di una logica delle esigenze finanziarie dell'Autonomia bensì con un criterio quasi matematico, essendo stati introdotti i parametri della popolazione e del territorio.

In ordine al secondo tema, tenendo presente che il concetto di “spese per gli interventi generali”, non trova né alcuna codificazione né alcun riferimento in altre disposizioni positive, l'interpretazione è alquanto libera, comunque sempre soggetta a valutazioni difficilmente sostenibili in maniera convergente.

Su questo tema non sono stati fatti passi in avanti a livello di norme di attuazione anche se i rappresentanti delle Province autonome hanno ritenuto di poter delimitare le spese statali di tale natura nell'ambito di tutti gli stanziamenti disposti dallo Stato nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle Province autonome, con eccezione degli oneri per l'organizzazione dello Stato e quelli disposti a termini dell'articolo 119 - III comma - della Costituzione. Ciò in quanto gli oneri di organizzazione delle Province autonome potevano trovare copertura nelle risorse derivanti dalla devoluzione del gettito delle quote fisse e gli oneri afferenti i contributi speciali di cui al precitato art. 119, potevano trovare riscontro nell'art. 79 dello Statuto di autonomia.

Nel dibattito, pur non trovando conferma la tesi provinciale, sono peraltro stati consolidati alcuni criteri fra i quali, principalmente, meritano menzione quelli dell'inclusione fra le spese in argomento anche di quelle per gli interventi indiretti dello Stato e cioè gli oneri per il finanziamento delle altre Regioni; non sono stati invece ricompresi gli oneri per l'intervento a favore della Cassa del Mezzogiorno, dato il diverso assetto giuridico degli interventi statali a favore delle zone svantaggiate fra il Nord ed il Sud e gli oneri per l'incremento della produzione industriale.

Circa il terzo tema, parlando l'art. 78 dei "parametri" della popolazione e del territorio, sono sorti alcuni interrogativi circa la esclusività o meno dei parametri nonché la individuazione degli stessi.

La esclusività o meno dei parametri è strettamente correlata ai temi del riparto parametrico di taluni stanziamenti autorizzati con leggi di settore fra le diverse Regioni. In altri termini, occorre valutare se in presenza di tali normative dovevano applicarsi i parametri di riparto disciplinati di volta in volta dalle leggi medesime oppure il parametro dell'art. 78.

Circa il quarto tema e cioè l'ammontare delle spese per i predetti interventi generali, si è convenuto di rilevarne gli importi secondo gli stanziamenti recati dal bilancio di previsione dello Stato, salvo i casi in cui le autorizzazioni di spesa non fossero state recepite dal bilancio stesso: per questa fattispecie è stato concordato di considerare le autorizzazioni recate per i vari esercizi dalle stesse leggi sostanziali. In ogni caso si sarebbero recepite anche le variazioni arretrate al bilancio di previsione dello Stato nonché i rifinanziamenti delle leggi qualora i relativi importi non fossero stati inclusi nel bilancio stesso.

Questi temi sono quelli che hanno maggiormente interessato la disciplina dell'art. 78, che hanno visto non sempre su posizioni concordi i rappresentanti dell'Autonomia e quelli dello Stato.

Tralasciando altri temi di minore importanza ai fini della presente sintesi è da considerare che, se l'insieme delle contrapposizioni sui temi finanziari e procedurali non hanno consentito di portare a termine la norma di attuazione in materia finanziaria, hanno contribuito, in maniera rilevante, a dare applicazione pratica allo stesso art. 78.

Infatti, sulla base dell'insieme delle valutazioni qualitative e quantitative presenti nel dibattito, è stato possibile definire la quota variabile per il 1973 in un ammontare concordato per Lire 21 miliardi per ciascuna Provincia. Per gli esercizi successivi, tale importo è stato aggiornato sulla base dell'incremento del bilancio dello Stato e sugli oneri calcolati per l'attivazione delle ulteriori competenze così come configurate nelle norme di attuazione emanate nel medesimo periodo.

Con questo metodo, accanto ad una serie di problemi procedurali e di valutazione della natura e della certezza di varie spese, l'Autonomia si è confrontata con lo Stato su due temi di ampia e profonda rilevanza:

- leggi di intervento settoriale;
- leggi di programmazione settoriale.

Per leggi di intervento settoriale si intendono tutte quelle disposizioni normative, emanate dal Parlamento, con le quali vengono disciplinati interventi ed agevolazioni a favore di Enti pubblici e privati la cui gestione ed il cui governo sono affidati alle Regioni.

Tali leggi disciplinano le modalità di intervento attraverso l'individuazione dell'entità delle agevolazioni nonché delle relative procedure di erogazione, autorizzano altresì la relativa spesa e dispongono infine per l'assegnazione della stessa alle Regioni a Statuto ordinario e speciale previa ripartizione da adottarsi secondo parametri specifici o da specificare dal CIPE secondo il parere espresso dalla Commissione Interregionale di cui alla legge n. 281. In presenza di leggi di simile natura, le Province autonome si sono trovate nella necessità di operare scelte precise a fronte della tesi del Governo secondo la quale tali leggi dovevano trovare applicazione anche nei territori delle due autonomie, argomentando sul fatto che i criteri di riparto adottati dal CIPE e le modalità di esplicazione degli interventi configuravano un assetto nel quale doveva prevalere il principio della omogeneità da governare in sede nazionale.

Le due Province hanno evidenziato la conflittualità insita in tale tesi per l'evidente contrapposizione fra queste leggi e lo Statuto di autonomia, il quale attribuisce infatti competenze da esercitare a livello legislativo mentre l'art. 78 dispone già in ordine ai parametri per la ripartizione, a favore delle Province autonome, delle spese anche di tali leggi, trattandosi comunque di norme per interventi generali. In relazione a tali considerazioni, le conclusioni alle quali potevano giungere le Province autonome erano di escludere le stesse dal riparto previsto nell'ambito delle disposizioni recate dalle medesime leggi, includendo peraltro le relative autorizzazioni di spesa fra quelle per interventi generali secondo le previsioni di cui all'art. 78.

Questa tesi è parsa al Governo eccessivamente dirompente del principio dell'unitarietà nazionale, per cui è stata adottata ed anche concordata una linea intermedia secondo la quale le spese autorizzate con tali leggi venivano ricondotte nell'ambito di quelle previste dall'art. 78, applicando su di esse, per il calcolo della quota variabile spettante a ciascuna Provincia, il parametro della popolazione e del territorio salvo acquisire, in seno a

tale importo, anche l'assegnazione disposta secondo il riparto operato dal CIPE. Le Province autonome si sarebbero comunque impegnate a destinare ai settori disciplinati da queste leggi importi non inferiori a quelli assegnati dal CIPE stesso.

Per leggi di programmazione settoriale si intendono quelle leggi che hanno caratterizzato l'attività parlamentare con inizio dal 1977 e nelle quali è evidente il proposito di riorganizzazione settoriale: si fa riferimento, ad esempio, alla legge sulla riconversione ed incentivazione industriale, alla legge per il piano agricolo - forestale, alla legge per l'istituzione del servizio sanitario nazionale ed altre.

Tali leggi, riorganizzando un certo settore, mettono in moto una specifica organizzazione preposta al governo del settore stesso, dispongono in ordine a talune modalità di coinvolgimento delle autonomie regionali, provinciali e comunali, individuano modalità operative condizionate a piani nazionali nell'ambito dei quali possono trovare talvolta spazio piani regionali.

Con quest'assetto, simili leggi ledono le competenze provinciali, sia quali ulteriori condizionamenti nell'esercizio delle competenze (senza peraltro che si verifichi la previsione di cui all'art. 4 dello Statuto: "... nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della Repubblica") sia quali sottrazioni delle modalità di attribuzione delle risorse, sia infine quale vincolo all'impiego delle stesse. Per queste leggi, le Province autonome hanno ritenuto di adottare una duplice strategia e cioè:

- quella di rappresentare al Parlamento l'opportunità di introdurre, fra le varie disposizioni, la salvaguardia delle competenze provinciali ivi compresa quella strumentale dell'attivazione dell'art. 78;
- quella di impugnare, in caso di assenza di tale salvaguardia, la legge presso la Corte Costituzionale per la lesione dell'autonomia nei termini recati dallo Statuto.

Nel confronto con il Governo per la trattativa della quota variabile, si è dovuto constatare un netto rifiuto della sede governativa ad includere le spese autorizzate da tali leggi fra quelle da assumere per la determinazione della quota medesima.

Sotto il profilo politico sembra opportuno esaminare approfonditamente il tema dei rapporti tra i ruoli, la portata e le configurazioni della

programmazione nel suo livello nazionale e locale, con l'evidente necessità di mettere in risalto la strategia politica tendente o al centralismo o al riconoscimento del ruolo delle autonomie locali in generale e regionali, ivi compresa la particolare specialità del Trentino e dell'Alto Adige.

Delineati così i temi principali che hanno interessato l'evoluzione della finanza della Provincia, nel momento dell'esame delle norme di attuazione e nei momenti successivi dell'applicazione dell'art. 78, si fa cenno ad alcuni aspetti procedurali e ad alcune implicazioni politiche connesse alla quota variabile.

La scelta operata dal Ministero per il Tesoro in ordine all'identificazione dell'entità dei tributi da devolvere alle due Province autonome, dispone normalmente per la devoluzione dei 9/10 del gettito dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio delle due Province autonome nonché per la maggiorazione della quota dell'I.G.E. attribuita alla Regione per il 1972 secondo una percentuale di incremento che supera ormai varie migliaia.

L'incremento percentuale sull'I.G.E., che si traduce poi nella devoluzione di una somma sostitutiva dei tributi aboliti in applicazione dell'art. 8 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 e successive proroghe fino al 1986, consente di evitare il calcolo del gettito dei tributi erariali riscossi nelle due Province e quindi di superare, di fatto, quell'insieme di contrasti che nel 1973 hanno impedito di concludere le norme di attuazione in materia finanziaria a seguito dell'evidente differenza fra gli oneri connessi all'esercizio delle competenze e l'ammontare del gettito tributario. Le modalità adottate per la definizione della quota variabile hanno creato un particolare rapporto tra autonomia locale e centralità statale, al di là e al di fuori degli argomenti in sospeso.

Il particolare rapporto consiste nel fatto che, essendo stato adottato un parametro unico della popolazione e del territorio quale media aritmetica dei rapporti tra popolazione provinciale e popolazione nazionale (secondo i dati del censimento del 1971 prima e del censimento del 1981 poi) nonché superficie provinciale e superficie nazionale, la quota variabile complessiva costituisce, di fatto, una percentuale di un insieme di spese disposte dallo Stato nei settori di competenza provinciale.

Ne consegue che le variazioni dell'ammontare della quota variabile sono proporzionalmente correlate alle variazioni dell'ammontare della spesa statale.

La conclusione del Periodo transitorio

È in questo contesto che si sono venute a maturare le condizioni perché Governo, Regione e Province autonome ponessero mano alla modifica dello Statuto, concordata ai sensi dell'art. 104 per la parte finanziaria. Il frutto dell'accordo è riportato nella legge 30 novembre 1989 n. 386, approvata dal Parlamento nel testo pressoché identico a quello concordato e recante "norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino – Alto Adige e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria". In questo accordo sono stati sciolti i vari nodi ed in particolare quelli dei tributi da prendere in considerazione per coprire le spese dell'autonomia negli ammontare che si erano venuti ad alimentare fino al termine degli anni '80.

Avendo infatti calcolato, come detto in precedenza, la quota variabile secondo i supporti tecnici propri dell'art. 78 dello Statuto, vi era infatti la necessità di trasformare l'ammontare delle somme sostitutive dei tributi soppressi in devoluzione del gettito dei nuovi tributi.

Dal confronto tra spese consolidate dall'Autonomia ed ammontare dei gettiti tributari afferenti l'ambito locale è emerso in tutta evidenza come le prime superassero anche significativamente i secondi e ciò era del tutto comprensibile se si considera che la quota variabile è stata costruita per quasi un ventennio sulla spesa dello Stato e cioè anche su quella parte di spesa finanziata in disavanzo.

Per sopperire a questa situazione, oltre a considerare tutti i tributi esistenti e cioè quelli diretti, indiretti, sui consumi e sulla produzione è stato necessario superare di fatto il principio della territorialità, chiamando in causa il gettito dell'IVA all'importazione, quel gettito cioè riscosso presso le dogane ubicate nella nostra regione, anche a fronte di merci importate da soggetti residenti in altre provincie. Considerando inoltre la precarietà di tale imposta per via delle modifiche comunitarie che erano già allora nell'aria, si è rafforzato il principio includendo anche le imposte future.

Con la legge 386 è stata data soluzione anche al problema delle leggi di intervento settoriale ed a quelle di programmazione settoriale, le cui problematiche sono state prima messe in evidenza. Per queste leggi è stato disposto che l'applicazione dei loro principi doveva trovare riscontro nelle leggi provinciali di recepimento, facendo peraltro garanzia dei livelli minimi di prestazione in modo uguale su tutto il territorio nazionale.

Per la parte finanziaria le Province non avrebbero partecipato al riparto tra le regioni degli stanziamenti, essendo il loro ammontare ricomprendibile nella base di calcolo della quota variabile.

Dalla modifica statutaria del 1989 all'accordo di milano del 2009

È questo un periodo nel quale la scena finanziaria viene movimentata per due iniziative di fondo quali:

- la riforma in senso regionale dello Stato del 2001;
- l'introduzione dell'euro come nuova moneta in sostituzione della lira.

La riforma in senso regionale dello Stato ha spostato molte competenze dallo Stato alle Regioni e, anche se il nostro sistema autonomistico è stato toccato solo marginalmente da tale riforma sul piano istituzionale (nomina del Presidente della Provincia Autonoma di Trento a suffragio universale), l'Autonomia ha subito un impatto molto forte con il trasferimento di nuove e consistenti competenze come quelle della scuola, della viabilità nazionale, dei trasporti e l'esclusione delle Province autonome dal concorso al fondo sanitario nazionale.

L'introduzione dell'euro come moneta non sovrana vincola anche la nostra Autonomia al patto di stabilità sottoscritto tra gli Stati dell'Eurozona. Il patto di stabilità incide in profondità sulla stessa struttura della nostra Autonomia, perché lo Stato è portato a determinare le dinamiche delle spese in capo a tutto il settore della pubblica amministrazione e quindi anche del nostro sistema autonomistico, regione, provincie e comuni compresi.

L'osservanza del patto di stabilità riduce di molto la portata della nostra Autonomia e ciò richiede interventi molto decisi, perché se quando si disponeva di un sistema monetario sovrano dovevamo fare i conti con le leggi settoriali, ora vi è la necessità di regolare i conti con l'Europa: è solo che lì si dovrebbe regolare direttamente e non attraverso gli stati centrali. I 20 anni che stiamo considerando sono stati quindi molto problematici per le finanze della nostra autonomia sia per le ragioni appena espresse, sia anche per il fatto che il governo centrale ha rallentato in modo consistente le procedure di individuazione dei gettiti dei tributi devoluti alle Province, ma affluiti per motivi tecnici fuori provincia. È anche da rilevare che il federalismo fiscale introdotto sul finire del primo decennio di questo

secolo, non ha avuto grandi effetti essendo rimasto sostanzialmente inapplicato. L'accordo di Milano, formalizzato con atto sottoscritto dai rappresentanti del Governo e dell'Autonomia nel novembre 2009, anche se è stato promosso con lo spirito di porre un punto fermo nel mare procelloso dei rapporti Province autonome - Stato, presenta un'evidente fragilità e ciò perché, nonostante l'Autonomia abbia fatto rilevanti sacrifici con l'acquisizione di nuove competenze quali quelle dell'università e degli ammortizzatori sociali, non ha visto modificare la natura della finanza stessa.

Il patto di stabilità è stato introdotto in questo accordo con procedura di verifica dei saldi di bilancio, anziché come controllo delle dinamiche di spesa, ma le componenti che lo caratterizzano finiscono per contrastare le politiche di incentivazione all'economia, atteso come nell'attuale situazione venga richiesta una contrazione nel pagamento degli investimenti.

PROSPETTIVE

Il percorso fatto dalla finanza dell'Autonomia nell'ambito sia delle competenze assegnate, che della modalità esclusiva del loro esercizio (senza cioè interferenze o sovrapposizioni del governo centrale), non ha concluso la propria strada, perché il termine non è stato ancora raggiunto e vi è ancora molto da fare.

Se si considera infatti che la riforma in senso regionale dello Stato del 2001 prevede anche la modifica del nostro statuto di autonomia, ciò che viene in evidenza è il ruolo da attribuire alla nostra Regione.

Un ruolo che per essere produttivo, oltre che convincente, ed avere quindi buone prospettive per il futuro, dovrebbe saper interpretare i tempi nuovi che stiamo vivendo e guardare alle dinamiche che hanno portato a costruire l'Euregio, un ente internazionale a cavallo del Brennero dotato di ampi poteri istituzionali.

In una siffatta visione l'Euregio potrebbe esaltare il proprio carattere federale e acquisire competenze dagli enti partecipanti, in particolare quelle relative alla disciplina tributaria. Se la nostra Autonomia acquisisse il potere impositivo in materia di tributi propri in sostituzione di quelli dello Stato, verrebbero risolti gran parte degli attuali problemi derivati dalle manovre di bilancio dello Stato.

Per contro si aprirebbbero nuovi orizzonti nel dialogo diretto con l'Europa in un area ben più vasta di responsabilità che investono i destini di questa popolazione.

La vicina Confederazione Elvetica stabilisce infatti che i cittadini paghino le imposte istituite dai Comuni, dai Cantoni e dalla Confederazione secondo specifiche disposizioni e non è che la Confederazione ad esempio faccia da balia ai Cantoni od ai Comuni, come succede da noi ad opera dello Stato, perché ogni ente è autonomo in materia tributaria.



Renzo Michelini è nato nel 1940, laureato in economia, ha ricoperto dal 1970 al 2000 incarichi di responsabilità presso la Provincia Autonoma di Trento, in materia finanziaria prima e di welfare poi.

Ha insegnato contabilità e finanza pubblica all'Università di Trento.

E' stato amministratore del Comune di Rovereto dal 1964 al 1995 ricoprendo anche la carica di sindaco per sette anni.

Senatore della Repubblica dal 2001 al 2006, è stato promotore e primo firmatario delle legge 103/2006 sulla promozione della cultura della pace.

È stato membro della Commissione dei Dodici.

Ora è responsabile di un ente preposto all'erogazione della formazione continua.

INDICE

PRESENTAZIONE pag. 3

Paolo Pombeni

DALLE ASPIRAZIONI AUTONOMISTICHE DEL TRENTO
SOTTO L'IMPERO ASBURGICO
AL I STATUTO DI AUTONOMIA pag. 7

Giorgio Postal

DAL I AL II STATUTO DI AUTONOMIA
DAL LOS VON TRIENT AL TERRORISMO
DALLA COMMISSIONE DEI 19 AL "PACCHETTO"
AL NUOVO STATUTO pag. 21

Lorenzo Dellai

DAL II STATUTO DI AUTONOMIA VERSO IL III
RIFLESSIONI DI UN PROTAGONISTA
DELL'AUTONOMIA TRENTO pag. 35

Gianfranco Postal

L'AUTONOMIA SPECIALE DEL TRENTO ALTO ADIGE
OPPORTUNITÀ E LIMITI pag. 47

Renzo Michelini

LA FINANZA DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO:
ORIGINE, NATURA, EVOLUZIONE, PROSPETTIVE pag. 65

Finito di stampare nel mese di maggio 2013
da Grafiche Stile - Rovereto (Tn)
Printed in Italy

