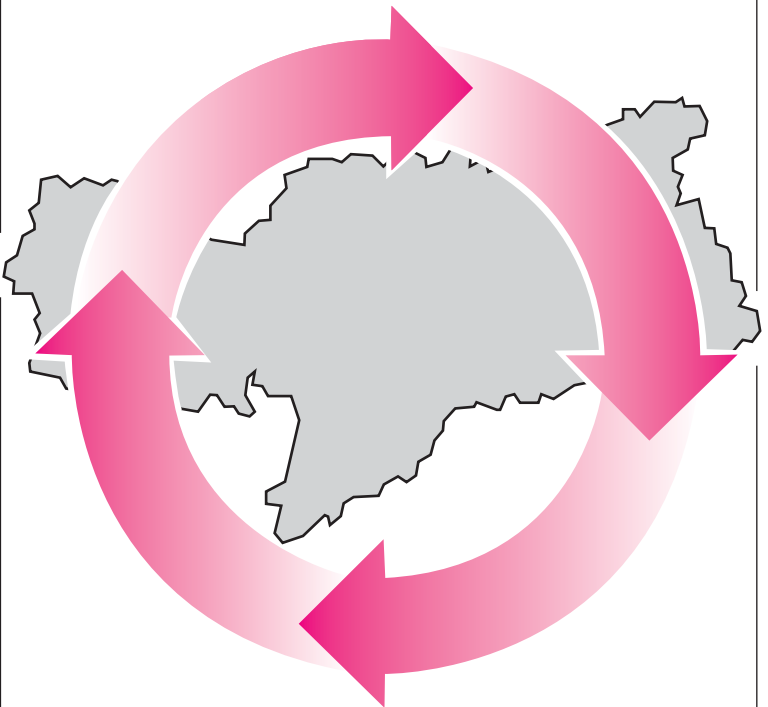


AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL



PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE

# L'Autonomia dell'Alto Adige



---

# **L'Autonomia dell'Alto Adige**

**Descrizione delle competenze  
legislative ed amministrative autonome  
della Provincia di Bolzano**

Testi di:  
Dr. Lukas Bonell  
Dr. Ivo Winkler

---

Per l'ottava edizione riveduta dal Dr. Ivo Winkler  
Marzo 2006

Nona edizione  
Con aggiornamenti a cura dell'Editore  
Gennaio 2010

---

Editrice: Giunta provinciale di Bolzano

Responsabile: Dott. Paolo Ferrari  
Redazione: Margit Adami Gallo  
Ufficio Stampa, 39100 Bolzano, Palazzo Provinciale  
Via Crispi 3, Tel. 0471 412210 o 0471 412211  
Fax 0471 412220 o 0471 412221  
e-mail: [usp@provincia.bz.it](mailto:usp@provincia.bz.it)

Grafici: M&C/Schwarzer Graphik, Bolzano  
Impostazione grafica: M&C, Bolzano

L'Autonomia dell'Alto Adige è anche su Internet a pagina:  
<http://www.provincia.bz.it/usp>

Stampa: Karo Druck Sas  
via Pillhof 25 – 39010 Appiano sulla Strada del Vino

La presente pubblicazione non è in vendita: può essere richiesta  
all'Ufficio stampa, via Crispi 3, Bolzano

---

## INDICE

---

|  |           |
|--|-----------|
| Riflessioni sull'autonomia .....                                   | 13        |
| Il "Pacchetto" e lo Statuto d'autonomia .....                      | 15        |
| Prefazione .....   | 19        |
| Abbreviazioni .....  | 22        |
| <b>1<sup>a</sup> parte: L'autonomia e le sue istituzioni</b> ..... | <b>23</b> |
| I. Il sistema di governo .....                                     | 25        |
| I.1. Aspetti generali .....  | 25        |
| I.2. Gli organi della Provincia autonoma .....                     | 27        |
| I.2.1. Aspetti generali .....                                      | 27        |
| I.2.2. Il Consiglio provinciale .....                              | 27        |
| I.2.2.1. Aspetti generali .....                                    | 27        |
| I.2.2.2. Composizione ed elezione .....                            | 29        |
| I.2.2.3. Elettorato attivo e passivo .....                         | 32        |
| I.2.2.4. Legislatura .....   | 34        |
| I.2.2.5. Regolamento interno .....                                 | 36        |
| I.2.2.6. Gruppi consiliari<br>e Commissioni .....                  | 38        |
| I.2.2.7. Vincolo di mandato e<br>responsabilità dei consiglieri .. | 39        |
| I.2.2.8. Funzioni .....  | 40        |
| I.2.2.9. Scioglimento del Consiglio ....                           | 43        |
| I.2.3. La Giunta provinciale .....                                 | 44        |
| I.2.3.1. Aspetti generali .....                                    | 44        |
| I.2.3.2. Composizione per<br>gruppi linguistici .....              | 44        |
| I.2.3.3. Periodo di carica .....                                   | 46        |
| I.2.3.4. Funzioni .....  | 47        |
| I.2.4. Gli assessori .....   | 49        |

---

|  |    |
|--|----|
| I.2.5. Il Presidente della Provincia .....   | 50 |
| I.3. Istituti di democrazia diretta .....  | 53 |
| I.3.1. Aspetti generali .....  | 53 |
| I.3.2. Il referendum .....   | 55 |
| I.3.2.1. Aspetti generali .....  | 55 |
| I.3.2.2. Il referendum sulle leggi<br>provinciali disciplinanti la<br>forma di governo ..... | 55 |
| I.3.2.3. Il referendum abrogativo<br>e propositivo .....                                     | 57 |
| I.3.2.3.1. Il referendum per<br>l'abrogazione di leggi<br>provinciali .....                  | 57 |
| I.3.2.3.2. Il referendum<br>propositivo .....  | 59 |
| I.3.2.3.3. Il referendum per<br>l'abrogazione di leggi<br>regionali .....                    | 61 |
| I.3.2.4. Il referendum consultivo .....  | 62 |
| I.3.3. L'iniziativa popolare .....   | 64 |
| I.3.3.1. L'iniziativa popolare<br>delle leggi provinciali .....                              | 65 |
| I.3.3.2. L'iniziativa popolare<br>delle leggi regionali .....                                | 66 |
| II. L'ordinamento finanziario .....  | 68 |
| II.1. Aspetti generali .....   | 68 |
| II.2. Cenni storici .....  | 69 |
| II.2.1. Il sistema finanziario<br>nel vecchio Statuto .....                                  | 69 |
| II.2.2. Il sistema finanziario<br>nel Nuovo Statuto .....                                    | 69 |
| II.2.3. La riforma tributaria statale del 1971 ....  | 70 |
| II.2.4. La problematica della quota variabile ..   | 70 |

|  |    |
|--|----|
| II.2.5. La riforma della finanza provinciale .....                                 | 71 |
| II.2.6. Le norme di attuazione<br>in materia finanziaria .....                     | 73 |
| II.3. La disciplina finanziaria vigente .....                                      | 74 |
| II.3.1. La compartecipazione<br>a tributi dello Stato .....                        | 74 |
| II.3.1.1. Aspetti generali .....   | 74 |
| II.3.1.2. Le quote fisse .....   | 74 |
| II.3.1.3. La quota variabile .....   | 76 |
| II.3.1.4. Clausola di garanzia .....   | 78 |
| II.3.2. Altre fonti finanziarie statali<br>e non statali .....                     | 79 |
| II.3.3. Tributi propri della Provincia .....                                       | 81 |
| II.3.4. Collaborazione all'accertamento<br>delle imposte .....                     | 83 |
| II.3.5. Finanziamento dei Comuni .....   | 84 |
| II.3.6. Osservazioni conclusive .....  | 87 |
| III. Proporzionale etnica e bilinguismo .....                                      | 90 |
| III.1. La proporzionale etnica .....   | 90 |
| III.1.1. Aspetti generali .....  | 90 |
| III.1.2. La proporzionale etnica<br>nel pubblico impiego .....                     | 91 |
| III.1.2.1. Funzione, fondamento<br>internazionale e campo<br>di applicazione ..... | 91 |
| III.1.2.2. La proporzionale etnica presso<br>gli enti pubblici locali .....        | 93 |
| III.1.2.2.1. Il principio .....  | 93 |
| III.1.2.2.2. Il Nuovo Statuto<br>di autonomia .....                                | 94 |
| III.1.2.3. La proporzionale etnica<br>nel pubblico impiego statale ..              | 99 |
| III.1.2.3.1. Aspetti generali .....  | 99 |

|  |            |
|--|------------|
| III.1.2.3.2. Le norme<br>di attuazione .....   | 100        |
| III.1.2.3.3. Concorsi .....  | 103        |
| III.1.2.3.4. Diritto di precedenza<br>e luogo di<br>destinazione .....                                     | 105        |
| III.1.2.3.5. Amministrazione<br>della giustizia .....  | 106        |
| III.1.2.3.6. Applicazione flessibile<br>e termine per il<br>raggiungimento della<br>proporzionale etnica . | 109        |
| III.1.2.4. Proporzionale etnica e<br>Corte Costituzionale .....  | 111        |
| III.1.2.5. La proporzionale etnica<br>e gli enti pubblici privatizzati ..                                  | 116        |
| III.1.2.6. Sviluppi negativi in materia<br>di proporzionale etnica .....                                   | 120        |
| III.1.2.7. Censimento della popolazione<br>e appartenenza linguistica .....                                | 123        |
| III.1.2.7.1. Aspetti generali .....  | 123        |
| III.1.2.7.2. La disciplina vigente   | 129        |
| III.2. Il bilinguismo nel pubblico impiego .....   | 133        |
| III.2.1. Aspetti generali .....  | 133        |
| III.2.2. Esame di bilinguismo .....  | 139        |
| <b>2<sup>a</sup> parte: L'autonomia e il cittadino</b> .....   | <b>147</b> |
| I. I settori d'intervento della legislazione<br>e dell'amministrazione autonome .....                      | 149        |
| I.1. Limiti e possibilità .....  | 149        |
| I.1.1. Aspetti generali .....  | 149        |
| I.1.2. Competenze legislative primarie,<br>secondarie, "terziarie" e delegate .....                        | 152        |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| I.1.2.1.   | Aspetti generali .....   | 152 |
| I.1.2.2.   | La competenza<br>legislativa primaria .....  | 153 |
| I.1.2.3.   | La competenza<br>legislativa secondaria .....  | 154 |
| I.1.2.4.   | La competenza legislativa<br>“terziaria” .....                                       | 155 |
| I.1.2.5.   | La competenza<br>legislativa delegata .....  | 156 |
| I.1.2.5.1. | Deleghe attuate .....  | 156 |
| I.1.2.5.2. | L’autonomia<br>“dinamica” .....  | 159 |
| I.1.2.5.3. | Delega di competenze<br>regionali .....  | 160 |
| I.1.2.6.   | Competenze legislative<br>dello Stato e della Regione<br>Trentino – Alto Adige ..... | 161 |
| I.2.       | Le potestà amministrative .....  | 169 |
| I.3.       | Il potere statale di indirizzo e coordinamento .                                     | 172 |
| II.        | Pubblica istruzione e cultura .....  | 180 |
| II.1.      | I fondamenti giuridici .....   | 180 |
| II.2.      | L’ordinamento scolastico .....   | 182 |
| II.2.1.    | Il carattere specifico<br>della scuola altoatesina .....                             | 182 |
| II.2.2.    | Organi e personale .....   | 185 |
| II.2.2.1.  | Le tre intendenze scolastiche  | 185 |
| II.2.2.2.  | Il personale docente .....   | 187 |
| II.2.2.3.  | L’aggiornamento degli insegnanti<br>Il Consiglio scolastico<br>provinciale.....      | 192 |
| II.2.3.    | L’iscrizione degli alunni alla scuola<br>o alla scuola materna .....                 | 193 |
| II.2.4.    | Insegnamento ed esami .....  | 195 |



---

|  |     |
|--|-----|
| II.2.4.1. Aspetti generali .....   | 195 |
| II.2.4.2. L'insegnamento<br>della seconda lingua .....                       | 196 |
| II.2.4.3. L'insegnamento delle religioni                                     | 203 |
| II.2.4.4. La scuola delle località ladine                                    | 204 |
| II.2.5. Assistenza scolastica. Edilizia scolastica                           | 205 |
| II.2.6. L'insegnamento del tedesco<br>nel Conservatorio di musica di Bolzano | 206 |
| II.2.7. Università .....   | 208 |
| II.3. Radio e televisione .....  | 215 |
| II.3.1. I limiti della competenza provinciale ....                           | 215 |
| II.3.2. La sede RAI di Bolzano. La RAS .....                                 | 217 |
| II.4. Il patrimonio storico ed artistico .....                               | 219 |
| II.5. Il ripristino dei nomi e<br>cognomi tedeschi .....                     | 221 |
| II.6. Toponomastica .....  | 222 |
| II.7. Ricapitolazione e raffronto .....                                      | 228 |
| <br>   |     |
| III. Assistenza e previdenza. Sanità .....                                   | 230 |
| <br>   |     |
| III.1. Fondamenti giuridici .....  | 230 |
| III.2. La sanità .....   | 231 |
| III.2.1. Le competenze .....   | 231 |
| III.2.2. L'assistenza sanitaria all'estero .....                             | 235 |
| III.2.3. Igiene e medicina del lavoro .....                                  | 237 |
| III.3. Assistenza e previdenza .....   | 237 |
| III.4. Servizi di volontariato .....   | 239 |
| III.5. Ricapitolazione e raffronto .....                                     | 239 |
| <br>   |     |
| IV. Edilizia agevolata .....   | 241 |
| <br>   |     |
| IV.1. Fondamenti giuridici .....   | 241 |
| IV.2. Peculiarità dell'edilizia<br>agevolata in Alto Adige .....             | 241 |
| IV.3. Ricapitolazione e raffronto .....                                      | 244 |

---

|  |     |
|--|-----|
| V. Urbanistica. Tutela dell'ambiente .....   | 245 |
| V.1. Fondamenti giuridici .....  | 245 |
| V.2. Urbanistica .....   | 245 |
| V.3. Parchi naturali. Il parco nazionale dello<br>Stelvio. La tutela del paesaggio ..... | 247 |
| V.4. Ricapitolazione e raffronto .....   | 251 |
| VI. Lavori pubblici. Trasporti .....   | 252 |
| VI.1. Fondamenti giuridici .....   | 252 |
| VI.2. L'energia .....  | 253 |
| VI.2.1. La situazione di partenza .....  | 253 |
| VI.2.2. I principali contenuti della normativa .   | 255 |
| VI.3. Acque pubbliche .....  | 261 |
| VI.4. Lavori pubblici .....  | 264 |
| VI.5. Demanio e patrimonio della Provincia .....   | 268 |
| VI.6. Protezione civile .....  | 273 |
| VI.7. Miniere. Acque minerali e termali .....  | 274 |
| VI.8. Trasporti .....  | 276 |
| VI.9. Ricapitolazione e raffronto .....  | 279 |
| VII. Agricoltura e foreste .....   | 280 |
| VII.1. Fondamenti giuridici .....  | 280 |
| VII.2. L'agricoltura .....   | 280 |
| VII.3. Masi chiusi .....   | 282 |
| VII.4. Caccia e pesca .....  | 284 |
| VII.5. Ricapitolazione e raffronto .....   | 285 |
| VIII. Artigianato, industria, commercio,<br>turismo, sport .....                         | 286 |
| VIII.1. Fondamenti giuridici .....   | 286 |
| VIII.2. Artigianato .....  | 288 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| VIII.3.     | Formazione professionale .....                                       | 289 |
| VIII.4.     | Industria .....  | 290 |
| VIII.5.     | Commercio .....  | 292 |
| VIII.6.     | Lavoro .....   | 294 |
| VIII.7.     | La rappresentanza sindacale dei sudtirolesi<br>(ASGB) .....          | 298 |
| VIII.8.     | Diritti previdenziali degli ex-optanti .....                         | 300 |
| VIII.9.     | Turismo .....  | 302 |
| VIII.10.    | Sport .....  | 304 |
| VIII.11.    | Ricapitolazione e raffronto .....                                    | 306 |
| II.         | Tutela giuridica e garanzie linguistiche .....                       | 307 |
| II.1.       | L'uso della lingua nei procedimenti giudiziari .                     | 307 |
| II.1.1.     | Questioni di principio .....   | 307 |
| II.1.2.     | L'uso della lingua prima<br>delle norme di attuazione del 1988 ..... | 309 |
| II.1.3.     | Le norme di attuazione del 1988 .....                                | 310 |
| II.1.4.     | La disciplina vigente .....  | 313 |
| II.1.4.1.   | Sua efficacia nello spazio .....                                     | 313 |
| II.1.4.2.   | Soggetti destinatari<br>e beneficiari.....                           | 316 |
| II.1.4.3.   | La lingua nei rapporti con la polizia                                | 317 |
| II.1.4.4.   | La lingua nel processo penale  | 321 |
| II.1.4.4.1. | Il processo<br>"monolingue" .....                                    | 321 |
| II.1.4.4.2. | Il processo "bilingue"   | 326 |
| II.1.4.4.3. | Rimessione<br>di procedimenti penali<br>in altre Regioni .....       | 327 |
| II.1.4.4.4. | Procedimento<br>di esecuzione .....                                  | 328 |
| II.1.4.4.5. | Violazione della<br>disciplina sull'uso<br>della lingua .....        | 329 |

---

|  |     |
|--|-----|
| II.1.4.5. La lingua nel processo civile ..   | 330 |
| II.1.4.6. La lingua in altri procedimenti<br>giudiziari .....  | 332 |
| II.1.4.7. Procedimenti davanti ad organi<br>giudiziari situati fuori della<br>Regione Trentino-Alto Adige .. | 333 |
| II.2. L'uso della lingua nei rapporti<br>con la pubblica amministrazione .....                               | 337 |
| II.2.1. L'ambito di applicazione<br>delle norme di attuazione .....  | 337 |
| II.2.2. Aspetti organizzativi del bilinguismo<br>ed i rapporti interni all'amministrazione                   | 342 |
| II.2.3. Atti amministrativi bilingui,<br>leggi e decreti .....   | 343 |
| II.2.4. L'uso disgiunto della<br>lingua italiana o tedesca .....   | 345 |
| II.2.5. Misure complementari<br>per un bilinguismo efficiente .....  | 348 |
| II.3. L'uso del ladino .....   | 352 |
| II.3.1. Aspetti generali .....   | 352 |
| II.3.2. L'uso del ladino<br>nei procedimenti giudiziari .....  | 353 |
| II.3.3. L'uso del ladino nei rapporti<br>con la pubblica amministrazione .....                               | 354 |
| II.4. Il Tribunale amministrativo di Bolzano .....   | 356 |
| II.4.1. Aspetti generali .....   | 356 |
| II.4.2. Composizione .....   | 357 |
| II.4.3. Competenze .....   | 359 |
| II.5. Il difensore civico provinciale .....  | 366 |
| II.6. Il Giudice di pace .....   | 373 |
| Cenni bibliografici .....  | 378 |



---

## Riflessioni sull'autonomia

### **Perché il cittadino conosca più da vicino le disposizioni autonomistiche per l'Alto Adige**

---

Il nuovo Statuto d'autonomia del 1972 rappresenta senza dubbio la più importante conquista per la nostra Provincia sia dal punto di vista politico che culturale, sociale ed economico.

Per le due minoranze linguistiche presenti in provincia di Bolzano - i tedeschi ed i ladini - lo Statuto d'autonomia svolge un ruolo importante, sia di incentivazione che di tutela, per il mantenimento dell'identità linguistica e culturale. In base alle ampie competenze di autonomia amministrativa, inoltre, lo Statuto comporta numerosi vantaggi a favore di tutti e tre i gruppi linguistici. Altresì accorda alla Provincia di Bolzano (come anche a quella di Trento) una posizione particolare nell'ambito della struttura statale italiana, dal momento che si basa su un accordo internazionale, quale quello di Parigi del 1946, e che è stato varato dal Parlamento quale legge costituzionale.

Per qualche cittadino altoatesino lo Statuto d'autonomia insieme alle relative norme di attuazione, rilasciate dal 1972, rappresenta un fascio piuttosto nebuloso di disposizioni di legge. La Giunta provinciale, da parte sua, vorrebbe che l'autonomia fosse più vicina alla stragrande maggioranza della popolazione. In tal senso, ha affidato nell'autunno 1989 a due giovani studiosi il compito di illustrare gli aridi testi di legge autonomistici in modo tale che possano essere agilmente compresi dal comune cittadino.

Partendo dalla situazione legislativa esistente nei settori di competenza più rilevanti, Lukas Bonell ed Ivo Winkler hanno, pertanto, cercato di illustrare in modo comprensibile i dettami autonomistici contenuti nel nuovo Statuto e di descriverne, altresì gli effetti positivi sull'insieme della vita pubblica in Alto Adige.

La pubblicazione, edita dall'Ufficio stampa della Giunta provinciale, e ormai già alla sua ottava edizione, costituisce

---

senz'altro una guida interessante attraverso il folto corpo della legislazione autonomistica provinciale e contemporaneamente una documentazione di rilievo. Con continui aggiornamenti ed integrazioni, questo manuale sull'Autonomia è diventato nel tempo un'opera completa ed ampia. Per questo il dott. Winkler ha provveduto, con questa ottava edizione, a rielaborarla, condensando, dove possibile, alcune parti. In questo modo, viene dato maggiore risalto ai contenuti, ed il manuale risulta essere uno strumento ancora più utile per tutti coloro che si interessano di autonomia (dai semplici cittadini fino ai ricercatori che si occupano di minoranze linguistiche), sia come fonte di informazione di base che come ausilio didattico o come fonte di consultazione e ricerca.

Nell'esposizione delle norme dell'autonomia è stata lasciata agli autori completa autonomia; è possibile, pertanto, che le loro personali valutazioni non riflettano, talvolta, quelle della Giunta.

L'ultima revisione del testo da parte del dott. Ivo Winkler è del marzo 2006. In considerazione del fatto che da allora non si sono registrate sul piano politico novità fondamentali per l'autonomia, tale testo riveduto è da considerarsi ancora attuale. Dove necessario, sono stati inseriti dall'Editore, in forma di note a fondopagina, gli aggiornamenti che atualizzano il testo originario.

Luis Durnwalder  
Presidente della Provincia autonoma  
di Bolzano

---

## Il «Pacchetto» e lo Statuto d'autonomia

---

E' iniziata con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi (avvenuta il 5 settembre 1946) la lunga storia dell'autonomia altoatesina, che nel 1992 ha conosciuto una specie di provvisoria conclusione della sua prima importante fase di evoluzione.

Dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 22 aprile 1992 delle ultime, ancora mancanti norme di attuazione dello Statuto di autonomia ed il susseguente assenso del congresso della SVP, tenutosi a Merano il 30 maggio 1992, l'Austria consegnò all'Italia l'11 giugno 1992 la cd "quietanza liberatoria".

Il 19 giugno 1992 ebbe poi luogo la notifica della chiusura della controversia al Segretario Generale delle Nazioni Unite, prevista al punto 15 del calendario operativo, segnando a distanza di oltre 30 anni dal momento in cui è sorta la chiusura formale della controversia tra l'Austria e l'Italia in merito all'attuazione dell'Accordo di Parigi.

Le reazioni a questo passo, generalmente denominato di "chiusura del "Pacchetto"", erano, come del resto anche quelle all'approvazione del "Pacchetto" nel 1969, differenti: accanto ai sostenitori vi erano anche oppositori e la discussione del sì o no raggiunse in parte anche toni molto accesi.

L'Accordo di Parigi, recepito dagli alleati quale parte integrante del trattato di pace siglato con l'Italia (fatto questo che conferma alla questione altoatesina portata internazionale), prevede che lo Stato italiano garantisca all'Alto Adige un'autonomia legislativa ed esecutiva. In un primo momento, però, non se ne fece quasi nulla; l'autonomia prevista originariamente solo per l'Alto Adige fu estesa, con il citato primo Statuto di autonomia, anche al Trentino e si diede vita, quale organo sovrastante alle due Province, alla Regione Trentino-Alto Adige. Questa Regione, dalla maggioranza linguistica italiana, fu dotata di ampie facoltà, mentre alla Provincia di Bolzano si concessero competenze limitate, che non potevano del resto essere applicate, dal momento che



---

le necessarie norme di attuazione allo Statuto per il loro trasferimento dalla Regione alla Provincia di Bolzano non vennero emanate. Gli altoatesini, allora, vi si opposero sempre più. Ci furono i primi attentati e si giunse alla manifestazione di protesta a Castel Firmiano (il 17 novembre 1957) con il grido di battaglia "Los von Trient!"; la SVP uscì dalla Giunta regionale (nel 1959) interessando l'Austria nella sua veste di potenza protettrice. Nel settembre del 1959 a New York l'allora ministro degli esteri austriaco Bruno Kreisky sollevò per la prima volta la questione altoatesina di fronte all'ONU. Con due risoluzioni (rispettivamente del 31 ottobre 1960 e del 28 novembre 1961) l'ONU invitò l'Italia e l'Austria ad avviare delle trattative per trovare una soluzione alle divergenze esistenti in merito all'applicazione dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946. Il primo risultato positivo conseguito dall'appello dell'ONU fu l'insediamento da parte del governo italiano della cosiddetta commissione dei 19 il 1° settembre 1961. Le prime proposte elaborate da questa commissione fino all'aprile 1964, vennero adottate quali primi provvedimenti nel corso delle trattative bilaterali a livello di esperti e di ministri degli esteri. Il congresso della SVP che si tenne a Merano il 23 novembre 1969 accettò con maggioranza minima l'insieme dei provvedimenti per un'autonomia migliore contenuti nel "Pacchetto". Il Parlamento italiano approvò a sua volta i provvedimenti ed in seguito quello austriaco, il Nationalrat, ne prese atto favorevolmente.

Questo "Pacchetto" di provvedimenti - più tardi chiamato solamente "Pacchetto" - conteneva 137 provvedimenti: 97 di questi poterono essere attuati per mezzo di una modifica dello Statuto di autonomia del 1948 (con legge costituzionale), otto, invece, con apposite norme di attuazione al citato Statuto di autonomia, 15 con semplice legge statale, nove con decreti, il resto con atti amministrativi. La parte più rilevante di questo "Pacchetto" era la prevista modifica,

---

nonché il completamento del vecchio Statuto di autonomia, fatto questo che avvenne con la legge costituzionale n.1 del 10 novembre 1971 (entrata in vigore il 20 gennaio 1972), che segna la nascita del “nuovo” o “secondo” Statuto di autonomia. Sulla base di quanto stabilito dalla citata legge costituzionale, con il DPR n. 670 del 31 agosto 1972 vennero riassunte in un testo unico le vecchie e nuove disposizioni statutarie non ancora coordinate. Le rimanenti disposizioni contenute nel “Pacchetto” praticamente furono tutte applicate mano a mano.

Il nuovo Statuto d'autonomia, ovvero il secondo varato nel 1972, conferisce alla Provincia di Bolzano (e a quella di Trento) ampie competenze di autonomia amministrativa, mentre alla Regione, una volta prevalente, non rimangono che competenze di scarso rilievo. Per poter attuare effettivamente tutte le norme fondamentali contenute nello Statuto (alle Province autonome di Bolzano e di Trento ed alla Regione) è necessario che siano emanate apposite norme di attuazione che stabiliscano le rispettive competenze fin nei minimi dettagli. L'emanazione delle norme di attuazione spetta al Governo, mentre per la loro predisposizione si istituirono la commissione dei dodici (competente per le questioni di interesse delle due Province o della Regione) e quella dei sei (competente per le questioni di interesse della sola Provincia di Bolzano).

E, più di recente, il 10 luglio 1997, ha avuto luogo la seduta costituente della cd Commissione 137, già istituita con la chiusura del “Pacchetto” e così denominata perché prevista nella misura n. 137 del “Pacchetto”, avente il compito di discutere questioni di tutela delle minoranze e dello sviluppo culturale, sociale ed economico dei gruppi etnici viventi in Alto Adige, di proporre soluzioni e di indicare le prospettive del futuro. Una “fucina di idee per l'autonomia” dovrebbe

---

essere questa commissione, che però collabora pure con la Commissione dei sei e dei dodici nell'elaborazione delle norme di attuazione. La Commissione 137 dev'essere comunque obbligatoriamente sentita qualora si voglia procedere a modifiche dello Statuto di autonomia.

Tramite la riforma dello Statuto di autonomia entrata in vigore il 16 febbraio 2001, da alcuni considerata introduttiva del "terzo" Statuto, si è verificato un rilevante ampliamento dell'autonomia, soprattutto per quanto riguarda la rivalutazione delle due Province autonome. Un miglioramento dell'autonomia si deve anche alla riforma costituzionale entrata in vigore il 9 novembre 2001.

Già da qualche tempo le disposizioni del "Pacchetto" sono state tutte attuate, e sono pure state emanate tutte le necessarie norme di attuazione.

Dopo la chiusura formale del "Pacchetto" il cittadino si può chiedere occasionalmente: Quali diritti ha effettivamente la Provincia di Bolzano? Quali leggi dello Stato, della Regione ecc. devono essere prese in considerazione dall'organo legislativo della Provincia? Il Consiglio provinciale, quando approva le leggi? A quanto ammontano i finanziamenti che lo Stato deve corrispondere alla Provincia in modo tale che questa possa esercitare le competenze trasferitele?

In questa pubblicazione, che attualmente si pubblica nella nona edizione, due studiosi hanno cercato di fornire una risposta a queste domande e di rendere comprensibili al cittadino le competenze legislative ed amministrative della Provincia, in modo tale che l'autonomia amministrativa possa diventare un vero intento per tutti gli abitanti di questa provincia.

La redazione

---

## **Prefazione dell'autore all'ottava edizione riveduta**

---

Il presente lavoro è già arrivato alla sua ottava edizione. A tutt'oggi non hanno ancora trovato formalmente ingresso nello Statuto di autonomia i nuovi principi introdotti dalla riforma della Costituzione del 2001.

Posto che in virtù di una disposizione transitoria tali principi – laddove siano più favorevoli alla autonomia provinciale – sono di immediata applicazione, nel diritto dell'autonomia è tuttora data quella situazione particolare caratterizzata dalla mancanza di un coordinamento formale tra il vecchio ed il nuovo, con la conseguenza che ancora molto è questione di vedute, con le incertezze che ne conseguono.

La presente ottava edizione è già la sesta che ho riveduto da solo, sia nella versione italiana che in quella tedesca. Infatti, il dott. Lukas Bonell, Giudice presso il Tribunale di Bolzano, per questioni di tempo purtroppo non poteva più collaborare.

Scopo ed indirizzo di questo lavoro sono, ora come allora, rimasti gli stessi: In sostanza si tratta del tentativo – senza alcuna pretesa di completezza – di fornire una descrizione sistematica delle condizioni di fondo dell'autonomia, poste a partire dagli anni sessanta del secolo scorso. Queste condizioni di fondo sono però soltanto le basi astratte sulle quali si costruisce l'attività politica e amministrativa della Provincia. Il modo in cui la Provincia, invece, esercita le sue potestà autonome, l'"autonomia vissuta", non poteva che essere oggetto di pochi cenni, attesa la sua grande mole. Anche le dimensioni internazionali (l'"ancoraggio internazionale") dell'autonomia, dovettero essere stralciate in questa sede.

Nel corso del lavoro, molti mi hanno nuovamente offerto

---

generosamente prezioso aiuto. A tutti coloro che mi hanno in tal modo messo a disposizione tempo, attenzione e esperienza, desidero esprimere la mia sincera gratitudine.

Brunico, marzo 2006

Ivo Winkler

---

## Gli autori

---

### **Ivo Winkler**

Nato il 1° maggio 1956 a Brunico, maturità classica al liceo “Nikolaus Cusanus” di Brunico nel 1975, studi di giurisprudenza a Bologna, laurea in legge nel 1981, servizio militare, pratica forense a Bolzano, dal 1985 al 1997 assistente presso l’Istituto di diritto pubblico e scienze politiche dell’Università di Innsbruck, dal 1990 al 1997 direttore della Ripartizione per il diritto pubblico italiano presso l’Istituto medesimo; dal 1997 incaricato (diritto dell’autonomia altoatesina, diritto pubblico italiano) presso l’Università di Innsbruck, avvocato in Brunico.

### **Lukas Bonell**

Nato il 23 giugno 1964 a Bolzano, maturità classica presso il Liceo dei padri francescani a Bolzano nel 1983, studi di lettere tedesche e giurisprudenza all’Università di Innsbruck, laurea in legge nel 1988, laurea in lingue e letterature straniere nel 1991; dal 1988 assistente all’Istituto di diritto pubblico e scienze politiche dell’Università di Innsbruck, dal 1991 in magistratura, attualmente con funzioni di Giudice presso il Tribunale (affari civili) di Bolzano

---

## Abbreviazioni

---

|          |   |
|----------|---|
| art.     | articolo  |
| cap.     | capitolo  |
| co.      | comma   |
| Cost.    | Costituzione della Repubblica italiana<br>(Gazzetta ufficiale 27-12-1947, n. 298)                                       |
| c.p.p.   | Codice di procedura penale  |
| DLgs.    | decreto legislativo   |
| DPR      | decreto del Presidente della Repubblica   |
| L        | legge (statale)   |
| LP       | legge provinciale   |
| LR       | legge regionale   |
| lett.    | lettera   |
| mis.     | misura contemplata dal Pacchetto  |
| n.       | numero  |
| Reg.     | regolamento   |
| St.      | (nuovo) Statuto d'autonomia<br>per la Regione Trentino-Alto Adige, DPR n. 670<br>del 31 agosto 1972                     |
| St. 1948 | (vecchio) Statuto di autonomia<br>per la Regione Trentino-Alto Adige,<br>legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948 |

---

## **1<sup>a</sup> parte: L'autonomia e le sue istituzioni**

---

**I. Il sistema di governo**

**II. L'ordinamento finanziario**

**III. Proporzionale etnica e bilinguismo**





---

## 1<sup>a</sup> parte: L'autonomia e le sue istituzioni

---

### I. Il sistema di governo

#### I.1. Aspetti generali

Questo settore è stato di recente oggetto di una vasta ed incisiva riforma. Il riferimento è alla legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001, entrata in vigore il 16 febbraio 2001, che ha modificato – oltre agli statuti delle altre quattro Regioni a Statuto speciale – anche il cd. nuovo o secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige. Nelle conseguenze di queste modifiche si ravvisa comunemente l'introduzione del “terzo” Statuto di Autonomia, una definizione però non incontrastata, in quanto parrebbe diminuire l'importanza del passo, di molto più grande, compiuto tra il primo ed il secondo Statuto di autonomia.

Le maggiori novità di questa riforma hanno per oggetto, appunto, il sistema di governo, la legislazione elettorale, la composizione e costituzione degli organi politici di spicco, con particolare riguardo alla rappresentanza dei ladini, nonché gli istituti di democrazia diretta. Per la maggior parte queste modifiche sono la conseguenza di una modifica fondamentale del rapporto Regione – Province autonome. Con la riforma, infatti, la Regione ha perso la sua funzione di “parentesi” e la correlata posizione di superiorità rispetto alle due Province di Bolzano e di Trento. Queste ultime non sono più le articolazioni di una Regione logicamente presupposta bensì, viceversa, i due enti di base su cui è costruita la Regione. La conseguenza di maggior rilievo ne è senz'altro il fatto che d'ora in poi l'esistenza delle due Province non è più collegata a quella della Regione e che le Province potranno esse stesse ed in modo diverso l'una dall'altra disciplinare taluni aspetti importanti della loro vita politica che finora erano compresi forzosamente in una cornice regionale unitaria non rispecchiante le relative realtà, il che spesso ha condotto ad attriti tra le due Province.

---

La concreta attuazione dei nuovi principi statutari da parte del legislatore provinciale – che, a causa della complessità della materia, ha addirittura istituito una Commissione legislativa speciale - ha finora avuto luogo soltanto in parte. Così la disciplina normativa attuale presenta in alcune parti la caratteristica che ai nuovi principi statutari è contrapposta una vecchia normativa di attuazione, sostanzialmente della Regione, ormai non più competente, che si basa su principi non più attuali. Una tale situazione che costringe a verificare, di caso in caso, la compatibilità della normativa esecutiva esistente con i nuovi principi, rende possibile tracciare un quadro lineare della disciplina normativa vigente a cui sono soggetti gli istituti descrivendoli solo con riserva.

---

## **I.2. Gli organi della Provincia autonoma**

### **I.2.1. Aspetti generali**

Ogni ente, e pertanto anche la Provincia autonoma di Bolzano, la quale fa parte dei cosiddetti enti territoriali, necessita dell'aiuto di organi che per esso agiscono. Gli organi sono centri di competenza qualificati dall'ordinamento giuridico a porre in essere atti giuridici per conto dell'ente. Non sono entità distinte dall'ente, ma parti costitutive di esso. Per natura operano sempre per mezzo di persone fisiche (titolari dell'organo).

A norma dell'art. 47 St. sono organi della Provincia: il Consiglio provinciale, la Giunta provinciale ed il Presidente della Provincia. Ad avviso della dottrina prevalente sono organi della Provincia anche i singoli Assessori.

Mentre il Consiglio provinciale e la Giunta sono organi collegiali, il Presidente della Provincia e gli Assessori sono organi monocratici, cioè individuali.

### **I.2.2. Il Consiglio provinciale**

#### *I.2.2.1. Aspetti generali*

Il Consiglio provinciale è organo di diretta investitura popolare tramite elezioni. Comunemente queste elezioni già da sempre sono state definite elezioni del Consiglio provinciale, tuttavia soltanto dopo la riforma statutaria del 2001 questa definizione è veramente esatta in quanto solo in seguito a tale riforma il Consiglio provinciale viene eletto tramite elezioni proprie. In precedenza l'elezione del Consiglio provinciale non avveniva per mezzo di un

---

procedimento elettorale proprio, ma attraverso l'elezione del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige. Per l'elezione di quest'ultimo, infatti, la Regione è stata allora ripartita nei due collegi elettorali provinciali di Trento e Bolzano che corrispondevano al territorio delle due Province autonome. I Consiglieri regionali eletti nel collegio provinciale di Trento contemporaneamente formavano il Consiglio provinciale di Trento, quelli del collegio provinciale di Bolzano il Consiglio provinciale di Bolzano. Pertanto, attraverso l'elezione del Consiglio regionale, sono stati eletti automaticamente e contemporaneamente, come una specie di conseguenza indiretta, anche i due Consigli provinciali. Ogni consigliere regionale era perciò contemporaneamente anche consigliere di uno dei due Consigli provinciali. Anche se l'elezione del Consiglio regionale e dei due Consigli provinciali ebbe luogo tramite la stessa consultazione elettorale, non di meno si trattava di tre organi rigorosamente distinti tra di loro, facenti parte di tre distinti enti (Regione, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento).

Questa distinzione si esprimeva in vario modo. Così l'elezione dei consiglieri avveniva in base a liste di candidati distinte per i due collegi elettorali ed agli elettori era permesso di esprimere il proprio voto unicamente per liste di candidati del proprio collegio di appartenenza. La separazione risultava poi particolarmente netta nella ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale, che non comportava lo scioglimento dei Consigli provinciali e viceversa.

Con la riforma del 2001 il rapporto Consiglio regionale – Consigli provinciali è stato capovolto. D'ora in poi sono i Consigli provinciali ad essere eletti in modo diretto ed i membri di questi Consigli provinciali formano poi anche il Consiglio regionale.

---

Il Consiglio provinciale dispone di un proprio bilancio che esso stesso approva e di proprio personale, per il quale determina il regolamento organico e la pianta organica. Bilancio e personale propri hanno il fine di garantire una certa indipendenza del Consiglio nei confronti degli altri organi della Provincia. Ai fini dell'indipendenza è indirizzata anche la concessione di un'indennità di carica ai consiglieri (di competenza del Consiglio regionale) in quanto da una solida posizione finanziaria si lasciano sostenere opinioni proprie in modo decisamente migliore. L'abbinamento automatico dell'indennità di carica a quella dei membri del Parlamento, che dal canto suo è abbinata allo stipendio dei giudici della Corte di Cassazione, dà sovente luogo a discussioni, specialmente quando procura consistenti aumenti dell'indennità in tempi, in cui al cittadino si chiedono sacrifici finanziari

#### *1.2.2.2. Composizione ed elezione*

Il riformato art. 48 St. dispone che il Consiglio provinciale di Bolzano (ed anche quello di Trento) è composto da 35 consiglieri. Prima della riforma del 2001 lo Statuto indicava in numero fisso (70) soltanto la composizione del Consiglio regionale, mentre il numero dei componenti i due Consigli provinciali veniva individuato in base al criterio variabile del numero degli abitanti di ciascuna circoscrizione elettorale provinciale. Dal 1983 il numero degli abitanti delle due Province era più o meno in bilico, cosicché da tale data i due Consigli provinciali erano composti ciascuno da 35 consiglieri. Fino a tale data l'Alto Adige aveva 34, il Trentino 36 consiglieri.

A norma dell'art. 48 St. il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale ed a suffragio universale, diretto e segreto. La disciplina dettagliata del procedimento elet-

---

torale è affidata in virtù del nuovo co. 2 dell'art. 47 St. al legislatore provinciale. In precedenza, in base al vecchio art. 25 St., questa era di competenza del legislatore regionale. Nel corso dell'anno 2002 nel Consiglio provinciale si è cercato sì di approvare una legge elettorale provinciale ancora in tempo per le prime vere e proprie elezioni del Consiglio provinciale nel 2003, ma questo proposito fallì per la resistenza di alcuni piccoli partiti di opposizione. A causa della presentazione di quasi 1000 emendamenti al progetto di legge elettorale, che impedivano di procedere all'approvazione della legge ancora entro ottobre 2002 – termine da rispettare per rendere poi possibile un eventuale referendum – il progetto di legge è stato poi, per la legislatura all'epoca corrente, abbandonato.

Così le elezioni del 2003 si svolsero in sostanza ancora secondo la vecchia legislazione elettorale regionale contenuta nella LR del 08/08/1983, n. 7, e successive modifiche, corretta da una cd. legge elettorale provinciale "tecnica" (LP del 14/03/2005, n. 4) allo scopo di modificare quelle disposizioni regionali comunque non più compatibili con i nuovi principi statutari. L'ulteriore applicabilità della legislazione elettorale regionale vigente in caso di mancata approvazione di una legge elettorale provinciale è, del resto, espressamente prevista dalla legge costituzionale di riforma dello Statuto (art. 4, co.4). Per il Trentino questo problema di coordinamento per l'eventuale mancata approvazione di una legge elettorale provinciale si poneva in misura molto ridotta, in quanto per esso la legge di riforma statutaria n. 2/2001 contiene una dettagliata disciplina elettorale transitoria, attuativa di principi nuovi. Questo probabilmente perché in Trentino già anni prima della riforma, a causa dei problemi di governabilità ivi dati, si faceva pressione per una

---

modifica radicale del sistema elettorale, allora ancora identico per le due Province. La disciplina transitoria in oggetto anticipa appunto tali modifiche. Ad essa tuttavia non si dovette ricorrere, in quanto già con LP del 05/03/2003, n. 2, il Trentino ha varato la propria legge elettorale.

In seguito si descriverà brevemente questa disciplina elettorale regionale, così come modificata dalla citata legge provinciale di Bolzano n. 4/2003.

Si applica il sistema delle liste concorrenti di candidati. Ogni elettore dispone di un voto di lista attribuibile a una delle liste concorrenti. Nell'ambito della lista prescelta l'elettore può inoltre manifestare la preferenza per fino a quattro candidati. Per l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista si divide il totale dei voti validi riportati da tutte le liste per il numero dei seggi spettanti al Collegio provinciale, più due, ottenendo così il quoziente elettorale (cd. corretto). Quindi si attribuiscono ad ogni lista tanti seggi, quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista, cioè nel numero dei voti ottenuti da ciascuna lista. Ove dopo tale operazione risultassero seggi non attribuiti, si procede all'assegnazione di essi sulla base del numero dei voti residui delle singole liste. Ove però la somma dei seggi da attribuire alle varie liste superi il numero dei seggi spettanti al Collegio elettorale, si procede all'individuazione di un nuovo quoziente elettorale tramite riduzione del divisore (numero dei Consiglieri del Collegio più due) di un'unità. All'interno di ciascuna lista sono eletti quei candidati che hanno ottenuto il maggior numero delle preferenze e precisamente in ordine decrescente fino a copertura dei seggi assegnati alla lista in base al sistema di cui sopra. Poiché in seguito a disposizione statutaria (vecchia: art. 62, nuova: art.



---

48) in ogni caso dev'essere garantita la rappresentanza del gruppo linguistico ladino in seno al (Consiglio regionale ed al) Consiglio provinciale di Bolzano, la legislazione elettorale regionale contiene a tal fine norme particolari che possono apportare anche delle modifiche al sistema di individuazione degli eletti di cui sopra. Le elezioni sono indette con decreto del Presidente della Provincia. Per tale adempimento sono previsti vari termini<sup>1</sup>.

### *1.2.2.3. Elettorato attivo e passivo*

Dispongono dell'elettorato attivo per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione, compilate ai fini dell'elezione della Camera dei deputati del Parlamento, che hanno compiuto il diciottesimo anno di età entro il giorno stabilito per l'elezione e che alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali sul Bollettino Ufficiale risiedono ininterrottamente nel territorio della Regione da almeno quattro anni. Il requisito del periodo minimo di residenza è una misura di protezione a favore delle minoranze viventi in Provincia: con esso si vuole evitare che in occasione di elezioni possa essere

---

<sup>1</sup> (N. d. E.) *Le elezioni del Consiglio provinciale del 26 ottobre 2008 sono state disciplinate dalla legge provinciale 28 giugno 2008, n. 3 "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2008", pubblicata sul BUR n. 10 del 04.03.08. Detta legge provinciale richiama la normativa applicata per la tornata elettorale provinciale del 2003, introducendo unicamente due nuove disposizioni. Una riguarda la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico da presentare al momento della candidatura ai sensi della nuova norma di attuazione dello statuto di cui all'articolo 20ter del D.P.R. 752/76; l'altra riguarda la previsione della comunicazione diretta al Commissariato del Governo dei dati di affluenza e di scrutinio da parte della Provincia, da considerarsi unico centro di riferimento in ordine ai dati delle elezioni provinciali.*

---

turbato l'equilibrio etnico nella Provincia tramite cospicui movimenti di popolazione dall'esterno. Per le elezioni del Consiglio provinciale del Trentino è richiesto un periodo di residenza minimo di un anno in Provincia di Trento. Prima della riforma del 2001 per ambedue le Province (recte: la Regione) era richiesto un periodo di residenza minimo di quattro anni.

I cittadini residenti in Provincia che non abbiano raggiunto il periodo quadriennale di residenza, conservano il diritto di voto nel Comune di provenienza per l'elezione del rispettivo Consiglio regionale e provinciale fino al raggiungimento del predetto periodo. A tal fine sono iscritti in un'apposita lista elettorale del Comune di provenienza.

Eleggibili a consiglieri provinciali (elettorato passivo) sono i cittadini iscritti nelle precitate liste elettorali di un Comune della Provincia, che entro il giorno stabilito per l'elezione abbiano compiuto il 18esimo anno di età e alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali siano residenti nel territorio della Provincia. In passato la legislazione elettorale regionale aveva previsto il requisito della residenza ininterrotta quadriennale nel territorio della Regione anche per l'elettorato passivo. In seguito ad una "valanga di ricorsi" da parte di forze politiche di opposizione in occasione dell'elezione del Consiglio regionale nel 1988 per asserita incostituzionalità del requisito in oggetto (nello Statuto il periodo di residenza quadriennale era - ed è - previsto quale presupposto per l'esercizio solo del diritto elettorale "attivo": art. 25, co. 4 St.), il Consiglio regionale con L. R. 28/12/1989, n. 9, ha cancellato dalla legislazione elettorale regionale il requisito della residenza ininterrotta quadriennale per l'esercizio anche del diritto elettorale passivo.

---

In ossequio ad un principio generale del diritto elettorale italiano, anche l'elettorato passivo in occasione dell'elezione del Consiglio provinciale è limitato da una serie di cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Le cause di ineleggibilità sono legate principalmente alla copertura di determinati uffici da parte di certi candidati e mirano ad impedire che a causa dell'ufficio ricoperto ne venga influenzato il giudizio del corpo elettorale. Così ad esempio non sono eleggibili i magistrati che hanno giurisdizione nella regione e gli ecclesiastici che nel territorio della regione hanno giurisdizione e cura di anime.

L'esistenza di una causa di ineleggibilità invalida l'elezione del relativo candidato. Le cause di incompatibilità, invece, si fondano sulla esigenza di evitare che una stessa persona cumuli più cariche, per eliminare in primo luogo il pericolo della reciproca influenza delle cariche, ma anche per evitare che per mancanza di tempo si venga meno agli obblighi inerenti alle diverse cariche. Così, ad esempio, sono incompatibili con la carica di consigliere provinciale le cariche di deputato e senatore, di giudice della Corte Costituzionale, di consigliere di un Comune della Regione o di presidente di un ente al quale la Regione o le Province corrispondono in modo ordinario sussidi, sovvenzioni o contributi. La presenza di una causa di incompatibilità non rende invalida l'elezione, bensì obbliga il candidato eletto a rassegnare le dimissioni dalla carica incompatibile, pena la decadenza dal mandato di consigliere provinciale.

#### *1.2.2.4. Legislatura*

La legislatura del Consiglio provinciale inizia dal giorno delle elezioni ed ha durata quinquennale. Prima del 1968 durava solo quattro anni.

---

Alla prima convocazione del Consiglio provinciale di Bolzano i consiglieri prestano giuramento: giurano cioè di essere fedeli alla Costituzione (nuovo art. 48-bis St). Il giuramento è condizione per l'esercizio delle funzioni consiliari. Nel corso della stessa adunanza il Consiglio elegge nel suo seno la presidenza, costituita dal presidente, da due vicepresidenti e dai segretari. In virtù del nuovo art. 48-ter St. nella prima metà della legislatura il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca, nella seconda invece tra quelli appartenenti al gruppo di lingua italiana.

Può essere eletto Presidente, al posto di un appartenente al gruppo linguistico italiano o tedesco, anche un consigliere ladino, qualora la maggioranza dei consiglieri appartenenti a quel gruppo linguistico, al quale in base al citato meccanismo di alternanza dovrebbe appartenere il Presidente, vi acconsenta. Prima della riforma del 2001, ai ladini era impedito l'accesso alle cariche di Presidente e Vicepresidente del Consiglio provinciale. Per l'individuazione del gruppo linguistico di appartenenza dei consiglieri, sia in questo caso, come negli altri casi in cui lo Statuto si riferisce a tale appartenenza, l'art. 19, co. 5 del TU delle leggi elettorali regionali dispone che per la circoscrizione elettorale di Bolzano ciascun candidato debba indicare nella dichiarazione di accettazione della candidatura il gruppo linguistico di appartenenza. Tale dichiarazione di appartenenza è irrevocabile per la durata della legislatura e la sua mancanza comporta l'esclusione dalla lista dei candidati.

A norma degli artt. 49 e 34 St., il Consiglio provinciale è convocato due volte all'anno dal suo presidente in sessione ordinaria e precisamente nella prima settimana di ogni semestre. Inoltre è prevista la possibilità di convocazione

---

in sessione straordinaria. Le sessioni di regola sono costituite da più sedute. Le sedute del Consiglio provinciale sono pubbliche, in taluni casi sono previste anche sedute riservate, come ad es. quando vengono trattate questioni riguardanti singole persone. Il Consiglio può validamente deliberare quando è presente la maggioranza assoluta (più della metà) dei componenti il Consiglio. Nelle sedute del Consiglio provinciale può essere usata la lingua italiana o la lingua tedesca. Il regolamento del Consiglio contiene una dettagliata disciplina in merito, specialmente per quanto riguarda le traduzioni da una lingua nell'altra.

#### *1.2.2.5. Regolamento interno*

A norma degli artt. 49 e 31 St. il Consiglio provinciale approva un regolamento interno avente per oggetto principalmente la disciplina dell'attività e dell'organizzazione interna del Consiglio. Il regolamento interno è espressione del potere di autoorganizzazione del Consiglio e dev'essere approvato a maggioranza assoluta (più della metà) dei suoi componenti. Attualmente è in vigore il regolamento approvato dal Consiglio provinciale con delibera n. 4 del 12.05.1993, in seguito modificato con delibere n. 7 dell'11.12.2001 e n. 5 del 07.05.2003. Il cammino verso tale regolamento era abbastanza faticoso: l'approvazione è stata preceduta da un lavoro di due anni in commissione e da una dozzina di sedute del Consiglio con discussioni in parte molto accese. Mentre i partiti della coalizione di governo di allora (SVP, DC e PSI) erano soddisfatti del risultato, l'opposizione lo criticò duramente<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> (N. d. E.) Da informazioni raccolte presso l'Ufficio affari legislativi e legali presso il Consiglio provinciale a questo regolamento interno vigente presso il Consiglio provinciale non sono state apportate modifiche o aggiornamenti.

---

Parimenti faticoso era il cammino verso le modifiche del 2001, proposte dalla SVP, il che dimostra che l'oggetto del regolamento interno è una materia fonte di ricorrenti conflitti. Per contrastare, come si disse allora, la possibilità che l'ostruzionismo dell'opposizione blocchi lo svolgimento dei lavori del Consiglio Provinciale mediante la presentazione di migliaia di emendamenti ad un disegno di legge (nella specie, quello sulla toponomastica, in merito al quale è stata preannunciata la presentazione di 10.000 emendamenti), nonché al fine di accelerare e snellire i lavori stessi, la SVP ha proposto una modifica degli art. 92 e 97 del Regolamento interno. Le proposte di modifica contemplavano, da un lato, una limitazione del numero delle mozioni che i consiglieri hanno facoltà di presentare prima della chiusura della discussione generale, dall'altro, una limitazione del numero degli emendamenti che potevano essere presentati in relazione ad ogni singolo articolo. In entrambi i casi poi, le richieste avrebbero dovuto essere sottoscritte da un determinato numero minimo di consiglieri. Contro questo progetto insorse energicamente l'opposizione e solo dopo lunghe confrontazioni che addirittura condussero ad un coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria nonché ad una mozione di sfiducia contro un Presidente del Consiglio provinciale – la prima nella storia del Consiglio – poté essere raggiunta una soluzione di compromesso “che impedisce l'ostruzionismo ma che continua a garantire all'opposizione di svolgere il proprio ruolo” (Pres. Durwalder).

Di contro, probabilmente a causa del fatto che in sostanza si trattava di procedere ad “adeguamenti tecnici alle recenti riforme costituzionali”, la modifica del 2003 del regolamento interno del Consiglio ha avuto luogo senza particolari difficoltà.

---

### *1.2.2.6. Gruppi consiliari e Commissioni*

La formazione dei gruppi consiliari in seno al Consiglio si basa sul regolamento interno. I gruppi consiliari sono gruppi di consiglieri di opinioni politiche affini; di regola sono composti da consiglieri di uno stesso partito. L'appartenenza ad un gruppo si basa su una relativa dichiarazione dei consiglieri. I consiglieri che non hanno reso tale dichiarazione formano un unico gruppo misto. Anche un solo consigliere può formare un gruppo. Ciascun gruppo ha un capogruppo. Per i capigruppo è prevista la possibilità di apposite conferenze. Ai primi del 2006 i 35 membri del Consiglio provinciale di Bolzano erano distribuiti su 9 gruppi consiliari, di cui 4 erano gruppi formati da un unico consigliere.

Parimenti dal regolamento interno è prevista la costituzione di commissioni in seno al Consiglio provinciale. Essa si fonda sul principio della divisione dei lavori (decentramento) e sull'esigenza di non interessare con ogni questione il Consiglio provinciale nella sua totalità. Le commissioni si distinguono in commissioni permanenti e commissioni costituite di volta in volta per l'espletamento di compiti particolari.

Commissioni permanenti sono le (attualmente quattro) commissioni legislative aventi per compito l'esame preventivo dei progetti di legge e la commissione per il regolamento, che ha il compito di esaminare ogni richiesta di modifica del regolamento. Commissioni non permanenti sono le commissioni d'inchiesta e le commissioni particolari.

La composizione delle commissioni, di regola, deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici e, per quanto

---

possibile, a quella dei gruppi consiliari rappresentati in Consiglio provinciale (art. 26 Regolamento).

#### *1.2.2.7. Vincolo di mandato e responsabilità dei consiglieri*

In virtù dell'art. 48-bis St. i membri del Consiglio provinciale rappresentano l'intera provincia. Inammissibile, anche se priva di sanzione, è pertanto, ad es., la limitazione della rappresentanza a talune formazioni sociali o categorie economiche o a talune parti del territorio. Strettamente collegato a tale norma è il principio generale in base al quale i consiglieri non sono vincolati da alcun mandato nell'esplicazione delle loro funzioni (divieto del mandato imperativo).

I consiglieri non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Per la dottrina (E. Gizzi) si tratta di un'applicazione atipica del principio della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione e sta a significare che al consigliere non può essere comminata una sanzione, qualora nell'esercizio delle sue funzioni dovesse esorbitare da tale libertà. Sono peraltro incerti i confini di tale ambito di libertà del singolo consigliere. Questo istituto della cosiddetta insindacabilità o irresponsabilità non ha niente a che fare con l'istituto dell'"immunità" previsto - in seguito ad una modifica del 1993 però con contenuto molto più ridotto di prima - dalla Costituzione (art. 68, co. 2 e 3) per i membri del Parlamento. Pertanto non è necessaria alcuna autorizzazione da parte del Consiglio provinciale affinché un proprio membro possa essere ad es. arrestato o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare o a intercettazioni di conversazioni e simili.



---

### *1.2.2.8. Funzioni*

Funzione principale del Consiglio provinciale è la funzione legislativa, cioè quella della produzione delle leggi provinciali. Il relativo procedimento è regolato dagli artt. 55 - 57 dello Statuto di autonomia e dal Regolamento interno del Consiglio. L'inizio del procedimento legislativo avviene tramite una proposta di legge, cioè una richiesta indirizzata al Consiglio diretta all'emanazione di una legge. Il diritto di iniziativa spetta a ciascun membro del Consiglio, alla Giunta provinciale e, a determinate condizioni, alla popolazione della Provincia avente diritto di voto.

La proposta di legge dev'essere fatta pervenire al presidente del Consiglio provinciale e deve consistere in un disegno di legge accompagnato da una relazione. Il presidente di regola la trasmette a una delle commissioni che la discute e che prepara quanto necessario affinché il Consiglio possa deliberare sulla proposta. La commissione può anche modificarla. Segue poi la trattazione della proposta in Consiglio che inizia con la lettura della relazione accompagnatoria e della relazione della commissione e termina, dopo una discussione generale ed una discussione articolata, ambedue seguite da una votazione, con una votazione finale sul disegno per schede segrete. Il disegno è approvato, quando il numero dei voti a favore supera quello dei voti contrari.

All'approvazione della legge segue la sua promulgazione da parte del Presidente della Provincia, la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione e – di regola 15 giorni dopo - l'entrata in vigore.

Con la riforma del 2001 della Costituzione è stato abolito

---

il controllo preventivo al quale era soggetto il progetto di legge dopo la sua approvazione da parte del Consiglio provinciale e prima della promulgazione. In precedenza, infatti, i progetti di legge approvati dal Consiglio dovettero essere trasmessi, tramite il Commissario del Governo di Bolzano, al Governo statale che su di essi dispose di un potere di controllo. Il Governo poteva controllare se il progetto di legge eccedesse le competenze della Provincia o contrastasse con gli interessi nazionali o con quelli della Provincia di Trento, della Regione Trentino-Alto Adige o delle altre Regioni. Solo qualora questo controllo statale, che seguiva una procedura differenziata, fosse stato superato, il procedimento legislativo poteva essere condotto a conclusione.

Tramite questo controllo preventivo statale si poteva bloccare per anni una legge provinciale. Dopo la riforma della Costituzione lo Stato dispone solo della possibilità di impugnare una legge provinciale a pubblicazione avvenuta davanti alla Corte costituzionale per violazione della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La LP n. 16 del 09.11.2001 sulla responsabilità amministrativa del personale della Provincia è stata la prima legge provinciale ad essere emanata senza il controllo preventivo da parte del Governo statale.

Una singolarità nel procedimento di formazione delle leggi è rappresentata dalla possibilità di una votazione per gruppi linguistici. Qualora la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico ritenga una proposta di legge lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, tale maggioranza può chiedere che si

---

voti per gruppi linguistici. Nel caso che la richiesta non venga accolta, ovvero qualora la proposta di legge venga approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti del gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza di tale gruppo può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale. In ogni caso però l'impugnazione non ha effetto sospensivo, il che vuol dire che la legge entra in vigore nonostante l'impugnazione.

Accanto a questa generale possibilità di una votazione per gruppi linguistici, lo Statuto ne prevede un'altra in una materia specifica. In base all'art. 84 St. nel corso dell'approvazione del bilancio preventivo della Provincia Autonoma di Bolzano o della Regione può essere chiesta la votazione per gruppi linguistici dei singoli capitoli di bilancio, eventualmente seguita da un procedimento particolare. Di più su tale "garanzia di bilancio" nel capitolo sul Tribunale amministrativo di Bolzano.

Accanto alla funzione legislativa, il Consiglio ha una serie di altre funzioni. Così gli spetta l'elezione dei componenti la Giunta provinciale ed il controllo della loro attività (ad esempio mediante interrogazioni), nonché la nomina di rappresentanti in determinati organi.

Il Consiglio, sulla base di mozioni, può deliberare in merito ai più svariati argomenti. Per la sua rilevanza autonomistica bisogna menzionare, inoltre, la possibilità per il Consiglio di deliberare l'impugnazione di leggi dello Stato, della Regione o dell'altra Provincia (art. 97, co. 3, art. 98 co. 1, St.) nonché quella di proporre modifiche dello Statuto risp. di esprimere pareri sui progetti di modifica di iniziativa governativa o parlamentare (art. 103, St.).

---

### *1.2.2.9. Scioglimento del Consiglio*

Come già detto, il Consiglio provinciale è eletto per cinque anni. Lo Statuto prevede però la possibilità del suo scioglimento anticipato (art. 49-bis, 47 e 50 St.).

Cause di scioglimento sono: il compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge e motivi di sicurezza nazionale. Inoltre il Consiglio può essere sciolto qualora non sostituisca la Giunta o il Presidente della Provincia resisi colpevoli di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge. Il Consiglio provinciale è poi sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare, entro certi termini, una maggioranza. Questo motivo di scioglimento, però, è operativo solo qualora il Presidente della Provincia sia stato eletto dal Consiglio provinciale e non direttamente dal popolo. Qualora il Presidente sia stato eletto direttamente dal popolo, allora il Consiglio viene sciolto quando è stata approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente nonché in caso di rimozione o dimissioni dello stesso. Infine comportano lo scioglimento del Consiglio provinciale anche le dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti. Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ed esso non comporta lo scioglimento del Consiglio regionale e tanto meno di quello provinciale del Trentino. Con lo stesso decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre membri con il compito di indire le elezioni del nuovo Consiglio e di adottare i provvedimenti di competenza della Giunta e quelli di carattere improrogabile.

Fino alla elezione del nuovo Consiglio provinciale i componenti del disciolto Consiglio continuano ad esercitare le funzioni di consigliere regionale.

---

## **I.2.3. La Giunta provinciale**

### *I.2.3.1. Aspetti generali*

La Giunta provinciale è l'organo incaricato delle funzioni esecutive ed amministrative della Provincia. A norma dell'art. 50 St. (testo nuovo) è composta dal Presidente della Provincia, da due vicepresidenti e dagli assessori. I componenti la Giunta per la maggior parte sono eletti dal Consiglio nel suo seno a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, di regola sulla base di un programma di coalizione e di governo, nell'ordine seguente: primo il Presidente, seguito dagli assessori ed infine i vicepresidenti. In seguito alla riforma statutaria del 2001 il Presidente della Provincia può essere eletto anche direttamente dal popolo ed inoltre possono essere eletti ad assessore dal Consiglio provinciale anche persone non facenti parte del Consiglio stesso. provinciale (cd. chiamata dall'esterno). La composizione numerica della Giunta non è fissata dallo Statuto ma rientra nella discrezionalità del Consiglio. In pratica essa, come pure i relativi candidati, viene stabilita nel corso delle trattative di coalizione tra i partiti di coalizione. Dell'elezione dei componenti la Giunta è data notizia sul Bollettino Ufficiale della Regione con apposito comunicato del Presidente del Consiglio provinciale.

### *I.2.3.2. Composizione per gruppi linguistici*

Una particolarità della Giunta provinciale di Bolzano è l'esigenza di tener conto nella sua composizione della situazione etnica in seno al Consiglio provinciale. L'art. 50 St. dispone che la composizione della Giunta deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati in Consiglio provinciale. Ciò significa che

---

una maggioranza politica (assoluta) da sola non è sufficiente per poter formare la Giunta, qualora tale maggioranza sia sorretta da un unico gruppo linguistico, nel Consiglio siano però rappresentati più gruppi linguistici di una certa consistenza. La conseguenza è la necessità di formare - nonostante la maggioranza politica - una coalizione con altri partiti, i cui consiglieri appartengono agli altri gruppi etnici. Qualora coalizioni non dovessero essere possibili, perchè, ad es., non viene raggiunto un accordo sul programma di coalizione, ci si dovrà accordare con tali partiti almeno per garantire la “presenza etnica” degli altri gruppi linguistici in seno alla Giunta (presenza di tali gruppi linguistici in seno alla Giunta senza assunzione di competenze). Il predetto precetto dell’art. 50 St. “promuove la collaborazione dei consiglieri oltre la divisione partitica nell’interesse della convivenza dei gruppi etnici” (S. Magnago).

La norma sulla rappresentanza dei gruppi linguistici in seno alla giunta provinciale in rapporto alla loro consistenza nel Consiglio provinciale aveva in passato spesso l’effetto di precludere ai ladini, a causa del loro ristretto numero in Consiglio, l’accesso alla Giunta provinciale. I ladini, infatti, dovevano essere rappresentati in Consiglio con almeno due consiglieri per poter entrare in Giunta in base a tale meccanismo proporzionale. Non essendo di regola tale numero minimo stato raggiunto, i ladini pertanto erano senza rappresentanza in Giunta.

Con la riforma statutaria del 2001 il rigore di questa norma è stato per i ladini “attenuato”. Dispone il nuovo co. 3 dell’art. 50 St. che al gruppo linguistico ladino può essere riconosciuta la rappresentanza nella Giunta provinciale anche in deroga alla rappresentanza proporzionale. Nel caso vi sia un solo rappresentante ladino nel Con-

---

siglio provinciale e questo venga eletto in Giunta, deve rinunciare all'incarico di Presidente o di Vicepresidente del Consiglio provinciale. Questa limitazione è stata introdotta in quanto per l'art. 19 del Regolamento interno del Consiglio, allora già in atto, la carica di componente della Giunta provinciale è incompatibile con quella di membro del presidio del Consiglio provinciale. Un'ulteriore possibilità, pure introdotta dalla riforma statutaria del 2001, di eleggere a membro della Giunta un ladino senza dover rispettare la proporzionale, è data dalla già menzionata chiamata dall'esterno, un istituto in sé però neutrale per quanto riguarda i gruppi linguistici.

A norma dell'art. 50, co. 2, St., per la chiamata dall'esterno è, anzitutto, necessaria una proposta di almeno un gruppo consiliare. Questa proposta deve ottenere il consenso dei consiglieri del gruppo linguistico del designato, limitatamente però ai consiglieri che fanno parte della maggioranza che sostiene la Giunta provinciale. Per la chiamata effettiva il designato deve ottenere il consenso della maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio. In base a questo meccanismo, in dicembre 2001 è stato, per la prima volta, eletto in Giunta dall'esterno un ladino.

#### *1.2.3.3. Periodo di carica*

Il periodo di carica della Giunta provinciale è determinato soltanto in modo indiretto dallo Statuto di autonomia, attraverso il periodo di carica dei suoi componenti. Il periodo di carica dei componenti la Giunta provinciale coincide con la legislatura del Consiglio (art. 51 e 37 St.). Questo evidente parallelismo viene però relativizzato dalla circostanza, pure prevista dallo Statuto, che i componenti la giunta restano in carica anche oltre la fine della legislatura (del Consiglio) ovvero fino all'insediamento della nuova

---

Giunta ma solamente per il disbrigo degli affari di ordinaria amministrazione, vale a dire di quegli affari che si limitano a consentire la normale vita amministrativa della Provincia e non richiedono decisioni politiche.

D'altro canto è prevista però anche la possibilità della cessazione anticipata dalla carica di membro della Giunta e del periodo di carica dell'intera Giunta. Una delle vie è quella della revoca dalla carica del Presidente della Provincia, degli Assessori oppure dell'intera Giunta da parte del Consiglio, prescritta obbligatoriamente dallo Statuto (art. 38 e 49) nei casi ivi menzionati (gravi violazioni di legge, mancato adempimento agli obblighi inerenti alla carica). Qualora il Presidente della Provincia sia stato eletto direttamente dal popolo, l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti nonché la sua rimozione o le sue dimissioni comportano poi anche le dimissioni della Giunta (nuovo art. 50, co. 4, St.).

Un'altra via di fine anticipato della Giunta, non però prevista dallo Statuto, ma implicita nella natura di una Giunta che si basa su una coalizione di partiti, è quella della rottura di tale coalizione, che obbliga la Giunta a dimettersi. Finora in Alto Adige non si è registrato alcun caso di cessazione anticipata del periodo di carica dell'intera Giunta ("crisi di governo") mentre si sono verificati vari "rimpasti" di carattere limitato dovuti alla cessazione dalla carica di singoli componenti la Giunta.

#### *1.2.3.4. Funzioni*

Le funzioni della Giunta sono molteplici. Quelle principali sono l'esecuzione delle leggi provinciali, la suprema direzione dell'attività amministrativa della Provincia, l'amministrazione del patrimonio della Provincia, nonché



---

la vigilanza sulle amministrazioni comunali e su vari altri enti ed istituzioni. A norma dell'art. 2, L.P. del 23/04/1992, n. 10, (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano) la Giunta provinciale "indica gli obiettivi fondamentali che l'amministrazione provinciale deve perseguire ed emana le direttive generali per il loro raggiungimento e per la verifica dei relativi risultati".

L'art. 3 L.P. 21/05/1981, n. 11, predecessore della predetta disposizione, aveva statuito che la Giunta "esprime l'indirizzo politico-amministrativo dell'attività della Provincia". Di particolare importanza politica sono il diritto all'iniziativa legislativa, nonché, la formazione del bilancio preventivo della Provincia. Il bilancio preventivo in particolare è "la concreta espressione della volontà politica della Giunta" e da esso "si lasciano pertanto dedurre anche le linee fondamentali della politica che la Provincia intende perseguire nel relativo anno" (S. Magno).

Soprattutto per la sua composizione meno numerosa la Giunta è un organo che, contrariamente al Consiglio, è in grado di riunirsi e di prendere decisioni abbastanza rapidamente. Su tale sfondo bisogna vedere anche la disposizione dello Statuto (art. 54, n. 7) che, in caso di urgenza, autorizza la Giunta provinciale all'adozione di provvedimenti di competenza del Consiglio (ad esempio impugnazione di leggi statali davanti alla Corte costituzionale). In ogni caso, però, tali provvedimenti devono essere successivamente ratificati dal Consiglio. È comunque esclusa l'emanazione di atti legislativi.

Contrariamente al Consiglio, la Giunta non dispone di un proprio regolamento interno.

---

#### **I.2.4. Gli assessori**

Nell'elenco degli organi della Provincia, lo Statuto non menziona gli assessori. Ciò nonostante la dottrina prevalente li qualifica organi della Provincia. Per permettere tale qualificazione è però necessario che vengano soddisfatti certi presupposti: infatti, l'inclusione degli assessori nell'elenco degli organi della Provincia è giustificabile soltanto qualora le loro funzioni non si limitino alla collaborazione alla formazione delle delibere collegiali della Giunta ed a compiere i necessari lavori preparatori, ma che gli assessori dispongano inoltre, in qualità di organi individuali, di proprie competenze di rilevanza esterna. Quest'ultima condizione è pienamente soddisfatta dai membri della Giunta provinciale. Lo Statuto stesso ne offre la base e precisamente nell'art. 52, co. 3, ove è disposto che il Presidente della Provincia con proprio decreto determina la ripartizione degli affari fra i singoli assessori, il che significa che gli assessori, oltre a collaborare in giunta, hanno anche delle competenze proprie. Con tali competenze è collegata anche una propria responsabilità individuale: l'art. 2, co. 2, della già menzionata L.P. n. 10/1992 dispone, tra l'altro, che (il Presidente della Provincia e) gli assessori "hanno la responsabilità politica sullo svolgimento dell'attività amministrativa nelle materie di propria competenza". Le competenze degli assessori nell'ambito delle loro attribuzioni sono specificate nella legislazione provinciale. In essa spesso si rinvengono disposizioni contenenti richiami ad atti con rilevanza esterna degli assessori. In seguito saranno citati solo due esempi di portata generale: l'art. 6 L.P. n. 11/1981 attribuisce al Presidente della Provincia il "diritto di ottenere copia dei provvedimenti formali con efficacia esterna" adottati dagli assessori. E l'art. 9 della L.P. 22.10.1993, n. 17, statuisce che avverso gli atti ammini-

---

strativi degli assessori non ancora dichiarati definitivi da apposita norma di legge, è ammesso ricorso alla Giunta provinciale.

Infine è da menzionare che la citata L.P. n 10/1992, al fine di realizzare “una chiara suddivisione delle competenze tra il livello politico e quello amministrativo”, ha trasferito parte delle attribuzioni già di competenza degli assessori al personale amministrativo dirigenziale della Provincia.

### **1.2.5. Il Presidente della Provincia**

La denominazione “Presidente della Provincia” è stata introdotta dalla riforma statutaria del 2001. In precedenza, ad iniziare dal vecchio Statuto del 1948, fu usata la definizione “Presidente della Giunta provinciale”. Da quest’ultima, contrariamente a quella tedesca di “Landeshauptmann”, introdotta con la traduzione ufficiale del nuovo Statuto del 1972, non discendeva la qualificazione di tale organo quale “Capo della Provincia” così come invece è previsto dall’art. 87 Cost. che definisce il Presidente della Repubblica come “Capo dello Stato”. Con la riforma del 2001, che ha introdotto, come detto, nel testo italiano la definizione “Presidente della Provincia”, non più limitando pertanto, in senso terminologico, la presidenza a quella della Giunta provinciale, è stata più o meno azzerata la distanza tra la denominazione tedesca e quella italiana. Tuttavia, anche prima della modifica terminologica, non v’era dubbio che il Presidente della Giunta potesse essere qualificato quale “Capo della Provincia” e ciò sulla base della somma dei suoi compiti e delle sue attribuzioni. A differenza del Capo dello Stato però, il Presidente della Provincia non è soltanto Capo della Provincia, ma al contempo anche Capo del governo provinciale.

---

Inoltre, come gli altri membri della Giunta, così anche il Presidente occupa quella duplice posizione di membro dell'organo collegiale Giunta provinciale da un lato, e di organo monocratico con propri compiti e proprie attribuzioni dall'altro.

A differenza degli Assessori, il Presidente della Provincia nella sua qualità di organo individuale dispone però di un raggio d'azione molto più vasto. Così gli spettano - per citare soltanto le attribuzioni più importanti - la rappresentanza politica e giuridica della Provincia di cui rappresenta l'unità, la promulgazione delle leggi e l'emanazione dei regolamenti della Provincia, l'adozione di determinate misure contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica, l'intervento alle sedute del Consiglio dei Ministri - quando si trattano questioni che riguardano la Provincia oppure quando il Consiglio dei Ministri è chiamato a deliberare su argomenti che riguardano l'applicazione del principio della tutela delle minoranze tedesca e ladina -, la determinazione degli affari fra i singoli assessori con la possibilità peraltro di riservarsi certi settori, l'esercizio di attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in certe materie, la stipulazione di contratti, l'adozione di provvedimenti di espropriazione per pubblico interesse ecc. Presiede poi le riunioni della Giunta provinciale e ne dirige i lavori.

Al Presidente della Provincia sono affiancati due vicepresidenti, dei quali uno deve appartenere al gruppo linguistico italiano, l'altro a quello tedesco. All'inizio del suo periodo di carica il Presidente sceglie il vicepresidente chiamato a sostituirlo in caso di assenza o impedimento.

La riforma statutaria del 2001 ha introdotto la possibilità

---

di una elezione del Presidente della Provincia anche direttamente dal popolo. In precedenza il Presidente della Provincia poteva essere eletto soltanto dal Consiglio provinciale nel suo seno. L'effettiva introduzione di un'elezione diretta da parte del popolo è demandata al legislatore provinciale che, come già più sopra esposto, è competente per la legislazione elettorale. Finora la nuova legge elettorale non è stata ancora emanata, di conseguenza allo stato non è ancora possibile la citata elezione diretta per mancanza della disciplina di dettaglio.

---

## **I.3. Istituti di democrazia diretta**

### *I.3.1. Aspetti generali*

Come quello a livello statale, così anche il “sistema di governo” della Provincia autonoma di Bolzano è caratterizzato dai principi della democrazia indiretta o rappresentativa.

Ciò sta a significare che il supremo potere politico, benché emani dal popolo, è da questi esercitato soltanto in modo indiretto, tramite una rappresentanza eletta come lo è ad esempio un Parlamento o, per la Provincia, il Consiglio provinciale. In un tale sistema la partecipazione del popolo alla formazione della volontà politica si limita alla elezione dell'organo di rappresentanza che poi provvederà ad ogni ulteriore formazione della volontà politica od esercizio di potere politico. Questo però può condurre ad un distacco anche sensibile delle decisioni dell'organo di rappresentanza dalla volontà popolare e ad un estraniamento politico del cittadino. Per allontanare tali pericoli la democrazia rappresentativa viene “corretta” dai c.d. “istituti di democrazia diretta”, istituti dunque che permettono alla popolazione di esprimere la propria volontà in modo diretto e non per il tramite dell'organo di rappresentanza. Sia a livello statale che a livello provinciale tali istituti sono il referendum e l'iniziativa popolare.

Per quanto concerne questi istituti a livello provinciale, già da tempo esiste una “Iniziativa per maggior democrazia” che aspira ad un ampliamento delle possibilità di applicazione di questo istituto rispetto alla disciplina legislativa vigente.

Con la riforma dello Statuto di autonomia introdotta dalla

---

legge cost. n.2 del 2001 alla Provincia è stata attribuita la potestà di disciplinare essa stessa, limitatamente al proprio raggio d'azione, gli istituti di democrazia diretta. In precedenza l'art. 60 St. attribuiva tale competenza alla Regione che d'ora in poi però potrà disciplinare l'iniziativa popolare ed il referendum limitatamente alle proprie leggi. Contemporaneamente all'attribuzione della competenza a disciplinare autonomamente l'iniziativa popolare ed il referendum a livello provinciale, alla Provincia sono state riconosciute, per quanto riguarda il referendum, possibilità di applicazione del tutto nuove, di cui la Regione finora non disponeva. La disciplina dell'iniziativa popolare e del referendum dovrà essere emanata con legge provinciale, da approvare con la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale e che a sua volta è soggetta ad una forma particolare di referendum.

Con LP del 18/11/2005, n. 11, il legislatore provinciale ha provveduto a disciplinare questi istituti di democrazia diretta. Al fine sono stati in precedenza presentati in Consiglio provinciale diversi progetti di legge di diversa provenienza politica (uno di essi anche in via di proposta di iniziativa popolare) e la Commissione speciale del Consiglio provinciale, istituita per procedere all'esame della materia, ha organizzato pure un'audizione di esperti di provenienza anche internazionale. Il 1° luglio 2005 il Consiglio provinciale ha approvato, con 29 voti a favore, 4 contrari ed una astensione, il progetto di legge presentato dalla SVP<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> (N. d. E.) La legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11 relativa all'iniziativa popolare e referendum è stata modificata dalla legge provinciale 7 settembre 2009, n. 4, recante modifiche alla legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11. La disciplina dell'iniziativa popolare sui presupposti, sulla proposta d'iniziativa popolare e sulla raccolta e il deposito delle firme è rimasta invariata.

---

## **I.3.2. Il referendum**

### *I.3.2.1. Aspetti generali*

In virtù della normativa attualmente vigente possono essere oggetto di un referendum in Alto Adige:

- l'emanazione delle leggi provinciali sulla forma di governo,;
- l'abrogazione di leggi provinciali;
- l'introduzione di leggi provinciali;
- l'abrogazione di leggi regionali;
- la costituzione di nuovi Comuni o il mutamento delle circoscrizioni comunali, la modifica della denominazione dei Comuni o del loro capoluogo.

Con l'emanazione del nuovo ordinamento dei comuni (LR n. 1 del 04/01/1993), rientrante nella competenza legislativa della Regione, è stata inoltre riconosciuta ai comuni la possibilità di prevedere nei loro statuti il ricorso al referendum popolare consultivo e propositivo.

La disciplina giuridica del referendum varia a seconda dell'oggetto. Dei referendum rientranti nella potestà normativa dei comuni non si tratterà in questa sede.

### *I.3.2.2. Il referendum sulle leggi provinciali disciplinanti la forma di governo*

Il 2° comma dell'art. 47 St., introdotto dalla legge cost. 2/2001, permette alla Provincia di determinare con legge provinciale la propria forma di governo e, specificatamente, di determinare le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del



---

Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum.

Oltre a particolari maggioranze richieste per l'approvazione delle leggi che disciplinano i predetti oggetti, queste leggi possono anche essere sottoposte ad un referendum "sospensivo" o "confermativo" cioè ad un referendum con il quale i cittadini sono chiamati a decidere sulla introduzione delle leggi interessate e che dovrà svolgersi secondo norme introdotte con una apposita legge provinciale. Lo Statuto in merito dispone soltanto che entro 3 mesi dalla pubblicazione (ancora senza promulgazione) della legge interessata, 1/50 degli elettori oppure 1/5 dei componenti del Consiglio provinciale, qualora si tratti di legge approvata con la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale, risp. 1/15 degli elettori (e solo questi), se si tratti di legge approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio provinciale, possono fare richiesta di referendum. La legge sottoposta a referendum può essere promulgata soltanto quando sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

La normativa di dettaglio di questo referendum è contenuta nella legge provinciale n. 10 del 17 luglio 2002. Qui non si entrerà nei particolari di questa normativa, ma ci si limiterà a segnalare soltanto i seguenti punti: Se la richiesta di referendum proviene dagli elettori, allora l'iniziativa dovrà partire da almeno 30 promotori. Presso il Consiglio provinciale è istituita una apposita commissione per i procedimenti referendari che appunto verifica il regolare svolgimento della procedura referendaria e che può, quando ne sia il caso, anche dichiarare improcedibile il referendum, con la conseguenza che il referendum non si farà.

---

Il giorno per lo svolgimento del referendum verrà fissato dal Presidente della Provincia ed alla votazione hanno diritto di partecipare tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Provincia di Bolzano per le elezioni del Consiglio provinciale.

### *1.3.2.3. Il referendum abrogativo e propositivo*

Il già citato comma 2 dell'art. 47 St., introdotto con la riforma statutaria, autorizza la Provincia a disciplinare con legge provinciale il referendum "abrogativo, propositivo e consultivo" a livello provinciale. Il precedente fondamento statutario dei referendum era costituita dall'art. 60 St. (nella sua versione ante riforma del 2001) che senza ulteriori precisazioni disponeva che la legge regionale regola (l'esercizio dell'iniziativa popolare e) il referendum per le leggi regionali e provinciali. Questa disposizione lasciava aperta la questione del tipo (abrogativo, sospensivo, consultivo ecc.) di referendum. Fin dalla prima disciplina nel 1957 il legislatore regionale lo limitava alla pura e semplice abrogazione di leggi regionali e provinciali.

Per la Regione però l'art. 60 St. resta in vigore con il suo contenuto originario (però senza il riferimento alle leggi provinciali) anche dopo la riforma statutaria del 2001.

La disciplina dei referendum a livello provinciale è contenuta nella già citata LP n. 11/2005, i cui tratti salienti verranno qui di seguito illustrati.

#### *1.3.2.3.1. Il referendum per l'abrogazione di leggi provinciali*

Questo referendum offre ai cittadini elettori la possibilità di decidere se una legge provinciale o singole disposizioni di essa debbano rimanere in vigore. Non possono essere sottoposte a referendum abrogativo le leggi tributarie e di

---

bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale ed agli organi della Provincia nonché le disposizioni che riguardano questioni attinenti ai diritti ed alla tutela dei gruppi linguistici (secondo la disciplina previgente: di una minoranza linguistica).

Il referendum in oggetto è indetto a seguito di presentazione di una relativa richiesta, sottoscritta da almeno 13.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia, che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale (art. 5).

Contrariamente a quanto previsto dalla normativa previgente, per i ladini non è più prevista una disciplina particolare. In precedenza, infatti, erano sufficienti 1.000 firme, qualora i richiedenti fossero stati elettori iscritti nelle liste dei Comuni delle valli Badia e Gardena e fosse stata richiesta l'abrogazione di leggi provinciali riguardanti la minoranza ladina.

Per l'avvio della procedura per l'indizione di un referendum è necessaria la richiesta di almeno 30 elettori in possesso dei requisiti sopra indicati<sup>4</sup>.

Qualora la richiesta di referendum presenti i requisiti di forma e di contenuto per l'ammissione, il referendum è indetto con decreto del Presidente della Provincia che fissa quale data per lo svolgimento dello stesso una domenica entro i successivi 6 mesi. In tale decreto è riportato anche il quesito da sottoporre agli elettori.

---

<sup>4</sup> (N. d. E.) Nella richiesta sono indicati nome, cognome e domicilio dei singoli promotori, la cui firma va autenticata, e il nominativo del richiedente che rappresenta i promotori e che riceve le comunicazioni previste dal procedimento.

---

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia, che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale.

La proposta di abrogazione è accolta, qualora al referendum abbia partecipato il 40% degli aventi diritto alla votazione e sia stata raggiunta la maggioranza dei voti validi favorevoli all'abrogazione (le schede bianche sono considerati voti invalidi).

Il risultato del referendum è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. Qualora la proposta di abrogazione abbia raggiunto la maggioranza necessaria, il Presidente della Provincia dichiara con proprio decreto l'abrogazione della relativa legge o disposizione di legge. L'abrogazione ha effetto il giorno successivo a quello della pubblicazione di tale decreto nel Bollettino Ufficiale.

Nel caso che la proposta di abrogazione non abbia ottenuto la maggioranza necessaria, non si può proporre la medesima richiesta di referendum entro i successivi 5 anni.

Ai promotori del referendum (ed anche dell'iniziativa popolare), l'art. 17 della LP n. 11/2005 riconosce un rimborso spese per ogni firma valida fino al raggiungimento del numero necessario per la validità della proposta referendaria e semprechè il referendum sia stato dichiarato ammissibile.

#### *1.3.2.3.2. Il referendum propositivo*

Con questo tipo di referendum i cittadini possono decidere l'introduzione di una legge provinciale. La relativa disciplina è in sostanza contenuta nell'art. 15, LP n. 11/2005.

---

Il referendum in oggetto è indetto, quando 13.000 elettori presentano una relativa richiesta. La richiesta deve contenere il progetto di legge, suddiviso per articoli e redatto nelle lingue italiana e tedesca nonché una relazione illustrativa delle finalità e del contenuto di esso. Qualora la legge agognata preveda nuove o maggiori spese a carico del bilancio provinciale, la relazione deve contenere anche l'indicazione del relativo onere finanziario e dei modi per farvi fronte. Quest'ultima indicazione costituisce senza dubbio un ostacolo non facilmente superabile<sup>5</sup>.

Dopo aver accertato la regolarità delle firme raccolte, la Commissione per i procedimenti referendari sospende per 180 giorni la procedura referendaria. In quest'arco di tempo il Consiglio provinciale può tradurre in legge la proposta referendaria. Approvata la legge, la Commissione dichiara l'improcedibilità del referendum. In caso contrario, si terrà il referendum.

Nel referendum verrà posto ai cittadini aventi diritto al voto il quesito, se vogliono che venga approvato il progetto di legge di cui trattasi.

Qualora il risultato del referendum sia favorevole all'emanazione della legge, il Presidente della Provincia promulga la stessa, Seguirà poi la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione e l'entrata in vigore.

Qualora il risultato del referendum sia contrario all'emanazione della legge, il Presidente della Provincia dichiara l'invalidità del referendum.

---

<sup>5</sup> (N. d. E.) Alla richiesta è anteposta la formula "Volete che sia approvato il seguente progetto di legge...", così come stabilito nell'articolo 15 della legge provinciale 7 settembre 2009, n. 4.

---

zione della legge, la medesima richiesta di referendum non può essere riproposta per i successivi 5 anni.

Per quanto riguarda la promozione del referendum, l'ammissibilità dello stesso, i presupposti per potervi partecipare, le maggioranze necessarie, lo svolgimento del procedimento, la verifica del risultato, il rimborso delle spese ed altro, trovano applicazione le disposizioni previste per il referendum abrogativo.

#### *1.3.2.3.3. Il referendum per l'abrogazione di leggi regionali*

Ai sensi dell'art. 60 St., la disciplina del referendum per l'abrogazione di leggi regionali rientra nella competenza del legislatore regionale. La prima legge in materia risale al 1957 (n. 11 del 24/06/1957) e costituisce tuttora la base della disciplina attualmente in vigore. Quest'ultima però non è stata finora adattata alla riforma statutaria del 2001, pertanto esistono alcuni punti di collisione con la stessa e di conseguenza incertezze giuridiche.

Und referendum per l'abrogazione di una legge regionale è indetto a seguito di presentazione di una relativa richiesta, sottoscritta da almeno 15.000 elettori che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio regionale (ora: elezioni di und Consiglio provinciale). Qualora si tratti di una legge regionale che riguardi prevalentemente una delle due province, è necessario che almeno la metà delle firme richieste provenga dalla provincia interessata. Il numero delle firme necessarie è ridotto a mille, qualora le firme raccolte per la richiesta provengano da cittadini residenti nei Comuni delle valli Badia, Gardena e Fassa, e la legge o le disposizioni di legge, di cui si propone l'abrogazione, riguardino la minoranza ladina.

---

Non possono essere sottoposte a referendum abrogativo le leggi tributarie e di bilancio nonché le leggi o disposizioni di legge che riguardano la tutela di una minoranza linguistica. Inoltre sono escluse dal referendum le leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 7 St., cioè in seguito ad un referendum consultivo.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Consiglio regionale (v. nota sopra), ed il referendum deve aver luogo in una domenica tra il 1° marzo ed il 30 aprile. Per la validità del referendum è necessario che vi abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e per l'accoglimento della proposta di abrogazione è necessaria la maggioranza dei voti validamente espressi. Nel caso che la proposta di abrogazione non abbia ottenuto la maggioranza necessaria, non si può proporre una richiesta dello stesso contenuto prima delle prossime elezioni e comunque non prima di due anni.

#### *1.3.2.4. Il referendum consultivo*

Di questo tipo di referendum esistono due sottospecie. L'una, esistente già da tempo, ha per oggetto i Comuni della Regione, l'altra, di recente introduzione, ha per oggetto le leggi provinciali.

Sulla prima sottospecie: A norma dell'art. 7 St. con legge della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi Comuni e modificate le circoscrizioni e le denominazioni dei Comuni. Le popolazioni interessate vengono interpellate mediante un referendum consultivo disciplinato, in virtù delle relative disposizioni di attuazione, da norme stabilite con legge regionale. La prima normativa regionale in merito risale ancora al tempo del vecchio Statuto e precisamente all'anno 1950.

---

Oggetto del referendum consultivo possono essere le richieste, proponibili, a determinate condizioni, da determinati soggetti (vedi in merito l'ordinamento dei Comuni), relative alla modificazione delle circoscrizioni comunali (come costituzione di borgate o frazioni in comuni autonomi, separazione di frazioni da un comune ed aggregazione ad un altro comune, aggregazione di più comuni ecc.) nonché al mutamento della denominazione o del capoluogo di un comune (ipotesi quest'ultima non prevista né dallo Statuto, né dalle norme di attuazione ma dalla legislazione regionale).

Tali richieste devono essere inoltrate alla Giunta provinciale, che le trasmetterà con un proprio parere motivato alla Giunta regionale nella cui competenza rientra l'indizione del referendum.

Hanno diritto di partecipare alla votazione tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati ed ivi residenti. Per la validità del referendum è necessaria la partecipazione della maggioranza degli elettori del Comune o dei Comuni interessati. In determinati casi il referendum può essere limitato soltanto a parti del territorio dei Comuni interessati ed in altri casi ancora si può addirittura prescindere dallo stesso. Le relative decisioni sono di competenza del Consiglio regionale.

La proposta di modifica sottoposta a referendum si intende respinta, qualora i voti favorevoli non abbiano raggiunto la percentuale di almeno il 50 per cento dei voti validamente espressi. In tal caso la Giunta regionale trasmetterà al Consiglio regionale una proposta di deliberazione contenente la reiezione delle modifiche richieste. Se invece l'esito della votazione è stato positivo, la Giunta regionale trasmetterà al Consiglio regionale un disegno di legge contenente le modifiche richieste.



---

Le spese per lo svolgimento del referendum sono ripartite fra Regione e Comuni interessati.

Un referendum consultivo ha, ad es., di recente avuto luogo nel Comune di Monguelfo sulla modifica della sua denominazione in Comune di Monguelfo-Tesido, approvata dagli elettori.

Sulla seconda sottospecie: Con l'art. 16 della LP n. 11/2005 è stata introdotta la possibilità di indire un referendum "consultivo facoltativo" su leggi provinciali. Nel corso del procedimento per l'emanazione di una legge provinciale, il Consiglio provinciale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'indizione di un referendum consultivo su un disegno di legge, prima che esso sia definitivamente approvato. Il risultato del referendum non è vincolante per il Consiglio provinciale. Tuttavia, qualora l'esito del referendum fosse stato positivo, il Consiglio provinciale, entro 6 mesi dalla pubblicazione del risultato nel Bollettino Ufficiale della Regione, deve deliberare in ordine al disegno di legge di cui trattasi.

Per quanto compatibili, si applicano a questo referendum le disposizioni relative al referendum abrogativo.

### **I.3.3. L'iniziativa popolare**

Per iniziativa popolare s'intende la possibilità per la popolazione di dare inizio al procedimento diretto all'emanazione di una legge. Con riguardo all'ambito territoriale della Regione Trentino-Alto Adige, l'iniziativa popolare può avere per oggetto l'emanazione sia di una legge regionale che di una legge provinciale. Come già più sopra accennato, fino alla riforma dello Statuto del 2001 la competenza per disci-

---

plinare in concreto quest'istituto era della Regione. Con la riforma è stata attribuita alla Provincia la potestà legislativa di poter disciplinare l'iniziativa popolare su leggi provinciali, il che è avvenuto con la già nota LP n. 11/2005.

#### *1.3.3.1. L'iniziativa popolare delle leggi provinciali*

Per l'iniziativa popolare occorrono almeno 8.000 firme di elettori iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia ed aventi diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale. Secondo la disciplina previgente erano sufficienti 2.000 risp., per i ladini, 1.000 firme.

Per l'avvio del relativo procedimento è necessaria una richiesta presentata da almeno 3 cittadini elettori. La richiesta deve contenere il testo del progetto di legge, redatto nelle lingue italiana e tedesca e suddiviso in articoli, nonché una relazione illustrativa sulle finalità ed il contenuto del progetto. Qualora siano previste nuove o maggiori spese a carico del bilancio provinciale, la relazione deve contenere anche l'indicazione del relativo onere finanziario e dei modi per farvi fronte.

Raccolte le firme necessarie, la proposta di iniziativa popolare dev'essere depositata presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale, che ne controlla l'ammissibilità. L'iniziativa popolare può essere dichiarata inammissibile se le firme non sono state depositate in termine o se non è stato raggiunto il numero minimo di firme necessarie.

Accertata l'ammissibilità dell'iniziativa popolare, il Presidente del Consiglio provinciale assegna il progetto di legge alla commissione legislativa competente per materia. Trascorsi 6 mesi senza che la commissione abbia concluso la trattazione del progetto, lo stesso è iscritto al primo punto

---

dell'ordine del giorno della seduta successiva del Consiglio provinciale che deve poi concludere la trattazione entro i successivi 6 mesi.

Anche per la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare è previsto, come per i referendum, un rimborso delle spese per ogni firma valida fino al raggiungimento del numero minimo necessario di firme. Al rimborso però non si provvederà, qualora la citata commissione legislativa dovesse accertare il difetto di competenza provinciale nella materia oggetto dell'iniziativa popolare.

### *1.3.3.2. L'iniziativa popolare delle leggi regionali*

Come il referendum per l'abrogazione di leggi regionali, così anche l'iniziativa popolare relativa a leggi regionali è tuttora regolata da una disciplina ante riforma statutaria del 2001 con le incertezze che ne conseguono.

Secondo la normativa vigente, l'iniziativa popolare deve contenere un progetto di legge redatto in articoli ed essere accompagnata da una relazione che ne illustri il contenuto e le finalità. Inoltre deve essere sottoscritta da almeno 4.000 elettori, iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione e le firme non devono provenire esclusivamente da cittadini di Comuni compresi in uno stesso comprensorio o in una stessa comunità di valle.

Come per il referendum abrogativo, così anche per l'iniziativa popolare è prevista una disciplina particolare per i ladini: Il numero delle firme necessarie è, infatti, ridotto a mille, qualora l'iniziativa provenga da appartenenti alla minoranza ladina in Alto Adige.

L'iniziativa popolare può essere promossa da ogni cittadino

---

iscritto nelle liste elettorali per le elezioni del Consiglio regionale (ora: di un Consiglio provinciale).

L'iniziativa popolare è ammessa in linea di massima nelle materie e nei limiti in cui la Regione ha potestà di emanare norme legislative. Esplicitamente escluse dall'iniziativa popolare sono le leggi regionali in materia tributaria e di bilancio. Il progetto di legge poi non deve essere in contrasto con la Costituzione, lo Statuto speciale, il principio di tutela delle minoranze tedesca e ladina nonché con le disposizioni della legislazione regionale in materia.

---

## II. L'ordinamento finanziario

---

### II.1. Aspetti generali

Nucleo centrale di ogni autonomia è la sua sufficiente copertura finanziaria. Le più belle garanzie autonomistiche non servono a niente, quando manchino i mezzi per consolidare e potenziare l'autonomia (N. Wimmer - W. Mederer). Il grado ed anche la qualità di una autonomia possono essere dedotti da un insieme di compiti ed attribuzioni autonomi solo in relazione con i mezzi finanziari a disposizione. La dotazione finanziaria sufficiente è condizione indispensabile per la realizzazione ed il potenziamento di una autonomia, la base necessaria per la creazione di una stabile struttura autonomistica.

Ciò vale ovviamente anche per l'autonomia dell'Alto Adige. Dato però che quest'autonomia è tutta in funzione della tutela e dello sviluppo delle minoranze etniche viventi in Alto Adige, la sua dotazione finanziaria è di importanza particolare. In altre parole, un'insufficiente dotazione di mezzi finanziari della autonomia dell'Alto Adige non comprometterebbe soltanto le caratteristiche generali di un'autonomia, individuabili anche in Alto Adige, come ad esempio competenze legislative ed amministrative autonome, indipendenza degli organi autonomi e così via, ma anche l'esistenza e lo sviluppo delle minoranze etniche tedesca e ladina.

Dotazione finanziaria sufficiente non equivale ad autonomia finanziaria. Perché si abbia quest'ultima è necessario che, oltre ad una sufficiente dotazione finanziaria l'ente in oggetto possa, da un lato, disporre liberamente dell'impiego di tali mezzi, cioè di come e dove utilizzarli, e, dall'altro, svolgere una propria politica anche sul versante delle entrate. Alla Provincia di Bolzano è data la prima, ma non quest'ultima possibilità.

---

## **II.2. Cenni storici**

### **II.2.1. Il sistema finanziario nel vecchio Statuto**

In base allo Statuto di autonomia del 1948, la Provincia aveva a disposizione solo poche fonti di finanziamento, che inoltre erano anche piuttosto scarse. La Provincia si trovava, anche a causa alla mancata autorizzazione ad imporre tributi propri, in una totale dipendenza finanziaria dallo Stato e dalla Regione. I bilanci della Provincia erano di dimensioni molto modeste, così come lo erano le competenze della Provincia. Di gran lunga più consistente era la dotazione finanziaria della Regione, che a quei tempi era titolare della maggior parte e delle più importanti competenze autonome.

### **II.2.2. Il sistema finanziario nel Nuovo Statuto**

Con il largo trasferimento di competenze regionali ed anche statali alla Provincia, d'ora in poi Autonoma, di Bolzano, operato dal nuovo Statuto del 1972, ebbe luogo anche un importante potenziamento della dotazione finanziaria della Provincia ed una sensibile riduzione di quella della Regione. Col nuovo ordinamento finanziario non è però stato sostanzialmente cambiato il tipo di finanziamento che resta di tipo derivato. È stata però eliminata la precedente dipendenza finanziaria della Provincia dalla Regione, al cui posto è subentrato lo Stato. In virtù delle nuove norme statutarie la dotazione finanziaria della Provincia era formata principalmente dalla compartecipazione al gettito di imposte e tasse erariali percepito di regola nel territorio della Provincia. La quota di compartecipazione è in parte fissata dallo Statuto (quota fissa), in parte deve essere stabilita annualmente di concerto fra il Presidente della Provincia ed il Governo (quota variabile).

---

### **II.2.3. La riforma tributaria statale del 1971**

Ancor prima dell'entrata in vigore, il sistema finanziario della Provincia è stato "gravemente turbato, anzi addirittura distrutto" (S. Morscher) e cioè dalla riforma tributaria generale avviata in Italia con legge n. 825 del 09/10/1971.

Questa riforma condusse alla soppressione di gran parte dei tributi richiamati nello Statuto con contemporanea introduzione di nuovi tributi. Coll'art. 12 della citata legge il legislatore statale è stato delegato a provvedere - di concerto con la Provincia - al coordinamento delle disposizioni finanziarie dello Statuto con la nuova situazione giuridica creatasi con la riforma tributaria. Fino a tale coordinamento lo Stato doveva provvedere al pagamento di somme sostitutive nell'ammontare del gettito devoluto nell'ultimo anno in cui i tributi soppressi erano in vigore, con maggiorazioni di una certa percentuale di anno in anno. Questa soluzione transitoria, originariamente prevista soltanto per pochi anni, è divenuta poi duratura perché ripetutamente prorogata.

### **II.2.4. La problematica della quota variabile**

Nel corso dell'attuazione delle disposizioni dello Statuto di autonomia mediante l'emanazione delle necessarie norme di attuazione, fù presto evidente che i 20 miliardi, stimati nell'anno 1970 per il finanziamento delle nuove competenze della Provincia, non erano sufficienti. Questo portò in seguito al capovolgimento del rapporto di finanziamento tra le entrate in quota fissa e quelle in quota variabile, facendo diventare quest'ultima la fonte principale delle entrate della Provincia. Tale sviluppo

---

assoggettò una parte sempre più cospicua delle entrate della Provincia alla problematica sorta in occasione della determinazione della quota variabile, il che condusse ad una notevole “agitazione” nel sistema di bilancio della Provincia. Secondo l’art. 78 St. la quota variabile aveva lo scopo “di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all’esercizio delle funzioni stabilite dalla legge” e doveva essere determinata annualmente di concerto fra il Governo e il Presidente della Provincia.

Il concetto guida all’origine dell’inserimento di tale disposizione nello Statuto, era quello di colmare lacune finanziarie nel bilancio della Provincia, dovute ad entrate insufficienti con le quote fisse. In occasione della concreta applicazione di tale disposizione questo concetto guida originario però non fu più rispettato e la quota variabile fu trasformata da mezzo per colmare a posteriori lacune finanziarie nel bilancio provinciale, in base finanziaria sulla quale addirittura redigere il bilancio. Ciò era stato reso possibile da un’altra disposizione dell’art. 78, secondo cui nella determinazione della quota variabile sarà tenuto conto anche delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale nei settori di competenza della Provincia. Di queste spese la Provincia chiedeva una determinata parte (l’1,61% quale media aritmetica del 0,76% della popolazione della Provincia e del 2,46% del territorio provinciale rispetto alla popolazione ed al territorio dello Stato).

## **II.2.5. La riforma della finanza provinciale**

Nell’anno 1985, dopo che già da diversi anni le trattative diversi sulla quota variabile erano divenute sempre più pe-



---

santi, creando più volte alla Provincia problemi di liquidità finanziaria, il Governo fece capire alla Provincia che non avrebbe più dato corso alle trattative sulla quota variabile, se non fosse stato raggiunto un accordo, almeno di massima, sul riordinamento del sistema di finanziamento della Provincia. Ancora in giugno del 1985 la Giunta provinciale sottopose al Ministero del tesoro una prima proposta per un nuovo ordinamento finanziario. In seguito si sviluppò una intensa attività di negoziazione fra Stato e Provincia ed in novembre del 1986 fu raggiunto tra gli stessi un accordo di massima sul nuovo ordinamento finanziario. Il 18 maggio 1988 le delegazioni delle Province di Bolzano e Trento, nonché della Regione Trentino-Alto Adige (il nuovo ordinamento finanziario riguardava anche queste ultime due) diedero, insieme al Ministro del Tesoro, un ultimo tocco al nuovo ordinamento finanziario, approvato poi il 17 giugno 1988 dal Consiglio dei Ministri e sfociato nella legge n. 386 del 30/11/1989 dal titolo “Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria”.

Oltre a contenere tale coordinamento però, la legge ha portato anche a miglioramenti del sistema finanziario della Provincia, senza peraltro modificarne in modo sostanziale i tratti essenziali<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> (N. d. E.) Nella materia bilancio e contabilità sono state introdotte nuove norme sulla semplificazione mediante utilizzo di sistemi informatici e telematici. Con regolamento di esecuzione possono essere emanate disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure per la gestione e contabilità delle entrate e delle spese mediante utilizzo di sistemi, evidenze nonché titoli di riscossione e pagamento informatici e per la trasmissione telematica dei relativi documenti, ivi compreso l'utilizzo di visti e firme digitali in luogo delle firme autografe richieste dalle vigenti disposizioni. (Legge provinciale 20 luglio 2006, n.7). Inoltre sono previsti la liquidazione della spesa eseguita con procedura informatica nonché l'atto di liquidazione, munito di firma digitale. (Legge provinciale 16 ottobre 2009, n.9).

---

## **II.2.6. Le norme di attuazione in materia finanziaria**

Nell'ultimo gruppo delle norme di attuazione emanate dal Governo centrale prima della chiusura del pacchetto erano comprese anche quelle in materia finanziaria, contenute nel d.legisl. n. 268 del 16.03.1992. L'emanazione di tali norme di attuazione era una delle condizioni essenziali poste dalla SVP per il suo assenso al rilascio della quietanza liberatoria da parte dell'Austria. La necessità della emanazione di norme di attuazione della nuova disciplina finanziaria dello Statuto era dovuta al fatto che quest'ultima andava poco nei dettagli, lasciando taluni aspetti importanti senza regolamentazione. Questa era peraltro una caratteristica anche della disciplina statutaria in materia di finanze del 1972. La mancata emanazione a quei tempi delle necessarie norme di attuazione era fonte di continui conflitti tra Stato e Provincia. Tale situazione non doveva ripetersi sotto il vigore della nuova disciplina finanziaria del 1989 e si voleva evitare che la Provincia "resti in balia della benevolenza di Roma" (così un comunicato stampa della SVP). Problemi di intellegibilità ed interpretativi, sorti nel corso dell'applicazione di tali norme di attuazione, nonché la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno presto resa necessaria una loro modifica risp. integrazione, il che è poi avvenuto con il D.legisl. n. 432 del 24.07.1996. Nel loro insieme le norme di attuazione in materia finanziaria formano una disciplina alquanto complicata e spesso di non facile comprensione.

---

## **II.3. La disciplina finanziaria vigente**

### **II.3.1. La compartecipazione a tributi dello Stato**

#### *II.3.1.1. Aspetti generali*

Le competenze autonome della Provincia sono finanziate per la maggior parte sotto forma di compartecipazione della Provincia al gettito locale di imposte e tasse erariali. Infatti alla Provincia è devoluto quasi l'intero gettito locale di quasi tutti i tributi statali. La devoluzione avviene sia in quota fissa che in quota variabile. In seguito alla riforma della finanza del 1989, la devoluzione in quota fissa rappresenta circa l'85 per cento, quella in quota variabile circa il 15 per cento delle entrate della Provincia di origine statale per via della compartecipazione a tributi erariali. Di conseguenza, tra la quota fissa e quella variabile è stato ripristinato il rapporto che originariamente stava alla base dell'ordinamento finanziario del 1972, poi però completamente capovolto. Con il ripristino di tale rapporto è stato ridotto in modo decisivo il più grande e più penetrante fattore di insicurezza della finanza provinciale, dato che in conseguenza della nuova normativa soltanto il 15 per cento circa del finanziamento statale (per via della compartecipazione a tributi erariali) è oggetto della trattativa annuale tra Presidente della Provincia e Governo statale, e non, come prima, circa l'85 per cento.

La devoluzione sia in quota fissa che in quota variabile avviene senza vincolo di destinazione.

#### *II.3.1.2. Le quote fisse*

L'elencazione delle quote fisse è contenuta negli art. 70 e 75 St. In base ad essi alla Provincia sono devolute, con

---

riferimento al gettito percepito nel territorio della Provincia: l'intera imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica, i 9/10 (il restante decimo va allo Stato quale rimborso spese per la riscossione dei tributi, ad esso riservata) rispettivamente delle imposte di registro e di bollo, delle tasse di concessione governativa, delle tasse di circolazione, dell'imposta sul consumo dei tabacchi, dell'imposta di fabbricazione sulla benzina. Ad eccezione di quest'ultima si tratta di tributi devoluti alla Provincia nella stessa misura già dall'ordinamento finanziario del 1972. Una quota fissa è devoluta alla Provincia anche dell'imposta sul valore aggiunto: da un lato i 7/10 dell'imposta sul valore aggiunto (senza importazioni) riscossa nella Provincia e, dall'altro, il 53 per cento dei 4/10 dell'IVA sull'importazione riscossa nella Regione.

Alla Provincia sono inoltre devoluti, in base all'art. 75, co. 1, lett. g) St., i 9/10 di tutte le altre entrate tributarie erariali dirette o indirette (percolte nel proprio territorio), comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici. Un tributo di spettanza della Regione è ad esempio l'imposta ipotecaria che le è devoluta per intero.

Questo automatismo viene però limitato dalle norme di attuazione per quanto concerne il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi. In virtù dell'art. 9, D.legisl. 268/1992, nella versione del D.legisl. 432/1996, questo gettito viene ripartito secondo determinati criteri tra lo Stato e la Provincia. L'attuale disciplina di questa ripartizione è stata preceduta da un conflitto tra Stato e Provincia durato diversi anni e portato anche davanti alla Corte costituzionale, in quanto lo Stato non intendeva far partecipare la Provincia al ci-

---

tato gettito, adducendo al riguardo motivi di risanamento del bilancio statale.

A scanso di dubbi l'art. 75, co. 2, St. dispone che per il calcolo delle quote si tenga conto anche delle entrate afferenti all'ambito provinciale ma affluite ad uffici situati fuori dal territorio della Provincia. Entrate del genere sono ad es. le imposte trattenute a Roma sugli stipendi degli impiegati statali in Provincia, la tassa di circolazione che affluisce pure a Roma nonché l'imposta di fabbricazione sulla benzina, riscossa alla sede delle imprese produttrici. Per il calcolo di tali entrate, l'art. 6 delle disposizioni di attuazione contiene una disciplina di dettaglio, che però varia a seconda dei tributi. Mentre per alcuni tributi, come ad es. per la tassa di circolazione, il citato art. 6 contiene precisi criteri di calcolo dell'ammontare della quota spettante alla Provincia, per altri invece, come ad es. per l'imposta sui redditi delle persone fisiche, demanda la definizione di tali criteri ad un decreto ministeriale da emanare. Fino alla emanazione di tale decreto le quote vengono determinate d'intesa tra il Ministro del tesoro ed il Presidente della Giunta provinciale.

Per una parte delle entrate spettanti alla Provincia, ma affluite fuori dal suo territorio, è prevista la compensazione con le entrate riscosse nel territorio della Provincia, ma afferenti alla restante parte del territorio nazionale.

### *II.3.1.3. La quota variabile*

La devoluzione in quota variabile è prevista dall'art. 78 St. come modificato dall'art. 4, l. n. 386/1989. In base ad esso alla Provincia è devoluto, allo scopo più sopra già citato, di adeguare le sue finanze al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge,

---

il 53 per cento di quella quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale che sarà stabilita annualmente di concerto fra il Presidente della Provincia ed il Governo e che in ogni caso non può essere superiore ai 4/10 del gettito. Oggetto delle trattative tra Provincia e Stato è pertanto l'ammontare della quota del gettito dell'IVA sull'importazione, di cui alla Provincia è assegnato il 53 per cento (il restante 47 per cento è devoluto alla Provincia di Trento). Dato che tale quota non può essere superiore ai 4/10 del gettito regionale, tali 4/10 rappresentano il massimo trattabile.

Nella determinazione della quota variabile, così recita il co. 2 dell'art. 78 St., "sarà tenuto conto, in base ai parametri della popolazione e del territorio, anche delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle Province". La disciplina di dettaglio, necessaria all'attuazione di tale normativa di principio, è contenuta nell'art. 10 del D. legisl. n. 268/1992, così come modificato dall'art. 5, D. legisl. 432/1996. In esso è innanzitutto fissato quale parametro per il calcolo la media aritmetica dei parametri della popolazione e del territorio della Provincia. Inoltre è statuito di quali spese statali si tiene conto in generale per la determinazione dell'ammontare della quota e quali stanziamenti sono in ogni caso esclusi dal computo. Disciplinato nei dettagli è poi il modo di determinazione della quota di partecipazione della Provincia alle manovre per il risanamento del bilancio statale. Infine l'art. in questione dispone ancora, tra l'altro, che l'accordo annuale tra il Presidente della Provincia ed il Governo centrale per la determinazione della quota variabile di ciascun esercizio finanziario dev'essere definito entro il mese di febbraio dell'anno finanziario

---

di riferimento. In relazione ad esigenze di certezza nella programmazione delle risorse da parte della provincia, l'accordo può essere definito anche nell'anno precedente a quello di riferimento. Nel caso in cui l'accordo non si perfezioni nel termine prescritto, la quota variabile viene devoluta alla Provincia nella misura dell'80% di quella concordata per l'esercizio precedente, salvo conguaglio sulla base dell'intesa successivamente intervenuta.

#### *11.3.1.4. Clausola di garanzia*

Una parte consistente delle entrate della Provincia è attribuita dalla riforma finanziaria del 1989 al gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione riscosso nel territorio regionale. Posto che in merito erano prevedibili certi sviluppi, nella legge di riforma n. 386/1989 è stata inserita una clausola di garanzia (art. 6): Qualora un'eventuale modifica delle disposizioni comunitarie che disciplinano l'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione, ovvero una diversa localizzazione delle esistenti strutture doganali, avesse comportato la soppressione o la riduzione del gettito di tale imposta, le relative lacune sarebbero state colmate da finanziamenti statali sostitutivi. Questa garanzia scatta soltanto in caso di riduzioni del gettito per le cause suddette. Non scatta pertanto se il gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione venisse diminuito per altre cause, come ad esempio la riduzione del traffico internazionale delle merci attraverso il territorio della Regione. I finanziamenti sostitutivi dello Stato dovranno essere abbinati alla dinamica del gettito locale (regionale) di altri tributi statali, da individuare d'intesa tra Governo, Province autonome e Regione.

La Provincia ha già dovuto ricorrere a tale meccanismo

---

di garanzia. Quando, infatti, il 1 gennaio 1993 all'interno della CEE è diventato realtà il mercato comune, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione, fino allora riscossa al confine anche nei confronti di importazioni provenienti da stati membri della Cee, venne a mancare, ad eccezione di un esiguo resto riguardante le importazioni da stati terzi. Da allora alla Provincia vengono versati i citati finanziamenti sostitutivi.

### **II.3.2. Altre fonti finanziarie statali e non statali**

Con la legge statale n. 386/1989 sulla riforma delle disposizioni finanziarie dello Statuto, è stata introdotta la partecipazione della Provincia anche alla ripartizione di fondi speciali e ad altri finanziamenti dello Stato. Queste fonti non sono collegate al gettito locale di nessun tributo. La relativa disciplina è contenuta nell'art. 5 della citata legge. Il 1° comma di tale articolo dispone la partecipazione della Provincia alla ripartizione di "fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale". Attualmente solo un fondo, il fondo sanitario, entra in tale categoria. La determinazione della parte di tali fondi spettante alla Provincia è fatta secondo i criteri e le modalità previsti per gli stessi. L'attribuzione dei mezzi avviene con vincolo di destinazione. Attualmente questi fondi sono privi di importanza per la Provincia, posto che ad essa non vengono assegnati importi provenienti da questa fonte.

Il 2° co. dell'art. 5 prevede la partecipazione della Provincia ai "finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, di cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni...". Dietro tale disposizione si cela il diritto della Provincia a partecipare al



---

riparto dei mezzi finanziari, che lo Stato mette a disposizione per la realizzazione di progetti particolari e di cui è previsto il riparto tra le Regioni. La partecipazione della Provincia a tale riparto non avviene in modo automatico, come nel caso dei fondi speciali di cui al comma 1°, ma deve essere richiesta dalla Provincia.

In virtù della disposizione dell'ultimo comma dell'art. 5, per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti la Provincia è dispensata da qualunque adempimento previsto dalla legge di finanziamento ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto. Ne consegue che è esclusa in primo luogo la necessità per la Provincia di dover presentare progetti e simili per poter godere di tali finanziamenti, come è invece previsto per le rimanenti Regioni.

L'attribuzione alla Provincia dei mezzi provenienti da tali finanziamenti avviene con un particolare vincolo di destinazione: i mezzi non devono essere utilizzati necessariamente per il progetto, per il quale lo Stato li mette a disposizione, ma è sufficiente che vengano utilizzati nel settore in cui rientra il progetto. All'interno di tale settore l'utilizzo dei mezzi rientra completamente nella discrezionalità della Provincia.

La Provincia partecipa poi anche a diverse altre fonti di finanziamento statali: Si tratta delle attribuzioni per l'incremento delle attività industriali (art. 15 St.), di quelle per l'esercizio di funzioni delegate (art. 16 St.), nonché della partecipazione al fondo perequativo di cui all'art. 119, co.3, Cost. (art. 79 St.).

Fonti finanziarie di altra provenienza sono poi le entrate, ove compatibili con lo Statuto, che spettano alle restan-

---

ti Province italiane, taluni mezzi finanziari, vincolati nella loro destinazione, provenienti dalla UE, mezzi finanziari provenienti dalla Regione per il finanziamento di funzioni regionali delegate regionali nonché le rendite del patrimonio della Provincia.

### **II.3.3. Tributi propri della Provincia**

Solo con la riforma finanziaria del 1989 è stata introdotta la potestà della Provincia di imporre tributi propri. Prima la Provincia aveva soltanto la facoltà di sovrimposta rispetto ai tributi stabiliti dalla Regione. In virtù dell'art. 73 St. la Provincia ha la facoltà di istituire, con legge ed in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, tributi propri nelle materie di propria competenza.

Tali tributi possono essere sia imposte che tasse. Per quel che riguarda le prime, la Provincia finora non ne ha introdotte. Più fattori - tra cui in primo luogo il pericolo che il cittadino, già oberato da una massa di imposte statali, potesse sviluppare un'avversione nei confronti della Provincia in caso di introduzione da parte di questa di imposte provinciali, nonché il ristretto margine d'azione lasciato dai principi del sistema tributario dello Stato - fanno presumere che la Provincia faccia anche in futuro nessun o soltanto poco uso della sua potestà impositiva, come del resto anche la Regione non ne ha mai fatto uso finora. Diversa è la situazione in merito alle tasse che, come è noto, vengono riscosse per un servizio reso dalla pubblica amministrazione, di regola su domanda del cittadino. Della possibilità di introdurle la Provincia finora ha fatto uso già spesse volte.

Di imposte e tasse in uno specifico settore si occupa

---

l'art. 72 St. Esso attribuisce alla Provincia è attribuita la potestà di stabilire imposte e tasse sul turismo.

Nelle norme di attuazione è precisato poi, l'ambito del settore "turismo" ai fini del potere impositivo della Provincia. In virtù dell'art. 3, co. 2, D. legisl. n. 268/1992, così come modificato dal D. legisl. 432/1996, sono soggette al potere impositivo non soltanto le attività qualificate come "turistiche", ma anche quelle qualificate come "inerenti al turismo". Nel linguaggio del legislatore si tratta di "forme di imposizione che colpiscono attività ovvero utilizzo di beni immobili riferiti alla pratica turistica, ovvero attività economiche qualificate come turistiche o inerenti al turismo, in quanto dallo stesso direttamente influenzate sotto il profilo economico, anche in rapporto alla localizzazione dell'attività medesima." In altre parole, ciò significa, che accanto alle attività tipicamente turistiche, come ad es. l'attività alberghiera, possono essere tassate anche quelle attività che non sono tipicamente turistiche, ma che traggono vantaggio - "direttamente", come dispone la legge in modo limitativo - dal turismo (ad es. i commercianti in zone turistiche). Dalla vecchia versione di questa disposizione quella nuova del 1996 diverge nel punto in cui è previsto che il potere impositivo possa colpire anche il semplice utilizzo di immobili, purché riferito alla pratica turistica, come ad es. l'utilizzo di case od appartamenti di villeggiatura.

Il tentativo fatto dalla Provincia poco dopo l'entrata in vigore delle norme di attuazione del 1992, di mettere in atto questo potere impositivo attraverso l'introduzione di una "imposta sul turismo", ha dato origine a grandi polemiche, in particolare tra l'Unione Albergatori e Pubblici Esercenti, che era favorevole alla sua introduzione, e l'Unione Commercianti Ascom, che era contraria.

---

Fino ad oggi non si è arrivati all'introduzione della citata imposta sul turismo. Atteso che tale imposta avrebbe avuto lo scopo, essendo venute meno altre fonti di finanziamento, di finanziare l'attività delle associazioni turistiche altoatesine, molte di queste vennero a trovarsi in difficili condizioni economiche. Con la LP 33/1992 viene loro assicurato, con mezzi pubblici, soltanto un "finanziamento base", mentre il resto, in primo luogo i mezzi per campagne pubblicitarie e per il marketing, deve essere reperito dalle associazioni stesse. Ciò avviene essenzialmente per via di quote associative ed altri contributi di carattere volontario. Questi problemi economici fanno ogni tanto rivivere la richiesta di introduzione di un'imposta sul turismo, prontamente seguita da polemiche.

#### **II.3.4. Collaborazione all'accertamento delle imposte**

L'art. 82, co. 1 St. dispone, che la Regione e le Province autonome "collaborano all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nei rispettivi territori". Questa è la versione, come è stata introdotto dalla riforma finanziaria del 1989. La versione statutaria del 1972 invece recitava che la Regione e le Province "possono prendere visione delle operazioni di accertamento compiute dagli uffici tributari dello Stato e fornire ad essi dati ed informazioni".

Pertanto, in virtù della riforma, da un'eventuale presa in visione delle operazioni di accertamento ne è uscita una collaborazione all'accertamento delle imposte. Sulle concrete modalità della collaborazione e sugli organi ad essa tenuti l'art. 82 St. tace. In prosieguo l'art. 82 dispone soltanto che la Giunta regionale e le Giunte provinciali

---

hanno facoltà di segnalare agli uffici finanziari dello Stato nella regione e nelle province, entro un determinato termine, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a provarla e che gli uffici finanziari dello Stato sono tenuti a riferire alle rispettive Giunte i provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalle stesse ricevute.

Anche le norme di attuazione non precisano come debba avvenire la predetta collaborazione. Le norme di attuazione regolano una volta da vicino di quali atti la Regione e le Province Autonome possono - secondo modalità da concordare con il Ministero delle finanze - prendere visione. Inoltre statuiscono che le amministrazioni comunali e gli enti pubblici operanti nell'ambito provinciale sono tenuti a fornire a richiesta qualsiasi informazione utile per le finalità di cui all'art. 82 St. e che la Regione e le Province possono, con proprie leggi e d'intesa con l'Amministrazione finanziaria dello Stato, disciplinare in quale modo vengono messe a disposizione di tale Amministrazione beni, attrezzature e personale.

Contrariamente a quanto allora temuto, la disposizione statutaria sulla collaborazione della Provincia all'accertamento delle imposte non ha dato origine ad un sistema di collaborazionismo.

### **II.3.5. Finanziamento dei Comuni**

A partire dalla riforma finanziaria del 1989 grava sulla Provincia l'intero carico del finanziamento dei Comuni. In precedenza una parte andava anche a carico dello Stato.

---

L'ammontare dei mezzi finanziari che la Provincia è tenuta a corrispondere ai Comuni non è determinato in modo preciso. Nell'art. 81, co. 2, St., si parla dello stanziamento di "idonei mezzi finanziari" allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni "al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi" da concordare tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza unitaria dei Comuni.

Tale disposizione è problematica soprattutto laddove non stabilisce in base a quale parametro si determina il fabbisogno finanziario dei Comuni. Anche nelle norme di attuazione non si rinvergono indicazioni in merito. Tali norme si limitano a passare il compito della emanazione della necessaria disciplina di dettaglio al legislatore provinciale.

Infatti l'art. 18 recita: "Le Province disciplinano con legge le modalità e i criteri per la definizione dell'accordo di cui all'art. 81 dello Statuto."

Con legge provinciale n. 6 del 14.02.1992 la Provincia Autonoma di Bolzano ha provveduto ad assolvere tale compito<sup>7</sup>. In merito non si può però fare a meno di constatare come il legislatore provinciale abbia provveduto solo in piccola parte ad introdurre precisi criteri vincolanti sia ai fini della determinazione della dotazione dei quattro fondi di finanziamento, istituiti dalla legge stessa, sia a quelli della distribuzione dei mezzi di tali fondi tra i singoli comuni.

---

<sup>7</sup> (N. d. E.) Sono istituiti, a seconda della natura degli interventi, i seguenti fondi, da iscriversi nello stato di previsione della spesa del bilancio provinciale: a) fondo ordinario; b) fondo per investimenti; c) fondo per ammortamento mutui; d) fondo perequativo; e) fondo di rotazione per investimenti.

---

Un ruolo determinante a tale riguardo è stato attribuito dal legislatore provinciale invece a trattative dirette e sostanzialmente libere da restrizioni normative tra la delegazione dei comuni e la Provincia, lasciando a quest'ultima un ampio margine di decisione. Conservare alla Provincia un tale margine di decisione, può anche essere ritenuto il motivo per cui la legge in oggetto non ha attuato il finanziamento dei comuni attraverso un meccanismo di devoluzione vincolante di una determinata percentuale del volume finanziario del bilancio provinciale. Ad una tale devoluzione in percentuale si sono però poi accordati la Provincia e la delegazione dei comuni. In dicembre 1994 è stata pattuita, a partire dal 1995, la devoluzione ai comuni del 13,5% delle entrate della Provincia, incluse partite di giro.

Disciplinate dalla citata legge in modo abbastanza dettagliato sono invece le modalità per la composizione della rappresentanza unitaria dei comuni incaricata di condurre le trattative con la Provincia.

Il Comune riguarda anche l'art. 80 St., che attribuisce alla Provincia potestà legislativa secondaria nel settore della finanza locale. Fino alla riforma del 1989, la potestà della Provincia in tale settore era limitata alle "autorizzazioni" (a sovrimporre).

L'art. 17, co. 1, delle norme di attuazione statuisce però, in senso limitativo, che la materia della finanza locale non comprende la materia dei tributi locali. Nel settore "finanza locale" della Provincia attualmente rientra soltanto la finanza comunale. In virtù del co. 3 del predetto articolo alla Provincia è attribuita in tale materia la competenza a disciplinare con legge e nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei comuni i criteri

---

necessari “per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all’assunzione di personale, le modalità di ricorso all’indebitamento, nonché le procedure per l’attività contrattuale.”

### **II.3.6. Osservazioni conclusive**

Specialmente gli sviluppi degli ultimi anni hanno manifestato come la legittima pretesa della Provincia all’assegnazione dei mezzi previsti dallo Statuto possa essere concretamente soddisfatta solo qualora la situazione economica dello Stato lo permetta. Pertanto, allo stato almeno, non c’è da aspettarsi che lo Stato versi alla Provincia gli arretrati nella misura di diverse migliaia di miliardi di Lire di allora ad essa dovuti per crediti di anni passati.

Con l’andare del tempo il bilancio provinciale è stato gravato, per ragioni varie, di oneri sempre nuovi ed aggiuntivi.

Così la delega risp. il trasferimento di funzioni statali alla Provincia - in sostanza si tratta di funzioni in materia di motorizzazione civile, collocamento e avviamento al lavoro, strade statali, scuola ed università, acque pubbliche - avvenuti negli anni ‘90, hanno gravato il bilancio provinciale di notevoli carichi finanziari. Dato che con questo trasferimento di funzioni lo Stato intendeva alleviare la sua situazione finanziaria tesa, esso era accompagnato da un trasferimento di mezzi molto limitato. Dal punto di vista della Provincia l’assunzione di queste nuove competenze senza la contemporanea assegnazione dei mezzi finanziari necessari al loro esercizio rappresentava un contributo dell’Alto Adige al risanamento



---

della finanza pubblica statale. In tale contesto però la Provincia non riuscì a sfondare con la sua richiesta avanzata nei confronti dello Stato, di mettere a disposizione propri mezzi per il finanziamento delle nuove competenze soltanto qualora queste competenze le fossero state trasferite definitivamente, e non soltanto delegate. Originariamente la Provincia, in caso di delega soltanto, non era intenzionata a rinunciare all'applicazione della norma di cui all'art. 16, co. 3, St., che prescrive che in caso di delega di funzioni dallo Stato alla Provincia, l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse rimane a carico dello Stato.

Ulteriori pesi sono sorti ai bilanci provinciali anche per altri fattori. Uno di questi era la riduzione di anno in anno della quota di partecipazione della Provincia al fondo sanitario nazionale ad opera dello Stato nell'ambito di programmi di risparmio per il risanamento della finanza pubblica. Tale riduzione ha causato alla Provincia un rilevante aumento di spesa nel settore sanitario. La Provincia ha impugnato ognuna di tali riduzioni davanti alla Corte costituzionale, senza peraltro avere mai successo. Attualmente la Provincia deve provvedere al finanziamento della spesa nel settore sanitario addirittura senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato. Pertanto il finanziamento dev'essere assicurato soltanto con i contributi previdenziali riscossi in Provincia e, per il resto, con le risorse del proprio bilancio. Ultimamente si chiede anche al cittadino un contributo finanziario per prestazioni sanitarie.

Per molti anni sono andate perse alla Provincia somme consistenti per il pagamento di interessi per prestiti. Difficoltà di liquidità dello Stato avevano come conseguenza la frequente ritardata assegnazione alla Provincia dei mezzi ad essa spettanti. Per poter tuttavia adempiere in

---

tempo i propri impegni finanziari, la Provincia era costretta a contrarre prestiti con un rilevante onere di interessi. Così, ad es., nell'anno 1993, anno "di punta" per quanto riguarda il carico di interessi, l'onere era di ben 30 miliardi di Lire, dei quali pertanto la Provincia non poteva disporre nelle materie di propria competenza. Verso la fine degli anni '90 la situazione è però sensibilmente migliorata ed attualmente questa problematica non esiste più.

---

### **III. Proporzionale etnica e bilinguismo**

---

#### **III.1. La proporzionale etnica**

##### **III.1.1. Aspetti generali**

Lo Statuto di autonomia contiene numerose disposizioni che, in certi settori, attribuiscono ai gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino il diritto che di essi venga tenuto conto in rapporto alla loro forza numerica. Questo meccanismo generalmente è denominato “proporzionale etnica”, una denominazione che ricorre nel “pacchetto”, ma non nello Statuto.

Stando alla sua funzione, la proporzionale etnica è un meccanismo di tutela delle due minoranze etniche tedesca e ladina viventi in Alto Adige, che si propone di impedire che tali minoranze possano - nel territorio di origine - essere messe in disparte dalla popolazione predominante a livello nazionale in determinati settori della vita pubblica, settori che, come emerso in modo fin troppo evidente nel passato, possono essere facilmente interessati da ingiustizie, favorendone invece l'assunzione di una posizione che a loro spetta, in base alla propria forza numerica.

Dato però che la proporzionale non attribuisce soltanto alle due minoranze etniche tedesca e ladina il diritto che di esse si tenga conto in rapporto alla loro consistenza, bensì anche al gruppo linguistico italiano presente in provincia, la proporzionale esplica la sua funzione di tutela anche a beneficio di quest'ultimo e precisamente in tutti quei settori dove le minoranze etniche tedesca e ladina sono in maggioranza.

In virtù dello Statuto, il sistema della proporzionale deve essere applicato alle assunzioni nel pubblico impiego, alla

---

composizione degli organi degli enti pubblici locali e alla distribuzione di mezzi del bilancio provinciale destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali. Qui di seguito sarà illustrata in particolare la proporzionale nel pubblico impiego che può essere considerata la proporzionale in senso proprio o comune.

### **III.1.2. La proporzionale etnica nel pubblico impiego**

#### *III.1.2.1. Funzione, fondamento internazionale, campo di applicazione*

L'applicazione della proporzionale etnica al pubblico impiego scaturisce dal diritto elementare di un popolo, di farsi amministrare da personale proprio. Nei confronti delle minoranze etniche viventi in Alto Adige, tale diritto è stato gravemente violato in passato. La proporzionale etnica ha lo scopo di eliminare le ingiustizie commesse e di creare un'immagine speculare tra la composizione etnica dei cittadini residenti in Alto Adige e quella degli impiegati pubblici ivi in servizio.

Siccome però la realizzazione di tale immagine speculare etnica tra amministratori ed amministrati ha per conseguenza lo smantellamento della posizione di privilegio della popolazione predominante a livello nazionale, avente origine in un passato poco felice, il sistema della proporzionale etnica è in parte disapprovato dal gruppo linguistico italiano. Il rimprovero della discriminazione mosso nei confronti della proporzionale è però ingiusto: la proporzionale non crea una discriminazione, ma ne elimina una, e precisamente quella discriminazione di fatto delle minoranze tedesca e ladina derivante dalla ridotta competitività dovuta alla loro inferiorità numerica (circa

---

250.000) nei confronti della popolazione predominante a livello nazionale (circa 56 milioni di italiani).

L'introduzione della proporzionale etnica nel pubblico impiego può essere ricondotta ad un obbligo internazionale dell'Italia. Nel cosiddetto "Accordo di Parigi" del 5 settembre 1946 tra Italia ed Austria, che prevede misure di tutela a favore della minoranza etnica tedesca (denominato anche Accordo Degasperi - Gruber), è contenuta - nell'art. 1 - una disposizione in base alla quale da parte dell'Italia "ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso: ...d) l'eguaglianza dei diritti per l'ammissione a pubblici uffici allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi (nel testo originale inglese: "a more appropriate proportion of employment") tra i due gruppi etnici" (tedesco ed italiano). Anche se tale disposizione per il suo contenuto piuttosto vago - soprattutto nelle traduzioni italiana e tedesca - può essere fonte di problemi, dev'essere rilevato che senza di essa, con ogni probabilità, il meccanismo di tutela della proporzionale etnica nel pubblico impiego non avrebbe trovato ingresso nello Statuto di autonomia. I diversi punti deboli di tale disposizione non possono essere esaminati in questa sede.

Qui bisogna richiamare l'attenzione soltanto sul fatto che in essa non trovano considerazione i ladini, un connotato che però caratterizza l'intero Accordo di Parigi e che ha origine in una relativa richiesta dell'Italia in occasione delle trattative sull'Accordo.

Il campo di applicazione della proporzionale etnica nel pubblico impiego attualmente è quello della costituzione di rapporti di pubblico impiego sia presso gli enti pubblici locali che presso le amministrazioni statali. Presso i pri-

---

mi la proporzionale è stata applicata già quando vigeva il vecchio Statuto di autonomia, mentre l'applicazione presso le amministrazioni statali ha avuto luogo soltanto dopo la riforma del 1971.

### *III.1.2.2. La proporzionale etnica presso gli enti pubblici locali*

#### *III.1.2.2.1. Il principio*

In virtù dell'art. 61, comma 1° St. nell'ordinamento degli enti pubblici locali saranno stabilite norme "atte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici nei riguardi della costituzione degli organi degli enti stessi". Questa disposizione proviene dal vecchio Statuto di autonomia dove costituiva l'art. 54.

Ancora sotto il vigore di questo vecchio Statuto - principalmente negli anni '50 - ebbe luogo la concreta introduzione (con leggi regionali, provinciali e regolamenti comunali) della proporzionale etnica presso la maggior parte degli enti pubblici locali, anche se non senza problemi. Questi avevano origine nello stesso art. 54 e cioè, da un lato, dove era prevista l'applicazione della proporzionale alla costituzione degli "organi", per cui sorsero dei dubbi, se il concetto di "organi" comprendesse anche il personale, e, dall'altro, nella mancanza di indicazioni su come accertare la consistenza dei gruppi linguistici.

Il primo problema fu risolto con l'inclusione anche del personale - quale organo esecutivo - nel concetto di "organi", non per ultimo tramite un diretto collegamento coll'art. 1 dell'Accordo di Parigi. A tale soluzione non si opposero né il Governo, né la Corte Costituzionale.

---

Il secondo problema fu risolto prendendo come parametro per il calcolo della proporzionale la consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati in Consiglio provinciale – per gli enti a raggio d’azione provinciale - rispettivamente in Consiglio regionale - per gli enti a raggio d’azione regionale. Ciò fu reso possibile da quelle disposizioni dello Statuto che attribuivano ad ogni gruppo linguistico il diritto di essere rappresentati in Giunta provinciale, rispettivamente in Giunta regionale, in proporzione alla propria consistenza nel relativo organo rappresentativo e cioè in Consiglio provinciale ovvero in quello regionale. In mancanza di altre disposizioni - l’attuale art. 89 St. sulla proporzionale presso le amministrazioni statali, in cui si fa riferimento alla consistenza dei gruppi quale risulta dal censimento ufficiale della popolazione, è stato introdotto nello Statuto solo con la riforma statutaria del 1971 - si trattava di una soluzione senz’altro accettabile. Essa è stata attuata anche presso i Comuni ove la composizione etnica del Consiglio comunale fungeva da parametro per il calcolo della proporzionale.

Riassumendo: Era la composizione etnica del rispettivo organo rappresentativo elettivo che fungeva da parametro per il calcolo della proporzionale presso gli enti stessi. Questa regola però non era priva di eccezioni. Così ad esempio la proporzionale presso l’ex Cassa mutua di malattia di Bolzano è stata calcolata con riferimento alla consistenza dei gruppi linguistici dei lavoratori obbligatoriamente iscritti alla Cassa medesima, un’eccezione imposta dalla Regione contro la resistenza della Provincia e confortata anche dalla Corte Costituzionale.

### *III.1.2.2.2. Il Nuovo Statuto di autonomia*

Come già riferito, l’art. 54 del vecchio Statuto è stato ripre-

---

so alla lettera dal nuovo Statuto di autonomia, ove divenne l'art. 61 co.1. Questa ripresa, però, garantiva solo in parte la continuità della proporzionale presso gli enti pubblici locali nella forma finora attuata, dato che in occasione della riforma statutaria erano stati modificati i presupposti per tale forma. Col nuovo Statuto la proporzionale fu estesa anche alle amministrazioni statali presenti in provincia. Nella relativa disposizione – l'art. 89 St. - è anche indicato il parametro per il calcolo della proporzionale presso le amministrazioni predette: decisiva è la consistenza dei gruppi linguistici quale risulta dal censimento ufficiale della popolazione. In tal modo fu ancorato nello Statuto un parametro che poteva servire benissimo anche per il calcolo della proporzionale presso gli enti pubblici locali. Pertanto non era più necessario fare riferimento alla consistenza dei gruppi linguistici negli organi rappresentativi elettivi quale soluzione di ripiego per il calcolo della proporzionale. Invero, fu presto emanata una norma di attuazione (art. 23, DPR 01/02/1973, n. 49) dell'art. 61, co. 1, St., secondo cui la composizione degli organi collegiali degli enti pubblici locali doveva "adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici esistenti nelle stesse località..., quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione".

Per lungo tempo, tuttavia, l'attuazione concreta di tale disposizione avvenne solo in esigua parte. Essa si fece attendere soprattutto presso l'amministrazione provinciale, il maggior datore di lavoro tra gli enti pubblici locali. L'applicazione del nuovo parametro divenne oggetto di pluriennali trattative politiche. Solo nel 1988 fu raggiunta un'intesa tra le forze di coalizione nella Giunta provinciale e si arrivò al varò della legge provinciale n. 40 del 18/10/1988. Tale legge, la cui disciplina è quella tuttora in vigore, dispone che i posti del personale della Provincia e



---

degli enti pubblici da essa dipendenti, o il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa propria o delegata della Provincia e delle rispettive aziende (anche ad ordinamento autonomo), sono riservati ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nell'ultimo censimento ufficiale della popolazione, con riferimento all'ambito territoriale in cui l'ente esplica la propria attività. Le quote di riserva in favore dei tre gruppi linguistici dovevano essere raggiunte entro il 17/11/1991. La proporzionale in oggetto si applica anche alla composizione degli organi collegiali (consigli di amministrazione, collegi di revisori dei conti, commissioni consultive ecc.) degli enti predetti. Non si applica invece a determinate istituzioni culturali.

A scanso di equivoci deve però essere precisato che la composizione etnica della Giunta provinciale resta ancorata - per espressa norma statutaria - alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati in Consiglio provinciale.

A quasi due anni dalla citata LP n. 40/1988 è stato disposto con LR n. 8 del 28/05/ 1990 che anche presso i Comuni, il terzo datore di lavoro in ordine di grandezza tra gli enti pubblici locali, la proporzionale dev'essere calcolata sulla base della consistenza dei gruppi linguistici quale risulta dal censimento della popolazione. Fino allora presso i Comuni la proporzionale veniva calcolata sia sulla base della consistenza dei gruppi linguistici in seno all'organo rappresentativo (Consiglio comunale), che su quella della consistenza quale risulta dal censimento della popolazione. Tale situazione si è creata per la mancanza di una disciplina unitaria da parte del legislatore regionale, competente per l'ordinamento dei Comuni.

---

Secondo la disciplina introdotta dalla citata legge e tuttora in vigore, i posti del personale dei Comuni della Provincia di Bolzano, loro consorzi o aziende, sono riservati ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese all'ultimo censimento ufficiale della popolazione, con riferimento all'ambito territoriale in cui l'ente esplica la propria attività. Lo stesso parametro si applica anche alla composizione etnica di tutti gli organi collegiali istituiti in seno ai Comuni (eccetto Giunta e Consiglio comunali) e loro consorzi, nonché in generale al personale ed alla composizione degli organi collegiali degli enti pubblici esistenti in provincia di Bolzano che dipendono dalla Regione o il cui ordinamento rientra nella sua competenza legislativa, anche delegata, e quelli delle relative aziende, anche ad ordinamento autonomo.

Quale azienda consortile dei Comuni di Bolzano e Merano - com'era configurata all'epoca - anche l'A.E.C. (Azienda elettrica delle Città di Bolzano e Merano, avente per oggetto la produzione e la distribuzione di energia elettrica), sarebbe rientrata nell'ambito normativo delle disposizioni della predetta legge. L'applicazione della nuova disciplina avrebbe però comportato una modifica di una certa consistenza della proporzionale etnica ivi in atto. Infatti, al posto della consistenza etnica dei Consigli comunali delle due città proprietarie Bolzano e Merano quale parametro per il calcolo della proporzionale, avrebbe dovuto essere introdotto quello della consistenza etnica della popolazione del territorio sul quale l'azienda svolge la propria attività, territorio che comprende anche altri comuni. Per evitare tali cambiamenti, su richiesta da parte italiana e dopo lunghe trattative tra i partiti di coalizione nella Giun-

---

ta regionale (SVP, DC e PSI) la legge è stata modificata pochi anni dopo. La modifica ha avuto luogo con l'articolo 62 del nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino - Alto Adige (LR n. 1 del 04/01/1993). Oltre a precisare alcuni altri punti in materia di applicazione della proporzionale presso gli enti pubblici locali, la l'art. in oggetto statuisce in via generale che negli enti consortili e per le aziende consortili comunali, produttori di energia elettrica, si tiene conto, accanto alla consistenza etnica della popolazione dei comuni proprietari risp. dei comuni formanti il consorzio, altresì (in sostanza: soltanto) di quella della popolazione residente nei comuni in cui esistono impianti per la produzione di rispettiva proprietà.

Gli enti pubblici locali, ai quali si applica la proporzionale etnica di cui all'art. 61, co. 1, St. costituiscono un gruppo relativamente ampio e variegato. I più importanti sono: l'amministrazione provinciale, il Consiglio provinciale (solo personale), i Comuni, le Aziende sanitarie locali, il Corpo dei vigili del fuoco permanente di Bolzano, l'amministrazione regionale, il Consiglio regionale (solo personale), la Camera di Commercio di Bolzano, l'Istituto per l'edilizia abitativa agevolata, l'Azienda Energetica S.p.A. (già A.E.C., Azienda elettrica consortile dei Comuni di Bolzano e Merano, sopra menzionata), l'Azienda consortile trasporti dei Comuni di Bolzano, Merano e Laives, la Radiotelevisione Azienda Speciale della Provincia di Bolzano, ed altri ancora.

Nel corso della privatizzazione di servizi comunali, alcuni dei predetti enti (ad es. l'A.E.C., trasformata in società per azioni) sono stati privatizzati, il che ha fatto sorgere dubbi sulla futura applicabilità della proporzionale. Siccome il problema era di portata generale, si prevedeva di risolverlo - a favore della proporzionale - con legge.

---

Questa legge finora non è stata emanata, negli statuti delle società interessate sono state però inserite clausole che sanciscono l'applicazione della proporzionale, come ad es. l'art. 31 dello Statuto dell'Azienda Energetica S.p.A.).

### *III.1.2.3. La proporzionale etnica nel pubblico impiego statale.*

#### *III.1.2.3.1. Aspetti generali*

Una delle più importanti novità della riforma statutaria del 1971 fu l'introduzione della proporzionale etnica anche presso le amministrazioni statali in Alto Adige. Nel vecchio Statuto di autonomia la proporzionale etnica era prevista soltanto per gli enti pubblici locali. Le norme relative alla proporzionale etnica nel pubblico impiego statale sono contenute nell'art. 89 del nuovo Statuto. Esse attuano le misure n. 92, 94, 95 e 96 del pacchetto. La normativa di principio è caratterizzata dai seguenti tratti: Ad eccezione dei posti del personale di tutte le istituzioni militari, delle carriere direttive dell'Amministrazione civile dell'Interno (alti funzionari della Questura e del Commissariato del Governo), del personale della pubblica sicurezza (forze di polizia), del personale amministrativo del Ministero della difesa e del personale docente statale, tutti i posti delle amministrazioni statali in Alto Adige "sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione" (art. 89, co. 3, St.). L'assoggettamento dei posti alla proporzionale avviene per mezzo della loro inclusione nei cosiddetti "ruoli locali o provinciali" delle singole amministrazioni statali, contenuti in una serie di tabelle allegate ai decreti di at-

---

tuazione riguardanti la proporzionale etnica. Un eventuale trasferimento di personale dai ruoli locali nei ruoli generali è ammesso soltanto dopo 7 anni (prima del D.Lgs. 354/1997: 10 anni) dall'immissione nei ruoli locali e solo su domanda dell'interessato. La consistenza dei gruppi linguistici, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione, funge da parametro per il calcolo della proporzionale. In Italia il censimento della popolazione si effettua ogni 10 anni.

Atteso che per il perseguimento dei propri fini lo Stato non si serve soltanto della propria amministrazione, ma anche di un certo numero di enti pubblici più o meno autonomi, nel cui raggio d'azione rientra anche l'Alto Adige e che ivi mantengono proprie strutture con relativo personale, si poneva anche la questione dell'applicazione della proporzionale a tali enti. Se questi enti all'epoca della riforma dello Statuto nel 1971 erano numerosi, attualmente ne sono sopravvissuti solo pochi a causa della trasformazione di molti di loro in società per azioni nell'ambito di misure di privatizzazione. Sin da principio però solo una parte di questi enti è stata assoggettata alla proporzionale. Sulla base della misura n. 105 del pacchetto, infatti, le norme di attuazione (art 28, DPR 752/1976 nella versione originaria) assoggettarono soltanto l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) alla proporzionale. Con le norme di attuazione del 1997 è stato compreso anche l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

### *III.1.2.3.2. Le norme di attuazione*

Come molte altre disposizioni dello Statuto, così anche l'art. 89 aveva bisogno di norme di attuazione per po-

---

ter essere concretamente attuato. Dalla data di entrata in vigore trascorsero però più di quattro anni fino alla emanazione di tali norme, contenute nel DPR n. 752 del 26/07/1976, ed un altro anno ancora fino al primo concorso bandito sulla base di tali norme. Il ritardo nell'emanazione delle norme di attuazione era dovuto principalmente al fatto che per diversi anni talune amministrazioni statali non avevano reso noti i ruoli del proprio personale in provincia, impedendo così alla Commissione dei sei di procedere alla compilazione dei ruoli provinciali del personale prescritta dallo Statuto. Nel frattempo, cioè nel periodo che va dal 1972 al 1977, lo Stato aveva proceduto - principalmente mediante trasferimenti da altre province - ad una forte assunzione di personale nelle amministrazioni statali della provincia senza il rispetto della proporzionale, un atteggiamento che comprensibilmente era poco favorevole alla pacifica convivenza tra i vari gruppi linguistici in provincia.

L'emanazione del DPR n. 752/1976, generalmente denominato "decreto sulla proporzionale", è stato uno dei rari casi in cui da parte sudtirolese si attestò espressamente ad un Governo statale, di aver fatto il proprio dovere nei confronti delle minoranze etniche viventi in Alto Adige. Un elogio particolare fu espresso al Presidente del Consiglio dei Ministri di allora, Aldo Moro, che aveva così adempiuto ad una promessa data. In seguito il decreto sulla proporzionale fu più volte modificato ed integrato. Inoltre furono emanati alcuni decreti aggiuntivi, sempre relativi alla proporzionale, che però non incisero sul decreto in oggetto.

Con l'emanazione delle norme di attuazione del 1976 in materia di proporzionale nel pubblico impiego statale in provincia, si crearono i presupposti giuridici per porre ef-

---

fettivamente fine a quel processo di esclusione degli appartenenti alle minoranze tedesca e ladina dal pubblico impiego statale, avviato e in gran parte anche condotto a termine dal fascismo ai fini dell'italianizzazione dell'Alto Adige. Che anche l'Italia democratica per lungo tempo ha poco contribuito ad arrestare la dinamica insita a tale processo, può essere dimostrato con il seguente esempio: nel 1975, anno precedente all'emanazione del decreto sulla proporzionale, a distanza di quasi 30 anni dall'Accordo di Parigi e dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, di circa 6.000 posti statali effettivamente coperti e rientranti tra quelli sottoposti alla proporzionale, solo il 14 per cento (nelle Ferrovie addirittura solo l'8 per cento) era coperto da appartenenti alle minoranze tedesca e ladina, benché, questi costituissero secondo i risultati del censimento della popolazione del 1971 circa il 66,7 per cento della popolazione residente in Alto Adige. Dopo l'emanazione delle norme di attuazione sulla proporzionale etnica ebbe luogo un graduale aumento della percentuale delle minoranze etniche nella copertura dei posti statali. Nel 1979, dopo i primi concorsi banditi sulla base delle nuove disposizioni, la percentuale era del 27,5 per cento circa; nel 1983 salì a circa il 31,5 per cento e verso la fine del 1986 a circa il 44 per cento. In merito bisogna però tener conto del fatto che contemporaneamente è aumentata anche la forza numerica dei gruppi linguistici tedesco e ladino.

L'introduzione della proporzionale etnica nell'impiego pubblico statale ha aperto delle nuove prospettive occupazionali alle minoranze etniche in Alto Adige. Infatti è stato reso loro accessibile un grosso potenziale di posti di lavoro fino ad allora occupato quasi per intero dalla popolazione predominante a livello nazionale. Per l'esatta valutazione della vera importanza di tale potenziale e però ne-

---

cessario tener presente che esso più o meno corrisponde a quello riservato dalla proporzionale al gruppo linguistico italiano negli enti pubblici locali, enti dominati in gran parte dai gruppi etnici tedesco e ladino. Al riguardo bisogna tuttavia rilevare, che il gruppo linguistico italiano aveva occupato già da tempo la maggior parte del contingente ad esso riservato presso tali enti.

### *III.1.2.3.3. Concorsi*

In ossequio ad un principio costituzionale riguardante l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, co. 30 Cost.), anche la copertura dei posti delle amministrazioni statali in provincia, ai quali deve essere applicata la proporzionale, avviene tramite concorsi pubblici. I concorsi sono banditi di regola dal Commissario del Governo per la provincia di Bolzano. I concorsi per la copertura di posti presso l'INPS e l'INAIL sono banditi dal rispettivo Presidente provinciale, quelli della magistratura ordinaria, della Sezione di controllo e di quella giurisdizionale di Bolzano della Corte dei Conti, invece, dal Ministro di grazia e giustizia, rispettivamente dal Presidente della Corte dei Conti, ed infine quelli delle diverse agenzie dal rispettivo dirigente preposto alla direzione provinciale o regionale. Il numero dei posti da mettere a concorso nonché i tempi dei concorsi stessi devono essere stabiliti d'intesa con la Provincia nell'ambito del cosiddetto "comitato d'intesa Stato - Provincia" (art. 13, DPR 752/1976).

Le prove di esame nell'ambito dei concorsi hanno luogo a Bolzano, ad eccezione di quelle dei concorsi per i giudici della magistratura ordinaria, che hanno luogo a Roma. Le prove di concorso devono tener conto, a seconda delle amministrazioni e delle carriere, dell'ordinamento giuridi-



---

co amministrativo e, di regola, della storia e della geografia locali. Nelle prove può essere usata sia la lingua italiana che quella tedesca. Le commissioni esaminatrici sono composte pariteticamente da appartenenti al gruppo di lingua italiana ed a quello di lingua tedesca, scelti tra il personale compreso in appositi elenchi formati dal comitato d'intesa.

Possono partecipare ai concorsi tutti i cittadini indipendentemente dal luogo di residenza. Alla domanda di partecipazione ai concorsi dev'essere allegato il certificato di appartenenza ad un gruppo linguistico. In base ad esso si determina a quale contingente di posti i vincitori sono da imputare. A tutela della "privacy" questa dichiarazione viene depositata in busta sigillata e si procede all'apertura solo delle buste dei candidati risultati vincitori del concorso.

Negli ultimi anni si sono intensificate le lamentele di parte politica tedesca sudtirolese relative alla constatazione che, soprattutto nell'ambito di dichiarazioni "ad-hoc" di appartenenza ad un gruppo linguistico rese in occasione della partecipazione a concorsi (in quei casi, in cui è ammesso rendere tali dichiarazioni "ad-hoc"), un numero sempre maggiore di appartenenti al gruppo linguistico italiano si sarebbe dichiarato appartenente ad un gruppo linguistico diverso, andando poi, una volta superato il concorso, svolto peraltro nella loro madrelingua (italiana), a coprire posti riservati ad un altro gruppo linguistico. Di conseguenza ne verrebbe falsata la proporzionale etnica. Come possibile misura da adottare per evitare questi sviluppi, si è pensato all'introduzione di una norma secondo cui le prove del concorso devono essere svolte nella lingua del gruppo linguistico, al quale il candidato ha dichiarato di appartenere. In data 7 giugno 2000 il Consiglio

---

provinciale ha approvato, a maggioranza, una mozione in tal senso, senza che il relativo proposito fosse però finora stato attuato.

#### *III.1.2.3.4. Diritto di precedenza e luogo di destinazione*

In virtù dell'art. 12, co. 1, DPR 752/1976, nei concorsi a posti dei ruoli locali hanno la precedenza i candidati idonei residenti da almeno due anni in provincia di Bolzano. Tale disposizione si applica anche alle assunzioni a posti di ruolo senza concorso e a posti non di ruolo. Essa ha lo scopo "di favorire l'assunzione di candidati di lingua italiana acclimati" (R. Riz - A. Benedikter).

In occasione dei lavori per la riforma della proporzionale all'interno dell'amministrazione provinciale, sfociati nella L.P. 18.10.1988, n. 40, la Provincia ha cercato di introdurre il diritto di precedenza di cui sopra anche nei concorsi ai posti di tale amministrazione. Paradossalmente il Governo si oppose a tale proposito motivando il rifiuto con la mancanza dei necessari presupposti costituzionali, mancanza da cui risulterebbe la violazione del principio di uguaglianza e del conseguente divieto di discriminazione nell'accesso al pubblico impiego. In seguito la Provincia lasciò cadere tale disposizione.

Il personale dei ruoli locali, cioè quello assunto tramite il meccanismo della proporzionale, gode di una particolare tutela contro i trasferimenti: solo per gravi e motivate esigenze di servizio o per addestramento non attuabile in provincia di Bolzano può essere destinato a prestare servizio fuori della provincia di Bolzano. Il relativo provvedimento è adottato dal Commissario del Governo di Bolzano su conforme parere del Consiglio di amministrazione per il personale dei ruoli locali, un organo che, con

---

“adeguata rappresentanza” dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, garantisce un certo diritto di partecipazione del personale locale. I predetti provvedimenti, se riguardano il personale di lingua tedesca o ladina, non possono poi essere adottati in misura superiore al 10 per cento dei posti rispettivamente occupati nel ruolo locale da detto personale nelle singole amministrazioni e nelle singole carriere e per un periodo che, salvo in caso di addestramento, non superi i sei mesi, prorogabili per una sola volta. In caso di addestramento si può però derogare a tale precetto nel senso che a domanda degli interessati i trasferimenti possono andare anche oltre il limite del 10% e oltre quello temporale (art. 15, DPR 752/1976 nella versione dell’art. 12, D.Lgs 354/1997).

In virtù dell’art. 17, DPR 752/1976 non si applicano nel territorio della provincia di Bolzano le norme che vietano al personale - principalmente per garantirne l’imparzialità - di prestare servizio nel proprio comune di nascita o di residenza o in quello dei propri familiari. I ladini devono essere destinati possibilmente ad uffici o servizi delle località ladine o aventi competenza anche per tali località.

### *III.1.2.3.5. Amministrazione della giustizia*

La proporzionale si applica anche presso l’amministrazione della giustizia, tuttavia non a tutte le assunzioni. Mentre infatti il personale amministrativo degli uffici giudiziari (cancellieri, segretari, dattilografi, traduttori, ufficiali giudiziari ecc.) è interamente soggetto alle norme sulla proporzionale, per i magistrati bisogna distinguere: mentre ai magistrati della giurisdizione ordinaria e a quelli delle Sezioni di Bolzano della Corte dei Conti si applica la proporzionale, la Sezione autonoma di Bolzano del Tribuna-

---

le regionale di giustizia amministrativa e le Commissioni tributarie di 1° e 2° grado di Bolzano sono composti in modo paritetico da giudici appartenenti ai gruppi linguistici tedesco e italiano. Per quanto concerne la disciplina dei posti di magistrato soggetti alla proporzionale è da segnalare soprattutto la norma che vieta il trasferimento dei magistrati ad un ufficio giudiziario sito fuori della provincia di Bolzano, se non a domanda che può essere presentata solo dopo dieci anni dalla nomina in ruolo, ferme restando comunque le norme dell'ordinamento giudiziario sulle incompatibilità (art. 38, DPR 752/1976). Sulla base di questa norma il Consiglio superiore della magistratura in Roma è stato costretto già una volta a revocare il previsto trasferimento coattivo di due giudici da Bolzano alla Corte di Appello di Trento.

Quando con legge del 17/10/1991, n. 335 è stata prevista l'istituzione della Sezione di Bolzano della Corte d'Appello di Trento, la legge stessa non forniva una risposta alla questione, assai dibattuta, se anche all'interno di questa Sezione di Bolzano dovessero osservarsi o meno le norme in materia di proporzionale etnica (e delle altre norme relative alla copertura dei posti in magistratura in Alto Adige) In sè la proporzionale ai sensi dell'art. 89 St. varrebbe per tutti i posti del pubblico impiego statale in Alto Adige, in ogni caso per quelli dei ruoli locali. Argomentando però dal fatto che a Bolzano non si istituiva una Corte autonoma, ma solo una sezione distaccata di quella trentina (e che, inoltre, il nuovo ufficio non era previsto da nessuna norma del Pacchetto), il Governo si mostrò dell'avviso che alla nuova istituzione non doveva applicarsi la disciplina ordinaria della copertura dei posti vacanti nei ruoli locali del pubblico impiego in Provincia di Bolzano.

Appena con legge n.150 del 25/07/2005 sulla riforma

---

dell'ordinamento giudiziario è stata data dal legislatore una risposta alla questione dell'applicazione di tale disciplina particolare all'organo giudiziario in parola. L'art. 32 della legge in oggetto dispone, che ai concorsi per l'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti, di secondo grado, presso la Sezione distaccata di Bolzano della Corte di appello, possono partecipare solo i magistrati in precedenza assunti con il concorso speciale previsto per i posti in magistratura in Alto Adige. Questa norma si applica anche quando si tratta di coprire funzioni direttive presso gli uffici giudiziari di primo e secondo grado in Provincia, venendo così ad eliminare un'ulteriore fonte di conflitto: In passato, infatti, il Consiglio superiore della magistratura, in occasione della copertura di funzioni del genere, aveva diverse volte disatteso il diritto di precedenza dei residenti ed aveva preferito giudici del ruolo nazionale a quelli del ruolo locale. Un altro contrasto attende però tuttora di essere risolto: Da parte politica tedesca in Alto Adige sono state mosse aspre critiche all'indirizzo del Consiglio Superiore della Magistratura ed al Ministero della Giustizia a Roma, per il fatto che in occasione di concorsi a posti per uditore giudiziario presso le sedi giudiziarie dell'Alto Adige non è stato riconosciuto ai candidati residenti in Alto Adige il diritto di precedenza. La mancata applicazione della norma sul diritto di precedenza è stata sostanzialmente motivata con l'argomento che in Alto Adige, per i posti nella magistratura, non vi sarebbe un ruolo locale e che pertanto mancherebbe il presupposto di base per l'applicazione del diritto di precedenza. Da parte altoatesina veniva decisamente contestata la correttezza di questa tesi.

Da parte altoatesina si chiede altresì un intervento per escludere la possibilità che il Consiglio Superiore della Magistratura consenta agli uditori giudiziari, dopo la

---

loro nomina, di svolgere il prescritto periodo di tirocinio fuori Provincia, il che costituirebbe una manifesta violazione dell'art. 37, DPR 572/1976, il quale dispone che il tirocinio deve essere svolto presso i Tribunali della Provincia di Bolzano.

*III.1.2.3.6. Applicazione flessibile e termine  
per il raggiungimento  
della proporzionale etnica*

Con le norme di attuazione del 1997 è stata introdotta la possibilità di un'applicazione flessibile della proporzionale. In virtù dell'art. 3, DLgs. 354/1997, che ha inserito un comma 2-bis nell'art. 8, DPR 752/1976, i posti riservati ad uno dei gruppi linguistici che restassero vacanti, o per mancanza di concorrenti o perché i concorrenti non fossero stati dichiarati idonei, possono essere coperti da aspiranti degli altri gruppi linguistici che ne siano risultati idonei, purché non venga superato il numero massimo dei posti spettanti a ciascun gruppo linguistico nel gruppo di calcolo delle quote proporzionali. Quest'ultimo limite non vale in senso assoluto: Infatti, per fronteggiare motivate esigenze di servizio, esso può essere superato per un numero di assunzioni non superiore ai 3/10 (presso le società e gli enti privati che assumano funzioni delle disciolte aziende delle Poste e Telecomunicazioni o delle Ferrovie dello Stato e presso le agenzie: max. 5/10) dei posti non ricoperti nel corrispondente profilo professionale e di ciò si tiene poi gradualmente conto nel riparto di successive assunzioni. Per la copertura dei posti del personale della Provincia e degli enti pubblici da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa propria o delegata della Provincia, un'applicazione flessibile della proporzionale simile a quella in oggetto era stata consentita già con la LP n. 40/1988. Con decreto del Presidente

---

della Provincia di Bolzano del 23/06/1997, n. 21, è stato emanato un relativo regolamento di attuazione.

Per il raggiungimento della proporzionale nel pubblico impiego statale le norme di attuazione hanno previsto un termine. In virtù dell'art. 46, co. 1, DPR 752/1976, infatti, le quote riservate ai singoli gruppi linguistici dovevano essere raggiunte entro 30 anni dalla data di entrata in vigore dello Statuto (20 gennaio 1972) e pertanto entro il 20 gennaio 2002. Questo termine non è stato rispettato e di conseguenza a quella scadenza non si è ancora spostata la base di legittimazione della proporzionale e cioè dal bilanciamento di una situazione di squilibrio, storicamente determinata, alla garanzia di una situazione di equilibrio raggiunta.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione della proporzionale, l'art. 89, co. 40 St. dispone che l'attribuzione dei posti riservati ai cittadini di lingua tedesca e ladina sarà effettuata gradualmente mediante nuove assunzioni in relazione ai posti vacanti che per qualsiasi motivo si creeranno nei singoli ruoli. Ne consegue che con la proporzionale etnica nessuno viene cacciato dal proprio posto di lavoro, dato che il recupero di posti da parte delle minoranze tedesca e ladina avviene soltanto mediante assunzione in posti vacanti.

Fino al raggiungimento delle quote riservate, la percentuale dei posti da assegnare nei singoli concorsi agli appartenenti ai gruppi linguistici tedesco e ladino può, in virtù dell'art. 46, co 2, DPR 752/1976, essere determinata in misura superiore a quella risultante dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento della popolazione. La relativa determinazione è effettuata dal Commissario del Governo in Bolzano, d'intesa con la Provincia.

---

Anche se il punto centrale della disciplina della proporzionale nel pubblico impiego statale è quello della ripartizione dei posti, questo non significa che la disciplina della proporzionale si esaurisca in questa ripartizione. Il meccanismo della proporzionale, infatti, realizza un ulteriore elemento di autoamministrazione locale.

In tale direzione infatti devono essere interpretate le disposizioni che prevedono p.es. ruoli locali, concorsi locali, organi di rappresentanza del personale locali, una cogestione della Provincia attraverso il comitato d'intesa oppure garanzie particolari per il personale - istituti altrimenti in Italia non riscontrabili.

#### *III.1.2.4. Proporzionale etnica e Corte Costituzionale*

Già più volte la Corte Costituzionale ha avuto l'occasione di pronunciarsi sulla proporzionale etnica sia sotto il vigore del vecchio Statuto, che di quello nuovo. Siccome nel vecchio Statuto la proporzionale etnica era prevista soltanto per gli enti pubblici locali, la giurisprudenza costituzionale di quel periodo si è riferita soltanto a tali enti. Tale giurisprudenza è stata di importanza e di effetti piuttosto limitati. Essa non sarà qui oggetto di ulteriori approfondimenti.

Ulteriormente approfondita sarà invece la giurisprudenza della Corte costituzionale sotto il vigore del nuovo Statuto. Oggetto di tale giurisprudenza era diventata ormai sia la proporzionale etnica presso gli enti pubblici locali che quella nel pubblico impiego statale, al quale è stata estesa con il nuovo Statuto del 1972.

Delle sentenze della Corte costituzionale in materia, tre meritano particolare attenzione e cioè le sentenze n.



---

285/1987, n. 768/1988 e n. 260/1993. Le prime due sono favorevoli all'istituto della proporzionale, l'ultima decisamente sfavorevole.

La sentenza n. 285 del 22 maggio / 28 luglio 1987 aveva per oggetto l'applicabilità - ravvisata dalla Corte - della proporzionale etnica al Mediocredito Trentino-Alto Adige, un ente pubblico locale. In tale sentenza la Corte ha sottolineato che le norme sulla proporzionale di cui agli artt. 61 e 89 dello Statuto non sono derogatorie rispetto ai principi fondamentali della Costituzione italiana, ma sono norme costituzionali direttamente espressive del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 6 della Costituzione. Come tali - così prosegue la Corte - esse derivano da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e quella provinciale, ancorché esclusiva, pongono ad essa un indirizzo generale che le abilita a stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di là dei casi specifici espressamente indicati dallo Statuto speciale. Con tali osservazioni la Corte ha indubbiamente aperto una prospettiva positiva in merito alla tutela delle minoranze in Alto Adige, in quanto la proporzionale è riconosciuta, in misura fino allora sconosciuta, come mezzo efficace per la tutela di tali minoranze.

La seconda sentenza della Corte costituzionale parimenti favorevole all'istituto della proporzionale è la n. 768 del 22 giugno / 7 luglio 1988 riguardante la proporzionale presso le Ferrovie dello Stato, all'epoca della emanazione del decreto sulla proporzionale il maggior datore di lavoro statale in Alto Adige tenuto a rispettare la proporzionale (più di 3.000 posti di cui circa 2.000 riservati agli appartenenti delle minoranze tedesca e ladina). Con la legge statale n. 210 del 17 maggio 1985 è stato istituito l'"Ente Ferrovie

---

dello Stato” quale successore della “Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato”. In seguito ad impugnazione da parte della Provincia la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di tale legge nella parte in cui non prevede l’applicazione della normativa in materia di proporzionale (e di parità linguistica). La particolare importanza di questa dichiarazione di costituzionalità è data dal fatto che essa ha sancito l’applicazione delle norme sulla proporzionale nei confronti di un ente pubblico economico, “l’Ente Ferrovie dello Stato” appunto, che non faceva parte dell’amministrazione statale e che in gran parte operava in regime di diritto comune e con personale dipendente il cui rapporto di lavoro con l’ente era regolato su base contrattuale di natura privatistica che non dava luogo ad un rapporto di pubblico impiego, condizione per l’applicabilità della proporzionale etnica. Questa sentenza dava fondato motivo di ritenere che dalla “privatizzazione” delle pubbliche amministrazioni non sarebbe sorto alcun pericolo per la proporzionale, che cioè non avesse l’effetto di sottrarre alla proporzionale posti prima ad essa assoggettati. A tale sentenza venne data un’importanza tanto più grande, in quanto si era a conoscenza di seri propositi di “privatizzare” vasti settori dell’amministrazione statale destinatari delle norme sulla proporzionale (ad es. l’Amministrazione delle poste).

Della questione degli effetti della privatizzazione di amministrazioni statali sulla proporzionale si occupa anche la terza delle sentenze della Corte cost. da segnalare, la n. 260 del 26 maggio / 1 giugno 1993. In seguito ad essa però si rivelarono errate le conclusioni tratte dalla sopracitata sentenza n. 768/1988 e cioè che dalla privatizzazione delle amministrazioni statali non sarebbero sorti pericoli per la proporzionale. Con legge n. 58 del 29.01.1992 è stata disposta la privatizzazione dei servizi di telecomu-

---

nicazioni ad uso pubblico gestiti dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici (ASST) e dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. Detti servizi sono stati affidati in concessione a società private. La prima concessione della durata massima di un anno è stata concessa per legge a una società per azioni (la Iritel) appositamente costituita dalla holding di stato IRI, che ne era l'azionista unico. Per la durata di tale concessione la predetta società si doveva avvalere del personale dipendente dalla ASST, che contemporaneamente è stata soppressa, nonché del personale dell'amministrazione postale addetto ai servizi trasferiti alla società stessa. Tale personale aveva poi la possibilità di optare, entro un certo termine, per la permanenza nel pubblico impiego, passando ad altre amministrazioni statali. Il personale non optante avrebbe perso lo stato giuridico di dipendente pubblico e sarebbe passato alle dipendenze della società concessionaria a titolo di rapporto di diritto privato. Tale normativa è stata impugnata dalla Provincia davanti alla Corte cost.. I principali motivi di impugnativa erano la sua incompatibilità con gli istituti fondamentali di protezione delle minoranze della proporzionale etnica e del bilinguismo nel pubblico impiego, previsti dagli art. 89 e 100 St. e dalle relative norme di attuazione.

La Corte cost. ha però dichiarato non fondata la questione. A suo avviso le norme di autonomia invocate dalla Provincia ricorrente non sono idonee a limitare il potere del Parlamento di procedere a riforme organizzative della pubblica amministrazione, anche nel senso della privatizzazione di servizi pubblici. Ove una legge dovesse sottrarre un pubblico servizio all'amministrazione diretta o indiretta dello Stato per affidarlo in concessione a società private, l'organico del personale di tali società non rientrerebbe nell'ambito normativo dell'art. 89 St. concernen-

---

te esclusivamente i ruoli del personale degli uffici statali. Inoltre la privatizzazione in oggetto non avrebbe neppure inciso illegittimamente sulle tabelle allegate alle norme di attuazione dell'art. 89 St. Infatti la legge n. 58/1992 - così prosegue la Corte - non ha abrogato la tabella concernente la cessata Azienda di Stato per i servizi telefonici, ma piuttosto ha rimosso il presupposto di fatto per la sua applicazione. La tabella sarebbe divenuta inapplicabile per la stessa ragione per cui alle società concessionarie del servizio, in quanto persone giuridiche private, non è applicabile l'art. 89 dello Statuto.

Per quanto riguarda il principio del bilinguismo di cui all'art. 100 St., la Corte cost. non lo riteneva violato dalla legge denunciata in quanto nell'ambito normativo dell'art. 100 St., a differenza dell'art. 89, sono compresi anche i concessionari privati di pubblici servizi operanti nel territorio della Provincia.

In merito alle statuizioni sull'applicabilità della proporzionale, tale sentenza ha causato una notevole tensione in Provincia. Da parte sudtirolese si parlò di un atto che minerebbe i pilastri fondamentali dell'autonomia, del primo grande problema dell'era post-pacchetto, del pericolo della provocazione di tensioni etniche ed altro. Le dure reazioni alla predetta sentenza erano dovute principalmente al suo carattere di precedente, cioè al concreto pericolo di ripercussioni su altre amministrazioni statali privatizzate o in via di privatizzazione. Oltre che delle amministrazioni allora prossime alla privatizzazione come l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (quasi 2.300 posti) e l'Azienda nazionale autonoma per le strade ANAS (quasi 340 posti) ci si preoccupava in primo luogo delle ferrovie statali (oltre 3.000 posti) in quanto già privatizzate.

---

Per quanto riguarda queste ultime, a prima vista si avrebbe potuto sostenere che la proporzionale non corresse alcun pericolo, avendo la Corte cost. statuito nella precitata sentenza n. 768/1988, che le ferrovie statali rimangono ad essa assoggettate anche dopo la loro separazione dall'amministrazione statale.

Che ciò nonostante tale pericolo sia sussistito, era dovuto al fatto che da allora presso le Ferrovie dello Stato si era creata una nuova situazione di partenza. Nel frattempo, infatti, le ferrovie statali sono state trasformate in società per azioni, vale a dire completamente privatizzate. La sentenza n. 768/1988 concerneva invece la trasformazione delle Ferrovie dello Stato da azienda statale autonoma in ente pubblico economico, il che era una privatizzazione soltanto parziale: il nuovo ente operava sì in gran parte in regime di diritto comune, rimaneva però un ente pubblico. Pertanto le statuizioni a favore della proporzionale presso tale ente non erano senz'altro applicabili alla nuova situazione creatasi nel frattempo presso le ferrovie e di conseguenza non erano una garanzia che avrebbe impedito una nuova messa in discussione dell'applicabilità della proporzionale.

### *III.1.2.5. La proporzionale etnica e gli enti pubblici privatizzati*

In seguito alla sentenza n. 260/1993 della Corte costituzionale il Governo è stato esortato da parte sudtirolese a prendere i provvedimenti necessari per impedire un ulteriore smantellamento della proporzionale ad opera della privatizzazione di amministrazioni statali. A tal fine è stata proposta in primo luogo l'emanazione di una norma di attuazione dello Statuto contenente anche per le società private, che succedono ad amministrazioni statali, l'obbli-

---

go di applicare la proporzionale (e le norme sul bilinguismo). Iniziarono anni di trattative tra Bolzano e Roma che infine sfociarono nell'inserimento di una corrispondente disciplina nelle norme di attuazione emanate con il D.Lgs. n. 354/1997.

La nuova disciplina, definita dalla stampa "salvataggio di 4.500 posti soggetti alla proporzionale" è contenuta nell'art. 1 di questo D.Lgs. sotto forma dell'inserimento di un art. 32-bis nel decreto sulla proporzionale 753/1976. Il primo comma di tale nuovo art. 32-bis sancisce il principio secondo cui tutte le assunzioni di personale, a qualsiasi titolo effettuate, anche a tempo determinato, nelle società, negli enti pubblici economici o negli enti comunque denominati o strutturati che abbiano assunto o assumano funzioni delle disciolte aziende delle poste e telecomunicazioni o delle ferrovie dello Stato, vengono realizzate nel rispetto delle quote proporzionali di ciascuno dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino in rapporto all'ultimo censimento ufficiale della popolazione.

Il calcolo delle quote, al quale sono soggetti anche i trasferimenti di personale da fuori provincia in provincia, avviene sui posti destinati di volta in volta alle procedure di reclutamento, d'intesa con la Provincia. A tal fine il comitato d'intesa di cui all'art. 13, DPR 572/1976 sarà integrato dei rappresentanti delle società o degli enti interessati. La ripartizione dei posti fra i vari gruppi linguistici dovrà essere fatta in modo che le quote spettanti a ciascun gruppo vengano raggiunte gradualmente. Al fine di assicurare al gruppo linguistico ladino la copertura della quota ad esso spettante, le frazioni inferiori all'unità di più procedure di assunzione possono essere tra di loro sommate per il raggiungimento di quozienti interi.

---

Il co. 5 del nuovo art. 32-bis introduce poi la possibilità di un'applicazione flessibile delle disposizioni sulla proporzionale presso le società e gli enti citati: d'ora in poi i posti riservati ad uno dei gruppi linguistici che restassero vacanti, possono essere coperti da aspiranti risultati idonei degli altri gruppi linguistici che ne siano risultati idonei, purché non venga superato il numero massimo dei posti spettanti al gruppo linguistico "supplente" per il relativo profilo professionale.

Solo per fronteggiare inderogabili necessità di servizio, detto limite può essere superato per un numero di assunzioni non superiore ai 5/10 dei posti non ricoperti nel corrispondente profilo professionale. I posti assegnati oltre il predetto limite dovranno poi essere gradualmente "restituiti", nell'ambito dello stesso profilo professionale, in occasione di successive assunzioni. Tale disciplina attualmente giova più al gruppo linguistico italiano: soprattutto nelle ferrovie dello Stato molti dei posti riservati al gruppo linguistico tedesco non possono essere ricoperti per mancanza di aspiranti.

Ai sensi del co. 10, il personale delle società e degli enti in questione è costituito in entità organiche locali. Tramite il Comitato d'intesa tutte le determinazioni del fabbisogno di personale compresi i tempi previsti per le assunzioni sono da comunicare alla Provincia.

Presupposto per poter ricoprire un posto è poi la conoscenza della lingua italiana e tedesca; per l'immissione in una posizione dirigenziale è comunque richiesto il possesso dell'attestato di conoscenza delle due lingue del tipo A.

Per l'amministrazione del personale in servizio nella Pro-

---

vincia di Bolzano, è prevista l'istituzione di una struttura decentrata con sede in Bolzano delle società o degli enti interessati. Trasferimenti di personale dalla provincia di Bolzano in altre province possono aver luogo solo su domanda degli interessati.

Fino a che punto questa norma di attuazione riuscirà a scongiurare in modo decisivo il pericolo che alla proporzionale etnica deriva dalla privatizzazione di amministrazioni statali, sarà da vedere. La vera incognita è rappresentata più che altro dalla Corte costituzionale: alla luce della citata sentenza n. 260/1993 sull'Iritel infatti sorgono dei dubbi, fino a che punto la soluzione del problema mediante una norma di attuazione, fonte di diritto subordinata allo Statuto, possa reggere in caso di impugnazione davanti alla Corte costituzionale.

Con ulteriori norme di attuazione, contenute nel D.Lgs. n. 272 del 23.05.2002, è stata confermata l'applicazione della proporzionale etnica anche alle cd. "agenzie", ad eccezione di quelle dipendenti dal ministero della difesa. Queste agenzie sono istituti statali di nuovo tipo, soggetti bensì al controllo di un ministro, ma non facenti parte di un ministero. Esse sono dotate di autonomia amministrativa, ispirate a modelli privatistici ed improntate ai criteri di efficienza ed efficacia. La disciplina normativa delle agenzie è contenuta nel D.Lgs. 300/1999. Le citate norme di attuazione dispongono poi che anche in caso di trasformazione delle agenzie in società per azioni od altro istituto di diritto privato, si applica ad essi la proporzionale etnica.

Resta ancora da menzionare, che nell'ambito delle reazioni alla citata sentenza sull'Iritel, per il caso di un ulteriore smantellamento della proporzionale, qualora avesse



---

raggiunto una certa dimensione, è stata anche presa in considerazione la possibilità di adire tramite l'Austria la Corte internazionale di giustizia dell'Aja.

### *III.1.2.6. Sviluppi negativi in materia di proporzionale etnica*

Accanto alla privatizzazione delle pubbliche amministrazioni in collegamento con la giurisprudenza della Corte costituzionale – pericolo che per il momento sembra scongiurato dalle nuove norme di attuazione in materia – vi sono alcuni altri fattori di vario tipo che hanno inciso, incidono o potrebbero incidere in modo negativo sulla proporzionale.

Uno di tali fattori è l'emigrazione di amministrazioni statali o di parti di esse dall'Alto Adige verso la vicina provincia di Trento o ancora più oltre. Dato che la proporzionale etnica si applica solo alle amministrazioni statali in Alto Adige, la predetta emigrazione ha come conseguenza di sottrarre i relativi posti alla proporzionale, nonostante tali posti siano posti specifici della provincia e le amministrazioni trasferite continuino di regola ad amministrare – oramai dall'esterno – il territorio della provincia. Tale emigrazione torna in primo luogo a svantaggio delle minoranze in Alto Adige. Per la perdita di posti di lavoro influisce però negativamente su tutti i gruppi linguistici.

Un altro fattore è costituito dalla avvenuta risp. programmata riduzione di un cospicuo numero di posti di lavoro assoggettati alla proporzionale nell'ambito di programmi di risparmio.

Certe amministrazioni statali risp. gli enti ad essi succeduti per anni hanno sempre di nuovo cercato di eludere

---

la proporzionale o di ritardarne l'applicazione. La via a tal fine preferita era quella di non coprire i posti assoggettati alla proporzionale, come previsto, mediante concorso, ma di coprirli, senza l'osservanza della proporzionale e con le relative indennità di trasferta, con personale temporaneamente distaccato da altre sedi fuori provincia (i cd. "missionari"). Tale via fu in primo luogo ed in misura considerevole seguita presso le Ferrovie dello Stato. Per risanare la situazione ivi creatasi è stato disposto con una norma di attuazione (art. 7, D.Lgs. n. 32 del 21/01/1991) che, ad eccezione di una piccola parte, che poteva entrare a far parte dell'entità organica locale e pertanto rimanere in Provincia, il predetto personale sarebbe stato restituito gradualmente alle sedi di provenienza. Alcuni anni dopo, con l'art. 32 del D.Lgs. 354/1997, è stata emanata una normativa di sanatoria relativa a tutte le amministrazioni statali e sostitutiva anche di quella testè menzionata. Sotto il titolo "Regolarizzazione di posizioni anomale", al personale che ricopriva posti soggetti alla proporzionale ed al bilinguismo, ma che era stato assunto con elusione delle norme sulla proporzionale e sul bilinguismo, è stata data la possibilità, in presenza di determinati presupposti ed entro un breve termine, di inoltrare domanda per la sanatoria della propria posizione. Per la concessione della sanatoria era di regola necessario il conseguimento, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, dell'attestato di bilinguismo. Per coloro che non avrebbero acquisito tale attestato, pur essendovi tenuti, era previsto il trasferimento in altra provincia. L'"Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund" (ASGB), cioè la confederazione dei sindacati autonomi dei sudtirolesi, condannò aspramente questa normativa di sanatoria, in sostanza tra l'altro con la motivazione, che la sanatoria "impedirebbe, per i prossimi 10 - 20 anni, la creazione di una classe dirigenziale tedesca negli uffici statali" e che alla maggior parte

---

del personale di lingua tedesca “non si offrirebbe più una ragionevole prospettiva di carriera nell’impiego statale.” Questo è probabilmente anche uno dei motivi per cui ormai molti dei posti presso le amministrazioni statali riservati al gruppo linguistico tedesco non possono essere coperti per mancanza di candidati, con la conseguenza che presso talune amministrazioni si registrino carenze di organico.

Infine è da menzionare che da talune parti si sostiene che la proporzionale etnica violi il diritto dell’Unione europea, precisamente il diritto di libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione. La violazione avverrebbe ad opera di più connotati della normativa sulla proporzionale che – insieme, ma anche singolarmente – darebbero luogo ad una inammissibile “preferenza” dei cittadini italiani con la relativa “discriminazione” dei cittadini appartenenti ad altri stati membri dell’Unione. Tale problematica non sarà qui oggetto di ulteriori approfondimenti. Qui si segnala soltanto che la relativa discussione è caratterizzata – quali ne siano i motivi – da una notevole parzialità a svantaggio della proporzionale.

Se veramente una volta la Corte europea di giustizia dovesse dichiarare la non conformità della proporzionale al diritto comunitario ed esigere la sua eliminazione risp. la modifica nelle sue parti essenziali, ciò significherebbe che in un conflitto tra istituti di protezione delle minoranze, anche se oltremodo fondamentali e faticosamente concordati, ed interessi economici – l’UE ha per oggetto tali interessi – i primi dovrebbero necessariamente cedere. È interessante quello che è scritto al riguardo nel parere sull’autonomia dell’Alto Adige del “Procedural Aspects of International Law-Institute” (P.A.I.L.) di Washington DC, USA, del 1988: “Le norme della CE che promuovono l’ob-

---

biiettivo della libera circolazione di merci e persone all'interno della Comunità non possono eliminare legittime misure interne o internazionali di protezione di minoranze vulnerabili.

Tali misure sono una risposta a fondamentali esigenze dei diritti umani e non possono essere automaticamente eliminati perché scomodi a interessi economici pan-europei.”

### *III.1.2.7. Censimento della popolazione e appartenenza linguistica*

#### *III.1.2.7.1. Aspetti generali*

Presupposti essenziali per l'applicabilità delle disposizioni sulla proporzionale sono da un lato l'accertamento della consistenza numerica dei diversi gruppi linguistici per determinare le quote di posti spettanti ad ogni gruppo e dall'altro l'accertamento dell'appartenenza dei singoli cittadini ad un determinato gruppo linguistico.

Sulla base dell'art. 89, co. 3, St. in collegamento con i e relative norme di attuazione, per un certo periodo ambedue i presupposti menzionati sono stati rilevati in occasione dei censimenti generali della popolazione. Per la prima volta ciò ebbe luogo nel censimento della popolazione del 1981, il primo dopo l'emanazione del decreto sulla proporzionale nel 1976. In tale occasione sorsero subito aspre polemiche a livello politico e infine si arrivò addirittura a richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Oggetto dei contrasti erano principalmente alcuni connotati della dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico che si doveva rendere. Ogni cittadino maggio-

---

renne residente nella provincia di Bolzano (per i minorenni chi ne faceva le veci) era infatti tenuto a rendere nel censimento una libera dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico. Tale dichiarazione serviva sia per determinare la consistenza numerica dei gruppi che l'appartenenza dei singoli cittadini ad un determinato gruppo.

La dichiarazione era nominativa, doveva essere firmata personalmente e aveva di regola validità decennale, poteva cioè essere modificata solo nel censimento successivo. Poteva essere dichiarata l'appartenenza solo ad uno dei tre gruppi linguistici "ufficiali", cioè contemplati dallo Statuto, vale a dire l'appartenenza al gruppo linguistico tedesco, italiano o ladino. Aver reso la dichiarazione di appartenenza era inoltre presupposto necessario per poter esercitare alcuni diritti o interessi legittimi collegati a tale dichiarazione come ad es. la possibilità di coprire un posto assoggettato alla proporzionale o di ottenere talune agevolazioni in materia di edilizia abitativa.

Per motivi di spazio non saranno qui analizzati i diversi punti di critica formulati nei confronti della predetta disciplina. Per le sue concrete e dirette conseguenze sulla dichiarazione così concepita si espone in seguito soltanto l'epilogo giudiziario. Con decisione n. 439 del 17 aprile 1984, depositata il 7 giugno 1984, il Consiglio di Stato, Sezione IV (giurisdizionale) accolse inaspettatamente il ricorso di alcuni cittadini per l'annullamento di quelle norme del DPR n. 542 del 28/09/1981 (Norme di esecuzione del 12° censimento generale della popolazione) che prevedevano l'obbligo per i cittadini residenti in provincia di Bolzano di rendere la dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico. Il ricorso - che in fondo sembrava aver

---

avuto lo scopo di far cadere l'intero sistema della proporzionale - è stato accolto nel punto in cui era stata lamentata la necessità di doversi dichiarare per forza appartenenti ad uno dei tre gruppi linguistici "ufficiali", anche se ciò non dovesse corrispondere a verità come ad es. nel caso di cittadini che si sentono appartenenti ad altre etnie o a più gruppi linguistici contemporaneamente. Non è concepibile - così il Consiglio di Stato - che l'ordinamento vieti al cittadino di dichiarare la verità e gli imponga di occultare la propria identità culturale e linguistica.

Di conseguenza il Consiglio di Stato annullò il DPR 542/1981 nei limiti in cui impediva al cittadino di dichiararsi appartenente ad un gruppo diverso dai tre gruppi linguistici "ufficiali".

A causa delle difficoltà - in primo luogo di quelle giudiziarie - sorte in seguito alle modalità di rilevamento dell'appartenenza linguistica adottate in occasione del censimento del 1981 era chiaro, che nel censimento del 1991 si avrebbe dovuto procedere secondo un meccanismo diverso. Sulla questione degli aspetti della nuova disciplina si sviluppò un'ampia discussione politica, in parte condotta anche in modo molto acceso. Da parte dei diversi schieramenti politici sono state elaborate varie soluzioni, in parte anche molto differenti fra di loro. Ben presto si vide, che le proposte elaborate non miravano soltanto a risolvere il problema degli alloglotti e mistilingui, ma che avevano per oggetto anche modificazioni di altri aspetti del sistema di rilevamento allora vigente. La soluzione poi adottata era un compromesso raggiunto in seno alla Commissione dei Sei, sfociato nel Decreto legislativo n. 253 del 01.08.1991 con il quale sono state modificate le relative norme di attuazione riguardanti la dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici.

---

I tratti essenziali del nuovo meccanismo di rilevamento, si lasciano così riassumere:

- possibilità di dichiararsi appartenenti a nessuno dei tre gruppi “ufficiali” italiano, tedesco o ladino, ma di essere “altro”. In questo caso deve però essere resa una dichiarazione di “aggregazione” ad uno dei tre gruppi “ufficiali”, una necessità che deriva dal fatto che lo Statuto prende in considerazione solo questi gruppi. Tale disciplina permette agli “alloglotti e mistilingui” di dichiararsi da un lato conforme a verità e dall’altro di accedere ai diritti che lo Statuto collega all’appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici “ufficiali”.
- Mentre l’appartenenza risp. l’aggregazione individuale di ciascun dichiarante viene accertata mediante una dichiarazione di appartenenza risp. di aggregazione nominativa, la consistenza numerica di ciascun gruppo viene accertata mediante una dichiarazione anonima resa contemporaneamente. Per evitare che la dichiarazione nominativa e quella anonima siano differenti, è stato introdotto il meccanismo del modello con la prima pagina nominativa e le copie anonime.
- Una dichiarazione di appartenenza risp. di aggregazione dev’essere resa non soltanto dai cittadini maggiorenni, ma anche da quelli minori che hanno superato gli anni quattordici. Per i minori di anni quattordici la dichiarazione è resa dai genitori; queste dichiarazioni concorrono però soltanto alla determinazione della consistenza dei gruppi e sono pertanto completamente anonime.

In occasione della sua concreta applicazione nel corso del censimento della popolazione del 1991 - il giorno de-

---

cisivo era il 20 ottobre - questo meccanismo di rilevamento non ha dato luogo a problemi di qualche rilievo.

Al contrario, il susseguente censimento della popolazione del 2001 divenne nuovamente oggetto di aspri attacchi su vari livelli che però in sintesi partivano tutti dall'iniziativa di un'unica associazione di cittadini. Oggetto delle lamentele era di nuovo la dichiarazione di appartenenza linguistica che - questo sembra essere stato lo scopo degli attacchi - si voleva che fosse completamente eliminata o, almeno, sostituita da dichiarazioni "ad-hoc" cioè da dichiarazioni rese solo in caso di bisogno. Posto che la dichiarazione di appartenenza linguistica resa in occasione del censimento condiziona il funzionamento del sistema della proporzionale etnica, il vero scopo delle diverse azioni sembrava essere - ancora una volta - l'abolizione della proporzionale etnica.

Contro la dichiarazione di appartenenza linguistica è stato adito il Tribunale di Bolzano e la Commissione dell'UE e sono intervenuti anche il Comitato per la sorveglianza della convenzione sulle minoranze di Strasburgo nonché il Garante italiano della privacy.

In seguito al rigetto, con ordinanza del Tribunale di Bolzano del 16.10.2001, di un ricorso con cui si chiedeva di esonerare i ricorrenti dall'obbligo di dover rendere la dichiarazione di appartenenza linguistica risp. di ammettere un'altra forma di dichiarazione e di annullare dichiarazioni già rese, il censimento (il giorno decisivo era il 21.10.2001) poteva svolgersi nella forma originaria.

In base alle dichiarazioni di appartenenza risp. di aggregazione rese in modo valido risultò il seguente rapporto di forza tra i gruppi linguistici (tra parentesi la forza



---

del 1991): gruppo tedesco: 69,15% (67,99%); gruppo italiano: 26,47% (27,65%); gruppo ladino: 4,37% (4,36%). I dati provengono dall'Ufficio provinciale di statistica ASTAT).

A censimento 2001 concluso è stata modificata, su pressione del Governo centrale e dopo lunghe trattative tra Stato e Provincia, la disciplina contenuta nelle norme di attuazione sulla custodia delle dichiarazioni di appartenenza linguistica (il cd foglio A/1, sottoscritto dal dichiarante). Con D.Lgs. del 18.01.2002, n. 11, è stato disposto, che d'ora in poi queste dichiarazioni dovranno essere depositate presso il commissariato del Governo di Bolzano o presso il comune di residenza, a seconda della scelta dell'interessato. In precedenza le dichiarazioni erano custodite, come più sopra esposto, dal Tribunale territorialmente competente, Roma però volle in ogni caso il commissariato del Governo e ciò nonostante che la riforma costituzionale del 2001 avesse radiato il Commissario del Governo dalla Costituzione.

Un grande problema attendeva però ancora di essere risolto, cioè quello di dare una risposta al quesito, se il sistema finora vigente dell'accertamento dell'appartenenza ai gruppi linguistici praticato in sede di censimento della popolazione fosse contrario alla normativa comunitaria, quesito che è stato sottoposto in via di ricorso all'esame della Commissione Europea che in seguito aveva già provveduto ad avviare una procedura di violazione del Trattato nei confronti dell'Italia.

Dopo un lungo confronto, ai primi di maggio del 2005 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri una riforma della disciplina di rilevamento dell'appartenenza ai gruppi linguistici, preparata e proposta dalla Commissione

---

dei Dodici, sfociata poi nel D.legisl. n. 99 del 23/05/2005, entrato in vigore il 28/06/2005. Di questa riforma si sperava che potesse risolvere definitivamente il citato problema e condurre all'archiviazione del procedimento in sede comunitaria, il che è poi effettivamente avvenuto.

### *III.1.2.7.2. La disciplina vigente*

Nel censimento della popolazione, ogni cittadino di età superiore ai 14 anni e residente alla relativa data in provincia di Bolzano, è tenuto a rendere, in forma anonima, una dichiarazione individuale di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino. Coloro che ritengono di non appartenere ad alcuno dei predetti gruppi, lo dichiarano e rendono soltanto una dichiarazione anonima di aggregazione ad uno di essi. Queste dichiarazioni di appartenenza risp. di aggregazione sono rese sul cd foglio A/2.

Per i cittadini minori di anni 14, le citate dichiarazioni devono essere rese congiuntamente dai genitori o dal genitore che esercita in via esclusiva la potestà parentale, ovvero da coloro che in loro sostituzione esercitano la potestà sul minore. Coloro che esercitano congiuntamente la potestà parentale non sono tenuti a rendere la dichiarazione se, appartenendo a gruppi linguistici diversi, non concordano tra loro.

Sulla base di queste dichiarazioni anonime si determina la consistenza proporzionale dei tre gruppi linguistici "ufficiali" in Provincia.

Esse non permettono però di accertare l'appartenenza linguistica del singolo cittadino. A tal fine è necessaria un'ulteriore dichiarazione, questa volta però nominativa.

---

Con le norme di attuazione del 2005, questa dichiarazione è stata svincolata dal rilevamento della consistenza dei gruppi linguistici in occasione dei censimenti della popolazione.

Secondo l'art. 20/ter DPR n. 752/1976, inserito dall'art. 2 D.legisl. n. 99/2005, ogni cittadino residente nella provincia di età superiore ai 14 anni, ha facoltà di rendere in ogni momento una dichiarazione individuale nominativa di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, qualora intenda beneficiare degli effetti giuridici derivanti dall'appartenenza o dall'aggregazione ad uno di tali gruppi. Coloro che ritengono di non appartenere ad alcuno di tali gruppi, lo dichiarano e rendono soltanto una dichiarazione nominativa di aggregazione ad uno di essi. Tutte queste dichiarazioni sono rese sul cd. foglio A/1 e conservate in busta sigillata presso il Tribunale di Bolzano.

Questa dichiarazione individuale nominativa spiega i suoi effetti decorsi 18 mesi dal momento della sua consegna, se la persona dichiarante è maggiorenne, ovvero immediatamente, se la persona dichiarante è di età compresa tra i 14 e i 18 anni. La dichiarazione ha durata indeterminata. Essa può essere modificata non prima di 5 anni dalla sua consegna e la modifica acquista efficacia solo decorsi altri 2 anni dalla consegna della dichiarazione di modifica. La dichiarazione può altresì essere revocata in ogni tempo. In caso di revoca, al dichiarante viene consegnata la busta contenente la dichiarazione. Una nuova dichiarazione può essere presentata solo decorsi 3 anni da tale consegna e spiega i suoi effetti solo decorsi altri 2 anni. Queste disposizioni sui termini sono dettate allo scopo di evitare dichiarazioni motivate da opportunismo.

---

Una certificazione di appartenenza o aggregazione ad un gruppo linguistico è da produrre, qualora l'interessato voglia usufruire di diritti soggetti alla proporzionale, ad es in occasione della partecipazione ad un concorso pubblico per la copertura di posti soggetti alla proporzionale. Le norme di attuazione disciplinano in modo dettagliato il procedimento di rilascio di una tale certificazione nonché i presupposti, il quando ed il come della sua produzione davanti ad un'autorità. Il principio guida di questa disciplina è quello di consentire un uso soltanto molto ristretto di tali certificazioni. La certificazione è emessa dal cancelliere del Tribunale. La produzione della certificazione può essere richiesta solo nei casi tassativamente previsti dalla legge ed avviene in plico chiuso. L'autorità può prendere visione della certificazione solo quando dev'essere verificata l'appartenenza o l'aggregazione ad un gruppo linguistico per poter in concreto godere di beneficio soggetto alla disciplina della proporzionale. Se una persona non trae beneficio da una procedura, il plico non può essere aperto e non può essere presa visione della certificazione.

I Comuni hanno il compito di informare i cittadini residenti in provincia all'atto del compimento della maggiore età, nonché i cittadini trasferitisi da fuori in un comune della provincia di Bolzano, sulla facoltà di rendere una dichiarazione di appartenenza e sui suoi effetti. Le dichiarazioni rese entro un anno da tale comunicazione spiegano effetto immediato. Dichiarazione rese scaduto tale termine sono ad effetto ritardato.

Per chiudere è ancora da segnalare che una dichiarazione di appartenenza linguistica, resa in occasione del 14° censimento della popolazione del 2001, conserva la sua efficacia senza limite di tempo, a meno che uno non voglia modificarla.

---

Inoltre è da segnalare che taluni ritengono che dopo la riforma costituzionale del 2001 la tutela delle minoranze e pertanto anche la disciplina del censimento quale istituto di tutela delle minoranze rientri tra le competenze della Provincia.

---

## **III.2. Il bilinguismo nel pubblico impiego**

### **III.2.1. Aspetti generali**

Il diritto dei cittadini di lingua tedesca di usare la propria lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa, diritto consacrato nell'art. 100 del nuovo Statuto e che scaturisce dalla parificazione della lingua tedesca con quella italiana, disposta dall'art. 99 dello Statuto, può essere fatto valere in pratica in modo efficace soltanto qualora gli addetti a tali uffici conoscano anche tale lingua.

Pertanto l'art. 1 DPR 752/1976 (decreto sulla proporzionale) dispone che la conoscenza della lingua tedesca e di quella italiana costituisce requisito per le assunzioni ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo e degli enti pubblici in provincia di Bolzano.

La conoscenza deve essere "adeguata alle esigenze del buon andamento del servizio".

La cerchia dei soggetti all'obbligo del bilinguismo è stata però modificata in seguito. In ossequio al principio dell'insegnamento nella lingua materna, valevole per le scuole altoatesine, l'art. 3 del DPR n. 846 del 19/10/1977 dispone, in modo restrittivo, che per gli ispettori, i direttori ed i docenti nelle scuole di ogni genere, da quelle materne a quelle superiori, e nei corsi di aggiornamento e di formazione professionale, non è richiesta la conoscenza della seconda lingua qualora svolgano attività nelle scuole la

---

cui lingua d'insegnamento sia la propria lingua materna. Gli insegnanti della seconda lingua devono però essere bilingui. Con il D.Lgs. n. 434 del 24/07/1996 sull'ampliamento delle competenze della provincia in materia scolastica, la predetta limitazione è stata in parte revocata. Ai sensi dell'art. 3, infatti, il possesso dell'attestato di bilinguismo di cui al DPR 752/1976 è d'ora in poi necessario per l'accesso ai ruoli del personale ispettivo e direttivo delle scuole. Devono essere in possesso dell'attestato di bilinguismo anche il sovrintendente scolastico e i due intendenti scolastici. L'intendente scolastico per le scuole delle località ladine deve inoltre dimostrare la conoscenza della lingua ladina (art.9).

In gennaio del 1997 la Giunta provinciale si è espressa in una delibera, contro il voto contrario di parte degli assessori italiani, a favore della introduzione, a partire dal 2002, della necessità del possesso dell'attestato di bilinguismo anche da parte degli insegnanti e delle maestre d'asilo per poter ricoprire un posto di ruolo. Finora però non si è arrivati all'introduzione di una norma relativa.

Con le nuove norme di attuazione in materia di proporzionale e bilinguismo, contenute nel D.Lgs. 354/1997, il possesso dell'attestato di bilinguismo, conseguito ai sensi del DPR 752/1976, è stato introdotto quale presupposto necessario anche per la nomina dei giudici tributari delle Commissioni tributarie di 1° e 2° grado di Bolzano. Ai giudici tributari in carica è stato concesso, a pena di decadenza dalle loro funzioni, il termine di 24 mesi per la consegna dell'attestato richiesto.

Per quanto riguarda gli enti pubblici l'art. 8 del DPR n. 571 del 31/07/1978, dispone che le disposizioni sul bilin-

---

guismo del DPR 752/1976 si applicano agli enti pubblici costituiti od ordinati con legge o con atti aventi forza di legge. Agli enti pubblici economici che operano in regime di libera concorrenza, le disposizioni sul bilinguismo si applicano soltanto alle loro attività che costituiscono esercizio di servizio di pubblico interesse in concessione ai sensi del predetto art. 100 St.

Con DPR n. 574 del 15/07/1988 contenente le nuove norme di attuazione in materia di uso della lingua tedesca e ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, avvenne una prima regolamentazione dell'obbligo di bilinguismo presso i (privati) concessionari di servizi di pubblico interesse. L'art. 2 precisa l'estensione dell'obbligo di bilinguismo presso tali concessionari (co.1) e quali imprese vi sono soggette (co.2). Sono concessionari di servizi di pubblico interesse "i soggetti che gestiscono servizi che rientrano nelle attribuzioni o nella disponibilità di enti pubblici, nonché quelli in atto ad essi equiparati." E per quanto attiene all'estensione dell'obbligo di bilinguismo è disposto, che presso i concessionari "l'attività deve essere organizzata in modo che sia garantito l'uso delle due lingue italiana e tedesca...". Questa disciplina assoggetta i (privati) concessionari bensì all'obbligo del bilinguismo, rimettendo però a loro stessi in che modo osservarlo. Contrariamente alla disciplina valida per la pubblica amministrazione, qui il possesso dell'attestato di bilinguismo ai sensi del DPR 752/1976 non è richiesto quale presupposto per l'assunzione. È facilmente immaginabile che nella prassi si sia così pervenuti spesso ad un bilinguismo alquanto attenuato.

Uno sviluppo sorprendente in questo settore problema-



---

tico si ebbe poi con la legge finanziaria (!) statale del 13/12/1994, n. 724. Nell'articolo 22 di tale legge erano contenuti due commi, n. 40 e 41, nei quali era stato stabilito, che le disposizioni sul bilinguismo del DPR 752/1976 debbano trovare applicazione anche alle assunzioni del personale, compresi i trasferimenti da fuori provincia in provincia, in tutte le aziende, società ed enti che gestiscono servizi pubblici o di pubblica utilità, escluso il personale stagionale di linee di trasporto funicolare. Il cambiamento così introdotto è evidente: per il futuro è richiesto anche presso le concessionarie (private) il possesso dell'attestato ufficiale di bilinguismo come presupposto per l'assunzione.

Tale norma, comunemente denominata "Ferrari-Passus" - secondo il senatore sudtirolese della SVP Karl Ferrari, al quale è dovuto l'inserimento della norma nella legge finanziaria -, ha suscitato subito dopo la sua entrata in vigore un'ondata di protesti negli ambienti politici italiani, la quale infine culminò nella presentazione di richieste di abrogazione in Parlamento. I rimproveri principali, mossi a tale norma, erano, che essa sarebbe stata approvata in Parlamento solo tramite un abbindolamento dei partiti, che la regolamentazione di questo settore sarebbe riservato alle norme di attuazione e che essa inoltre non sarebbe conforme al diritto dell'unione europea. Anche da parte dell'imprenditoria sudtirolese pervenne della critica, soprattutto a causa di un'atteso aumento di costi per il pagamento di un'eventuale indennità di bilinguismo e di possibili aggravii in materia di diritto del lavoro. Da parte degli ambienti sindacali sudtirolesi invece la nuova disciplina venne accolta con favore.

Quello che in merito a questa nuova normativa - definita

---

dalla SVP come riparazione di un'azione illegittima compiuta dal Governo centrale in occasione della emanazione delle norme di attuazione in precedenza menzionate, consistente nella successiva modifica unilaterale del testo concordato - doveva essere soprattutto chiarito, era l'aspetto giuridico-formale e cioè il quesito, se con essa si fosse intervenuti in un settore riservato alla disciplina delle norme di attuazione. In sostanza bisognava valutare, se la nuova normativa rappresentasse solamente una (consentita) interpretazione oppure una (non consentita) modificazione di contenuto di norme di attuazione vigenti. Dopo lunghe trattative a Roma e quale "compromesso", il destino di tale nuova disciplina sull'uso delle lingue venne posto nelle mani della Commissione dei sei, competente per le norme di attuazione.

Il relativo risultato, al quale la Commissione è poi pervenuta, è contenuto nel D.Lgs. n. 446 del 24/07/1996. Previa esplicita abrogazione dei sopracitati commi 40 e 41 e tramite una riformulazione dell'art. 2, DPR 574/1988, è stata scelta una specie di via di mezzo tra la soluzione "morbida" del DPR 574/1988 e quella più "severa" dei citati commi 40 e 41. Il gruppo dei concessionari viene suddiviso: Per le assunzioni di personale nelle imprese concessionarie, che abbiano assunto o assumano la gestione di servizi che al 1 gennaio 1991 erano esercitati sia dalle amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo (qualora soggette al DPR 752/1976), sia da enti pubblici economici - dunque per le imprese concessionarie che sono risultate ovvero risultano da una privatizzazione di una pubblica amministrazione - è richiesto il possesso dell'attestato di bilinguismo conseguito ai sensi del DPR 752/1976. Tale requisito è richiesto anche nel caso di trasferimento di personale da uffici in

---

altre province ad uffici situati in provincia di Bolzano. Per le imprese concessionarie, le quali invece assumano la gestione di servizi, che in precedenza non erano esercitati dalla pubblica amministrazione - dunque imprese concessionarie che da sempre erano imprese private - vale la disciplina già contenuta nel DPR 574/1988 nella sua versione originaria, che appunto richiede che l'attività debba essere organizzata in modo che sia garantito l'uso delle due lingue italiana e tedesca, tuttavia con la modificazione, che il personale a tal fine occorrente dev'essere in possesso dell'attestato di bilinguismo di cui al DPR 752/1976.

Al fine di assicurare l'osservanza di tali prescrizioni sull'uso delle lingue, le nuove norme di attuazione prevedono anche delle sanzioni, che vanno da sanzioni amministrative pecuniarie fino alla sospensione della concessione per un periodo non superiore ad un anno ovvero alla esclusione dalle procedure di rilascio della concessione. Una sanzione amministrativa pecuniaria è prevista anche per il caso il cui il personale bilingui non sia munito della relativa targhetta di riconoscimento. Proprio la mancata previsione di sanzioni nel DPR 574/1988 nella sua versione originaria era anche uno dei fattori determinanti che erano all'origine della mancata osservanza delle disposizioni sull'uso delle lingue presso le imprese concessionarie.

In virtù dell'art. 1, co. 2, DPR 752/1976 il bilinguismo è richiesto altresì per il personale delle amministrazioni statali espressamente escluse dalla proporzionale. A tal fine nei concorsi a posti nei ruoli in tali amministrazioni deve essere riservata una certa percentuale di posti ai candidati bilingui. Tale sistema è dovuto al fatto che i concorsi in oggetto sono banditi su scala nazionale. I

---

vincitori di concorsi ai posti riservati vengono assegnati, come prima sede di servizio, ad uffici della provincia di Bolzano o che comunque abbiano competenza su detta provincia e non possono essere trasferiti fuori provincia o regione se non abbiano prestato almeno 10 anni di servizio in tali uffici.

Il requisito della conoscenza delle due lingue è richiesto, limitatamente a contingenti, anche per il personale degli uffici giudiziari e degli organi ed uffici della Pubblica Amministrazione con competenza regionale, aventi sede in provincia di Trento. Per altri obbligati vedi più sotto.

Il requisito del bilinguismo non è invece richiesto per i politici ad ogni livello.

### **III.2.2. Esame di bilinguismo**

L'accertamento della conoscenza delle lingue italiana e tedesca avviene per mezzo di un apposito esame ("esame di bilinguismo"). L'esame ha quattro gradi di difficoltà a seconda dei titoli di studio prescritti per l'accesso al pubblico impiego. Per poter sostenere l'esame di un determinato grado non è però richiesto il possesso del corrispondente titolo di studio. I candidati sono esaminati da commissioni composte per metà da cittadini di madrelingua italiana e per metà da cittadini di madrelingua tedesca.

Superato l'esame che - ad eccezione di quello del primo livello di difficoltà, che prevede soltanto una prova orale - consiste in due prove scritte e una orale, le commissioni rilasciano attestati di conoscenza delle due lingue la cui

---

presentazione costituisce presupposto per l'ammissione ai concorsi per i posti nel pubblico impiego. La validità di tali attestati è illimitata essendo stata abrogata, con DPR n. 521 del 19/11/1987, la disposizione che limitava la loro validità a sei anni.

La conoscenza - supplementare - della lingua ladina viene accertata, per l'accesso ai livelli professionali inferiori, con un colloquio e, per l'accesso agli altri profili professionali, con prova scritta e colloquio (la prova scritta è stata introdotta dal D.Lgs. 354/1997). L'accertamento viene effettuato da una commissione composta da quattro (prima del citata D.Lgs.: due) membri appartenenti al gruppo ladino. L'attestazione della conoscenza della lingua ladina è necessaria quando il servizio viene prestato in un ufficio pubblico, nei cui confronti i ladini hanno il diritto di usare la loro lingua (ad es. nei confronti degli uffici comunali nelle località ladine; di conseguenza l'art. 16 della LR del 05/03/1993, n. 4, dispone: "Per la nomina a impiegato comunale nei comuni, dove si parla ladino, è richiesta altresì la conoscenza della lingua ladina"). E presso gli uffici del Giudice di pace, competenti per le valli ladine, il possesso dell'attestato di conoscenza della lingua ladina costituisce titolo di precedenza nell'assegnazione dell'incarico di Giudice di pace.

Il superamento dell'esame di bilinguismo dà diritto alla cd "indennità di bilinguismo" nel pubblico impiego statale e in quello presso le aziende sanitarie locali (nell'impiego pubblico provinciale e comunale, la conoscenza delle lingue è remunerata in altro modo). Questa indennità è un relitto del periodo antecedente all'entrata in vigore del DPR 752/1976, quando il bilinguismo nel pubblico impiego era in gran parte volontario. Essa fu introdotta dallo Stato per promuovere il bilinguismo (L. 23/10/1961, n.

---

1165) e aveva il diritto di percepirla chi avesse superato un esame (volontario) di bilinguismo presso il Commissariato del Governo. La facilità e la superficialità dell'esame che si svolgeva in base a tale legge "fecero tra i sudtirolesi molto sangue cattivo" (A. E. Alcock). Per la conoscenza anche del ladino, dove prescritta, viene concessa un'indennità di "trilinguismo".

Oltre all'indennità, il possesso dell'attestato di bilinguismo comporta anche altri vantaggi come ad es. l'attribuzione di un determinato punteggio in occasione di concorsi interni (art. 8, D.Lgs. 354/1997).

L'esame di bilinguismo è un ostacolo che dev'essere superato dagli appartenenti a tutti e tre i gruppi linguistici in Alto Adige qualora intendano entrare nel pubblico impiego. Sono però riscontrabili notevoli differenze nella capacità di superare tale ostacolo.

Nel periodo che va dai primi esami nel 1977 a quelli del 1991 ha superato l'esame il 41,91 per cento del totale dei candidati. Suddiviso per gruppi linguistici hanno superato l'esame: il 29,93 per cento dei candidati appartenenti al gruppo linguistico italiano; il 48,06 per cento dei candidati appartenenti al gruppo linguistico tedesco e infine il 61,26 per cento dei candidati appartenenti al gruppo linguistico ladino (calcolo effettuato sulla base di dati ASTAT).

Dopo l'anno 1991 non è più possibile effettuare un tale calcolo statistico per gruppi linguistici, in quanto non viene più rilevata l'appartenenza linguistica dei candidati.

Dopo che per anni si era lavorato ad una riforma degli

---

esami di bilinguismo, nel novembre 1997 il Comitato d'Intesa Stato-Provincia ha trovato un punto di incontro su una nuova formula, che nel marzo 1998 ha poi ottenuto luce verde dalla Giunta Provinciale e che il 27 gennaio 1999 è stata adottata per la prima volta.

Scopo primario della riforma - così un comunicato stampa del Commissariato del Governo - era quello di far sì che il cittadino si avvicini all'esame preparato in modo più conforme alla odierna richiesta della conoscenza delle lingue, anche rispetto ad una corretta preparazione per l'inserimento nel mondo sociale e del lavoro.

La nuova formula, tuttora vigente, presenta alcune innovazioni sia per quanto concerne gli aspetti organizzativi, sia in relazione ai contenuti dell'esame. Novità di tipo organizzativo sono in primo luogo il fatto che l'esito della prova scritta viene comunicato il giorno stesso dell'esame e che, in caso di esito positivo, si procede alla prova orale nello stesso giorno. In secondo luogo, la soppressione delle sessioni d'esame e dei termini perentori per l'iscrizione: ora gli esami si tengono tutto l'anno e l'iscrizione è sempre possibile. Ancora: la possibilità di ripetere l'esame orale due volte, nell'arco di un determinato lasso di tempo, senza dover ripetere anche la prova scritta, già superata, come avveniva invece in precedenza e, infine, la riduzione del numero dei candidati per ogni gruppo d'esame.

Per quanto riguarda i contenuti, la novità più importante è rappresentata dal fatto che ai candidati non viene più richiesta la traduzione letterale di un testo, ma una cosiddetta traduzione comunicativa. A tal fine vengono loro sottoposti, per la prova scritta, un testo tedesco ed uno italiano, e, per ciascuno di questi testi, sei domande

---

che presuppongono la comprensione del testo, cui deve essere data risposta rispettivamente nell'altra lingua. Tutti i testi e le domande d'esame sono pubblicati in un manuale, distinti per livelli di difficoltà ed unitamente ai criteri d'esame per la prova orale<sup>8</sup>. A disposizione dei candidati vi è inoltre una pubblicazione contenente il lessico di base e quello progredito. Anche in sede di esame orale ha un ruolo centrale la capacità di comunicazione del candidato. Queste nuove modalità di esame richiedono particolari attitudini anche da parte dei commissari d'esame, per la cui preparazione si tengono appositi corsi.

Per quanto concerne gli effetti della nuova formula d'esame sui risultati degli esami di bilinguismo, da un primo bilancio è emerso che la percentuale di successo era sensibilmente aumentata (nel periodo fine gennaio 1999 – inizio febbraio 2000 la percentuale media di successo era del 60,6% contro il 40,2% del passato). In proposito si è sottolineato peraltro che ciò non sarebbe da ricondurre al fatto che l'esame sarebbe diventato più facile, dato che questo non sarebbe neanche stato il senso della riforma. Il motivo sarebbe da ricercare altrove: "A differenza di quanto avveniva nel passato, ora il candidato può dimostrare meglio, cosa sa e cosa non sa ed anche il commissario d'esame vede meglio cosa il candidato sa e non sa. L'esame è anche diventato più affidabile. I criteri di valutazione, però, non sono stati abbassati." (Putzer)

---

<sup>8</sup> (N. d. E.) Ora i testi d'esame sono pubblicati in Internet sul sito della Rete civica. L'indirizzo per i testi d'esame in lingua tedesca è [www.provinz.bz.it/ZDP](http://www.provinz.bz.it/ZDP), per i testi d'esame in lingua italiana [www.provinz.bz.it/EBT](http://www.provinz.bz.it/EBT) e per i testi d'esame in lingua ladina



---

Posto che ultimamente la percentuale di successo è sensibilmente calata, è stata avanzata la richiesta di procedere ad un'ulteriore riforma che però finora non ha ottenuto il favore della maggioranza in Consiglio provinciale. Questo soprattutto in quanto la causa dell'alto numero di bocciati è stata ravvisata non tanto nella formula d'esame, quanto in altri fattori come ad es. nella carente preparazione e motivazione dei candidati.

Al fine di favorire il pieno possesso della lingua italiana e di quella tedesca nonché - questo però solo a seguito del D.Lgs. 354/1997 - della lingua ladina, vengono istituiti, d'intesa tra il Commissario del Governo e la Provincia, corsi di addestramento linguistico per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici in servizio in Provincia di Bolzano (art. 7, DPR 752/1976). La partecipazione documentata a corsi di tal genere fuori provincia o all'estero, dà diritto alla concessione di congedi o permessi retribuiti.

Anche alcune imprese di diritto privato richiedono il possesso dell'attestato di bilinguismo di cui al DPR 752/1976 come condizione per l'assunzione. In proposito è stata emessa, in data 06/06/2000, nella causa C-281/98, una sentenza della Corte di Giustizia Europea, che ha dichiarato incompatibile con il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 48 (ora 39), del Trattato CE, il fatto che un datore di lavoro, in sede di procedimento di selezione per l'assunzione di personale, consenta agli aspiranti di documentare le proprie conoscenze linguistiche esclusivamente mediante il possesso di un unico attestato rilasciato in un'unica provincia di uno stato membro. Nel caso di specie si trattava di un procedimento di selezione per un posto nella Cassa di Risparmio di Bolzano Spa, che è un'impresa bancaria privata. Tra le con-

---

dizioni per l'accesso alla selezione figurava il possesso dell'attestato di bilinguismo, così come è prescritto per l'impiego pubblico. Un aspirante non era stato ammesso alla selezione perché non in possesso dell'attestato di bilinguismo, nonostante fosse, a suo dire, perfettamente bilingue.

Contro questa mancata ammissione al procedimento di selezione, l'aspirante si era rivolto al Giudice del Lavoro di Bolzano, che ha poi sottoposto alla Corte di Giustizia Europea, affinché si pronunci in via pregiudiziale, la questione se si possa considerare compatibile con il vigente diritto comunitario, in particolare con l'art. 48 del Trattato CE, condizionare la partecipazione alla selezione per un posto di lavoro presso un'impresa di diritto privato, al possesso di un certificato ufficiale di conoscenza di lingue locali, rilasciato da una sola pubblica amministrazione di un solo stato membro presso un'unica sede di esame (a Bolzano) ed in esito ad una procedura di durata non indifferente (in considerazione dell'intervallo minimo tra prova scritta e prova orale di non meno di 30 giorni, allora da osservare). La Corte di Giustizia lo ha escluso. Nella motivazione, la Corte ha affermato che è legittimo pretendere da un aspirante all'assunzione conoscenze linguistiche di un dato livello – ed il possesso di un diploma quale l'attestato di bilinguismo può costituire un criterio per valutare queste conoscenze. Tuttavia, in relazione allo scopo perseguito, deve considerarsi sproporzionato il fatto che sia impossibile produrre altrimenti la prova di queste conoscenze, in particolare mediante attestazioni di uguale valore conseguite in altri stati membri.

Questa sentenza ha fatto molto scalpore in Alto Adige, soprattutto per la preoccupazione che il principio così

---

affermato dalla Corte Europea possa venir esteso anche all'attestato di bilinguismo nel pubblico impiego ovvero presso i concessionari di pubblico servizio. Si è infatti sostenuto che, nel caso in cui venisse riconosciuta l'equivalenza, rispetto all'attestato di bilinguismo rilasciato dalla Provincia in esito all'esame di bilinguismo, di altri attestati di conoscenza delle lingue, si porrebbe il problema della loro oggettiva comparabilità, in quanto i diversi diplomi potrebbero essere rilasciati sulla base di criteri e con parametri di giudizio diversi.

---

## **2a parte: L'autonomia ed il cittadino**

---

### **I. I. settori d'intervento della legislazione e dell'amministrazione autonome**



---

## **2a parte: L'autonomia ed il cittadino**

### **I. I. settori d'intervento della legislazione e dell'amministrazione autonome**

---

#### **I.1. Limiti e possibilità**

##### **I.1.1. Aspetti generali**

La teoria delle possibilità e dei limiti previsti dall'ordinamento giuridico italiano per le potestà legislative e amministrative delle Regioni a Statuto ordinario, da un lato, e delle Regioni e Province ad autonomia speciale, dall'altro, è una tematica alla quale soprattutto la letteratura giuridica dedica amplissimo spazio. Diversamente da altre peculiarità dell'autonomia della Provincia di Bolzano che vengono tradizionalmente trascurate dalla dottrina giuridica, la legislazione e l'amministrazione autonome sono trattate in modo approfondito in tutti i manuali di diritto costituzionale, amministrativo e soprattutto di diritto regionale.

Di conseguenza, in questa sede non si tenta di dare una panoramica sullo stato della discussione tra i cultori delle varie branche del diritto pubblico, ma ci si limiterà a pochi cenni, indispensabili per la migliore comprensione dei seguenti capitoli sulle singole materie attribuite alla competenza della Provincia.

Per cominciare è da segnalare che il sistema dei principi costituzionali aventi per oggetto l'attribuzione alle Regioni e Province autonome delle competenze legislative ed amministrative, rimasto dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 per mezzo secolo immutato, di recente è stato sottoposto ad una revisione incisiva. Ci si riferisce alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, comunemente denominata, anche se in modo non del tutto appropriato, "legge federalista", e che ha modificato il titolo V della seconda parte della Costituzione che, negli articoli da 114 a 133 disciplina le regioni, le province ed i comuni.

---

Le modifiche della Costituzione introdotte dalla citata riforma concernono, a rigore, soltanto le regioni a Statuto ordinario, posto che la disciplina di principio delle regioni a Statuto speciale è contenuta nei rispettivi statuti speciali. Siccome però le modifiche introdotte hanno per oggetto anche taluni principi finora validi per ambedue i tipi di regione, la riforma incide anche sulla disciplina delle regioni ad autonomia differenziata. Questo, tuttavia, non comporta un adeguamento automatico degli statuti speciali ai nuovi principi, ma richiede l'emanazione di apposite leggi costituzionali che provvedano ai relativi adattamenti degli statuti. Fin quando ciò non avverrà, l'art. 10 della legge di riforma prevede il ricorso alla seguente disciplina transitoria degna di nota: Quelle disposizioni della legge di riforma, che in cui sono previste forme di autonomia più ampie rispetto a quella già attribuite alle regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applicano ad esse immediatamente.

Si applicano pertanto immediatamente anche le disposizioni sul modo di distribuzione delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni. Questo è stato profondamente modificato. Se il criterio di ripartizione fino allora in atto era quello di elencare in un catalogo, nell'art. 117 Cost., le competenze delle Regioni (a Statuto ordinario), mentre tutte le altre restavano attribuite allo Stato, la riforma ora lo inverte. D'ora in poi, infatti, sono le competenze dello Stato ad essere elencate, mentre alle Regioni è attribuita la cd competenza generale per tutte le altre materie. In tal modo si introduce il criterio di ripartizione tipico degli ordinamenti di tipo federale, in cui le competenze tassativamente elencate sono quelle dello Stato federale, e non quelle degli stati membri. Tuttavia il catalogo delle materie riservate allo Stato è pur sempre molto consistente.

---

Questo nuovo modo di distribuzione produce senza dubbio anche un ampliamento dell'autonomia legislativa delle Regioni a Statuto speciale e di conseguenza anche della Provincia autonoma di Bolzano.

Dato che l'adeguamento formale dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (ed anche degli statuti delle altre Regioni ad autonomia differenziata) non ha ancora avuto luogo (finora non sono ancora state presentate in Parlamento proposte di legge costituzionale in merito), la via che verrà prescelta per introdurre il nuovo principio nello Statuto può, in questa sede, essere soltanto supposta. Con ogni probabilità si arriverà ad una soluzione combinata: da un lato viene mantenuta l'elencazione delle competenze della Provincia (e non di quelle statali, come invece fa il nuovo art. 117 Cost.), già per evitare che competenze provinciali finora date potessero ritornare allo Stato, e dall'altro si inserisce nello Statuto una disposizione aggiuntiva secondo cui verrà attribuita la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata dalla Costituzione allo Stato.

La precedente riforma non è ancora del tutto attuata, che già un'altra si trova in dirittura d'arrivo. Il 16/11/2005, infatti, il Senato ha approvato in seconda votazione il progetto di legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione", dopo che in precedenza, e cioè il 20/11/2005, il progetto aveva ottenuto, pure in seconda votazione, già l'assenso della Camera dei deputati. Sul progetto, pubblicato in via provvisoria il 18/11/2005, deve ora esprimersi il popolo in un referendum cd. confermativo. Nell'ambito della cd. "devolution" il progetto di legge prevede, in primo luogo, ulteriori modifiche del rapporto tra Stato da un lato e Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane dall'altro.



---

## **I.1.2. Competenze primarie, secondarie, “terziarie” e delegate**

### *I.1.2.1. Aspetti generali*

L'autonomia di cui dispone la Provincia autonoma di Bolzano (come pure la Provincia di Trento e la Regione Trentino-Alto Adige) nell'esercizio delle proprie competenze legislative ed amministrative, è soggetta a limitazioni di volta in volta diverse. Non in tutte le materie assegnate (p.es. “sport ed attività ricreative” o “scuole materne”) le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano hanno uguale estensione ed ampiezza.

Talune limitazioni alla legislazione e amministrazione sono poste espressamente dallo Statuto del 1948, da quello del 1972 (artt. 4, 5, 8 e 9) e dalla Costituzione (sia prima che dopo la riforma del 2001).

Da queste ed altre norme di rango costituzionale la dottrina e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno però dedotto l'esistenza di ulteriori limiti, impliciti nel sistema di ripartizione delle potestà tra Stato ed enti autonomi.

Dal differente numero delle limitazioni espressamente elencate a cui sono soggette le potestà legislative ed amministrative della Provincia si può innanzitutto estrapolare la fondamentale distinzione tra competenze primarie e concorrenti. La riforma costituzionale del 2001 ha però modificato queste limitazioni, sia per l'un che per l'altro tipo di legislazione, in modo incisivo.

Per quanto riguarda le singole materie rientranti nella competenza legislativa della Provincia, la citata riforma costituzionale non ne comporta un consistente ampliamento risp.

---

umento. In sostanza in base ai nuovi principi alla Provincia è attribuita la competenza legislativa primaria in alcuni settori in cui finora disponeva di competenza soltanto secondaria (ad es. commercio, incremento della produzione industriale) nonché nuove competenze secondarie, come ad es. rapporti internazionali, commercio con l'estero, aeroporti, grandi reti di trasporto, energia.

#### *1.1.2.2. La competenza legislativa primaria*

Anziché, di competenza primaria, si suole parlare anche di competenza “piena” od “esclusiva”, in quanto nelle materie interessate, in via di principio, è “esclusivamente” la Provincia (o la Regione autonoma) ad avere la competenza “piena”, non dovendo cioè dividerla con lo Stato.

Prima della riforma costituzionale del 2001, il combinato disposto degli artt. 4 e 8 St. prevedeva cinque ordini di limitazioni che la Provincia di Bolzano e la Regione Trentino Alto-Adige non potevano superare nell'esercizio delle competenze primarie. Dovevano essere osservati:

- la Costituzione
- i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano
- le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica
- gli obblighi internazionali assunti dall'Italia, nonché
- gli interessi nazionali (art. 4 St.).

Le prime quattro restrizioni menzionate risultano essere di stampo giuridico-tecnico, la quinta piuttosto di natura politica. Comunque, ai sensi del nuovo Statuto d'autonomia, anche la tutela delle minoranze linguistiche locali è da considerarsi di interesse “nazionale”.

---

In seguito alla riforma devono essere osservate soltanto tre limitazioni – di stampo giuridico-tecnico – e cioè:

- la Costituzione,
- i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,
- gli obblighi internazionali.

Di particolare importanza in merito è l'abolizione, operata dalla riforma, del limite alquanto elastico del rispetto dell'interesse nazionale e di quello non meno problematico dell'osservazione delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Tuttavia, come si è dovuto constatare in seguito, questa abolizione è di natura più formale che sostanziale: diverse sentenze della Corte costituzionale, infatti, confermano, nonostante la loro eliminazione dal relativo elenco, la sopravvivenza di questi limiti, in sostanza con l'argomentazione che essi si possono far discendere dal sistema della Repubblica unica e indivisibile.

Prima della riforma costituzionale del 2001 dotate di competenze primarie erano soltanto le Regioni e Province a Statuto speciale e non anche le Regioni a Statuto ordinario. L'autonomia di queste ultime era limitata alla competenza secondaria. Con la riforma anche le Regioni a Statuto ordinario hanno ottenuto la potestà legislativa primaria, però attraverso il meccanismo inverso testé descritto del riconoscimento della competenza generale a legiferare.

### *1.1.2.3. La competenza legislativa secondaria*

Le competenze secondarie vengono chiamate anche “concorrenti” o “ripartite”, perché possono essere esercitate solo nell'ambito dei “principi fondamentali” fissati dalla legislazione statale. Per semplificare, si può dunque affermare che in queste materie lo Stato pone le norme generali, mentre le Regioni e le Province regolano i dettagli.

---

La terminologia “principi fondamentali” appena usata proviene dalla riforma costituzionale del 2001. In precedenza lo Statuto parlava del limite dei “principi fissati nelle leggi dello Stato”. Da un paragone della vecchia dizione con quella nuova è agevole constatare, che la nuova descrizione del limite lascia alla provincia un margine maggiore di autonomia rispetto a quello finora dato.

Dotate di competenza secondaria sono sia le Regioni a Statuto speciale che le Regioni a Statuto ordinario. Prima della riforma costituzionale del 2001 questa potestà mancava alla Regione a Statuto speciale Valle d’Aosta, e per le Regioni a Statuto ordinario essa costituiva, come sopra menzionato, l’espressione più ampia della loro autonomia legislativa.

#### *1.1.2.4 La competenza legislativa “terziaria”*

Accanto alle tipologie così definite, di competenze primarie e secondarie, esiste ancora una terza fattispecie di attribuzione di competenze, regolata in modo diverso da ipotesi in ipotesi, senza quella disciplina unitaria che caratterizza le competenze esclusive e concorrenti. Così l’art. 10 St. autorizza la Provincia ad emanare norme nella materia del collocamento e avviamento al lavoro, ma soltanto “allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato”. In questo caso si parla pertanto di competenza legislativa “integrativa” (dal 1996 questa precisa competenza è stata però ampliata da una delega statale).

Simili puntuali competenze sono poi previste ancora in altri articoli dello Statuto e possono essere attribuite alla Regione e alle Province autonome anche con altre leggi dello Stato (art. 17 St.). Per tali casi di competenza cd. “terziaria” lo Statuto solo in via sporadica indica i limiti ai quali è sog-

---

getto il loro esercizio. Laddove manca un tale indicazione, divergono poi le opinioni sulla libertà giuridica d'azione della Provincia risp. della Regione nell'esercizio delle relative competenze. Così c'è chi ritiene che si debbano osservare soltanto i limiti previsti per la potestà esclusiva, mentre altri vi ravvisano una competenza concorrente o addirittura soltanto integrativa. In merito alla potestà legislativa delegata c'è poi chi ritiene che si tratti persino di una potestà sui generis.

#### *1.1.2.5. La competenza legislativa delegata*

##### *1.1.2.5.1. Deleghe attuate*

Come già sopra accennato, lo Stato può, ai sensi dell'art. 17 St., attribuire con legge alle Province autonome (ed alla Regione) la potestà di emanare norme legislative in materie estranee alle loro competenze previste dallo Statuto (la cd. competenza legislativa delegata). Dal 1995 questa competenza legislativa, che in passato era di scarsa importanza a causa della mancanza di volontà da parte dello Stato di ricorrere alle deleghe, ha subito uno slancio considerevole. La necessità di ricorrere a misure di riduzione della spesa pubblica al fine di risanare il bilancio dello Stato ha indotto lo Stato ad accettare la proposta delle Province autonome di Bolzano e di Trento di assumere nuove competenze, facendosi carico dei relativi costi o almeno della maggior parte di essi, invece di procedere ad un taglio dei loro mezzi finanziari. Così si è arrivati a varie deleghe da parte dello Stato aventi bensì in prima linea ad oggetto funzioni amministrative, ma che al contempo attribuivano alle Province anche alcune nuove competenze legislative: Con D.Lgs. n. 429 del 21/09/1995 è stato delegato alle Province autonome l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite agli uffici

---

ci provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione con contemporaneo trasferimento ad essi di tali uffici; con D.Lgs. n. 430, di pari data, è stato loro delegato l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché, alle sezioni circoscrizionali, dunque il collocamento dei lavoratori, con contemporaneo trasferimento di tali uffici, ad eccezione dell'ufficio regionale, che è stato soppresso. Per ambedue i casi di delega è stabilito che le Province debbano disciplinare con legge "l'organizzazione" delle funzioni delegate.

Altre deleghe risp. autorizzazioni ad effettuare deleghe o addirittura, in taluni casi, trasferimenti, erano poi contenute nella legge statale n. 549 del 28/12/1995, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Questa legge, che ha per oggetto in prima linea e sempre al fine di alleggerire il bilancio dello Stato, un ampliamento delle competenze delle regioni a Statuto ordinario, contiene anche delle disposizioni per le due Province autonome di Bolzano e di Trento. Così in virtù del co. 54 dell'art. 2 queste possono organizzare con proprie norme servizi di guardia medica nonché autorizzare l'adozione, a titolo sperimentale, di modelli gestionali di tipo aziendalistico, nell'ambito dei servizi di emergenza, purché finalizzati ad un risparmio delle risorse. Al co. 55 e poi disposto, che a far data dal 1° giugno 1996 le funzioni in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade statali insistenti sul territorio delle due Province sono loro delegate, secondo modalità determinate con decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 107 St., cioè con il procedimento previsto per l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto, decreti che dovranno disciplinare altresì i rapporti finanziari e patrimoniali.

---

Un ulteriore ampliamento, soprattutto mediante delega, delle competenze della Provincia ha poi avuto luogo con il D.Lgs. n. 434 del 24/07/1996 contenente nuove norme di attuazione in materia di ordinamento scolastico. Si tratta in sostanza della delega delle attribuzioni in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante, finora esercitate dallo Stato, alla Provincia, che vi può provvedere con proprie leggi. Di più si dirà nel capitolo “pubblica istruzione e cultura”.

Tutte queste deleghe sono state motivate, come è già stato segnalato, dall'intento dello Stato di procurarsi un risparmio di spesa, in quanto alla Provincia non vengono trasferiti anche i necessari mezzi finanziari. All'origine la Provincia era disposta a contribuire in tal modo al risanamento della finanza pubblica statale soltanto a condizione che le nuove competenze non le fossero state soltanto delegate, ma definitivamente trasferite. Non essendo però riuscita a sfondare con tale sua richiesta, la Provincia la abbandonò, in quanto era comunque interessata all'ampliamento delle sue competenze.

Altre deleghe sono state poi disposte con D.Lgs. n. 463/1999 nei settori energia e acque pubbliche (per dettagli si vedano i rispettivi capitoli) nonché, con D.Lgs. del 18 maggio 2001 n. 280, in materia di catasto terreni e urbano<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> (N. d. E.) In materia di catasto terreni e urbano il decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 196 ha introdotto modifiche ed integrazioni alle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige. Le funzioni amministrative statali in materia di catasto terreni e urbano, nell'ambito delle Province di Trento e di Bolzano, nonché dei comuni in Provincia di Vicenza e in Provincia di Brescia, che ne facciano richiesta, presso i quali vige il sistema dei libri fondiari gestito dalla provincia autonoma di Trento, sono esercitate, per delega dello Stato, dalle Province autonome.

---

#### *1.1.2.5.2. L'autonomia "dinamica"*

In base all'art. 17 St. per le deleghe è necessaria una legge statale. A talune delle deleghe sopra menzionate si è però proceduto con norme di attuazione dello Statuto di autonomia.

Questo è stato reso possibile dalla disposizione contenuta nel co. 56 dell'art. 2 della legge statale n. 549/1995, già citata, ritenuta la base della cd. "autonomia dinamica". Essa consiste in una autorizzazione generale senza limiti di tempo per il completamento risp. l'ampliamento dell'autonomia mediante l'emanazione di norme di attuazione, autorizzazione che non vale solamente per le Province autonome di Bolzano e di Trento, ma per tutte le regioni a Statuto speciale. Il tenore letterale di tale disposizione è il seguente: "Alle regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con norme di attuazione, previo parere delle relative commissioni paritetiche, sono trasferite ulteriori funzioni per completare le competenze previste dai rispettivi statuti speciali; al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione viene altresì delegato alle regioni e province autonome stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio di funzioni legislative nonché di quelle amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alle competenze dello Stato;..." Che questa disposizione sia stata motivata dall'intento dello Stato di ridurre la sua spesa, risulta di tutta evidenza dalla disposizione finanziaria che l'accompagna e che recita: "al finanziamento degli oneri necessari per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate provvedono gli enti interessati, avvalendosi a tal fine delle risorse che sono determinate d'intesa con il Governo in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato...".



---

Di questa disposizione di autorizzazione è soprattutto da evidenziare da un lato la modalità, secondo cui la delega risp. il trasferimento debba avvenire in concreto - con norme di attuazione del Governo, il cui procedimento di formazione, oltre a permettere alla provincia di svolgere un ruolo più incisivo nella determinazione dei contenuti, è più celere e più prevedibile nel suo risultato che non la legge ordinaria del Parlamento. Dall'altro bisogna evidenziare il fatto, che si tratta - entro determinati limiti - di un autorizzazione di carattere generale, non limitata a specifici settori, cosicché non saranno necessarie da caso a caso singole autorizzazioni legislative.

#### *1.1.2.5.3. Delega di competenze regionali*

Con LR del 17/04/2003 n. 3, dopo una rincorsa, durata, a causa delle precarie condizioni politiche in cui versava il Consiglio regionale, diversi anni, si è finalmente riusciti a procedere, come previsto in vari accordi di coalizione a livello regionale, alla delega di funzioni proprie della Regione alle due Province autonome di Trento e di Bolzano. Con la legge in oggetto sono state delegate alla Provincia autonoma di Bolzano, a decorrere dal 1° febbraio 2004, le funzioni amministrative in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, di enti di credito fondiario e di credito agrario, di casse di risparmio e di casse rurali, di aziende di credito a carattere regionale nonché in materia di impianto e tenuta dei libri fondiari. A decorrere dal 1° agosto 2004 queste funzioni sono state poi delegate anche alla Provincia autonoma di Trento. Infine, con decorrenza dal 1° settembre 2004, sono state trasferite alle due Province le deleghe delle funzioni statali in materia di catasto fondiario e urbano di cui al D.Lgs. 280/2001.

---

### *1.1.2.6. Competenze legislative dello Stato e della Regione Trentino-Alto Adige*

Come già esposto, in virtù della riforma costituzionale del 2001, nel nuovo art. 117 Cost. sono elencate le materie di competenza legislativa dello Stato, che in futuro non dispone più della cd. competenza generale. Queste materie vengono suddivise in materie di competenza esclusiva ed in quelle di competenza concorrente, a seconda se per la relativa disciplina sia di competenza soltanto dello Stato, oppure se questi debba dividerla con la Regione e possa fissare soltanto i principi.

Adesso come prima sono riservate allo Stato, anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e pertanto anche nei confronti della Provincia di Bolzano ad es. le seguenti materie: difesa e Forze armate, sicurezza dello Stato, ordine pubblico e sicurezza, armi, munizioni ed esplosivi, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, politica estera, immigrazione, diritto di asilo, cittadinanza, stato civile e anagrafi; moneta e sistema valutario ed altro ancora.

Fra le competenze attribuite alla Regione sono anzitutto da evidenziare le seguenti: impianto e tenuta dei libri fondiari, ordinamento delle Camere di commercio, ordinamento delle autonomie locali (ad es ordinamento dei comuni), elezioni dei consigli comunali, servizi antincendi.

I comuni non hanno competenza legislativa, hanno invece importanti potestà amministrative con cui eseguono, a seconda dei casi, leggi statali, regionali o provinciali.


## Lo sviluppo delle competenze della Provincia di Bolzano

Spiegazioni dei simboli a pagina 168.












|   | Vecchio Statuto di Autonomia 1948 | Nuovo Statuto di Autonomia 1972 | Riforma statutaria e costituzionale 2001 |
|---|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto;  | ■                                 | ■                               | ■  |
| 2) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano;  | ■                                 | ■                               | ■  |
| 3) tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare;   |                                   | ■                               | ■  |
| 4) usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali e per la Provincia di Bolzano anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive; | ■                                 | ■                               | ■  |
| 5) urbanistica e piani regolatori;  | ■                                 | ■                               | ■  |
| 6) tutela del paesaggio;  | ■                                 | ■                               | ■  |

|  | Vecchio Statuto di Autonomia 1948 | Nuovo Statuto di Autonomia 1972 | Riforma statutaria e costituzionale 2001 |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| 7) usi civici;   | ■                                 | ■                               | ■  |
| 8) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini;   | ■                                 | ■                               | ■  |
| 9) artigianato;  | ■                                 | ■                               | ■  |
| 10) edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale esercitano nelle province con finanziamenti pubblici; | ■                                 | ■                               | ■  |
| 11) porti lacuali;   | ■                                 | ■                               | ■  |
| 12) fiere e mercati;   | ■                                 | ■                               | ■  |
| 13) opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche   | ■                                 | ■                               | ■  |
| 14) miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;  |                                   | ■                               | ■  |

|  | Vecchio Statuto di Autonomia 1948 | Nuovo Statuto di Autonomia 1972 | Riforma statutaria e costituzionale 2001 |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| 15) caccia e pesca;  |                                   | ■                               | ■  |
| 16) apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna;   |                                   | ■                               | ■  |
| 17) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale;  |                                   | ■                               | ■  |
| 18) comunicazione e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia;  |                                   | ■                               | ■  |
| 19) assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali;  |                                   | ■                               | ■  |
| 20) turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci;  |                                   | ■                               | ■  |
| 21) agricoltura, foreste e Copro forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica; |                                   | ■                               | ■  |
| 22) espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale;  |                                   | ■                               | ■  |

|   | Vecchio Statuto di Autonomia 1948   | Nuovo Statuto di Autonomia 1972   | Riforma statutaria e costituzionale 2001  |
|---|---|---|---|
| 23) costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento; |   |    |    |
| 24) opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (dal 2001: opere idrauliche in genere)  |   |    |    |
| 25) assistenza e beneficenza pubblica;  |   |    |    |
| 26) scuola materna;   |   |    |    |
| 27) assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa;                                    |  |  |  |
| 28) edilizia scolastica;  |   |  |  |
| 29) addestramento e formazione professionale;   |  |  |  |
| 1) polizia locale urbana e rurale   |  |  |  |
| 2) istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica);                     |  |  |  |
| 3) commercio;   |   |  |  |
| 4) apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori;  |   |  |  |





|  | Vecchio Statuto di Autonomia 1948 | Nuovo Statuto di Autonomia 1972 | Riforma statutaria e costituzionale 2001 |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| 5) costituzioni e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento;   |                                   |                                 |  |
| 6) spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza;   |                                   |                                 |  |
| 7) esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia anche se definitivi. La disciplina del ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi e attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale; |                                   |                                 |  |
| 8) incremento della produzione industriale (dal 2001: industria in generale)   |                                   |                                 |  |
| 9) utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico;   |                                   |                                 |  |

|   | Vecchio Statuto di Autonomia 1948 | Nuovo Statuto di Autonomia 1972   | Riforma statutaria e costituzionale 2001  |
|---|-----------------------------------|---|---|
| 10) igiene e sanità ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera;  |                                   |  |    |
| 11) attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature.   |                                   |  |    |
| Areoporti civili  |                                   |   |    |
| Grandi reti di trasporto e di navigazione   |                                   |   |    |
| Produzione, trasporto e distribuzione provinciale dell'energia  |                                   |   |    |
| commercio con l'estero  |                                   |   |  |
| rapporti internazionali e con l'Unione europea della Provincia  |                                   |   |  |
| ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi  |                                   |   |  |
| ogni altra materia non espressamente riservata dalla Costituzione allo Stato (salvo quello della Regione)   |                                   |   |  |
| forma di Governo della Provincia ed, in particolare, le modalità di elezioni del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, l'iniziativa popolare delle leggi provinciali, e vari tipi di referendum. |                                   |   |  |



---

## Spiegazione dei simboli

-  Competenza esclusiva
-  Competenza concorrente
-  Competenza esclusiva limitata a uno o più settori della materia indicata
-  Competenza concorrente limitata a uno o più settori della materia indicata

### Nota:

Il prospetto riportato, che semplifica molto, segue l'elencazione delle materie contenuta negli artt. 8 e 9 del Nuovo Statuto di autonomia del 1972. Quelle materie che in seguito alla riforma costituzionale del 2001 possono essere ritenute nuove materie di competenza della Provincia, anche se non ancora inserite formalmente nello Statuto e di conseguenza non ancora coordinate con gli elenchi in esso contenuti, il che permette di indicarli soltanto in modo approssimativo, sono state ad essa aggiunte. Chiudono poi la tabella quelle nuove competenze legislative attribuite alla Provincia con la riforma statutaria del 2001 che però, a rigore, solo impropriamente possono essere definite "materie". Non sono poi state inserite nella tabella quelle competenze che con leggi statali o norme di attuazione sono state alla Provincia soltanto delegate.

---

## **I.2. Le potestà amministrative**

A norma dell'art. 16, co. 1 St. le potestà amministrative della Provincia coincidono in linea di massima con le sue potestà legislative.

Nelle materie (p.es. “scuola materna” o “miniere”) e nei limiti (competenze “esclusive” oppure “concorrenti”) in cui la Provincia può legiferare, essa può anche portare ad esecuzione le proprie leggi, cioè “amministrare”.

Accanto a questo principio del “parallelismo” tra competenze legislative ed amministrative, sono da menzionare ulteriori singole potestà amministrative minori, che svariati articoli dello Statuto d'autonomia, nonché numerose leggi statali ed anche norme di attuazione dello Statuto attribuiscono o delegano alla Provincia.

Il principio statutario del “parallelismo” tra legislazione ed amministrazione è espressione di un principio generale caratterizzante, fino a poco tempo fa, l'intero regionalismo in Italia.

“Fino a poco tempo fa”, in quanto con la riforma della Costituzione del 2001 questo principio è stato abbandonato ed è stata scelta una nuova strada. Dispone, infatti, il riformato art. 118, co.1, Cost. che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Di questo nuovo principio si dovrà tener conto senza dubbio anche in Trentino-Alto Adige e la disciplina normativa sulle potestà amministrative dovrà essere di conseguen-

---

za modificata. Una prima – automatica – conseguenza di questo nuovo principio era quella della perdita da parte della Provincia della propria potestà, in precedenza data, di controllo della legittimità delle delibere comunali.

A norma di una disposizione in tal senso nel nuovo art. 118 Cost., il parallelismo resta in vita – e questo a livello nazionale – tra potestà legislativa e potestà regolamentare.

Con DPR n. 305 del 15 luglio 1988 è stata istituita, per il controllo sugli atti amministrativi della Provincia, la Sezione (di controllo) di Bolzano della Corte dei Conti statale.

Il potere di controllo di questa Sezione, che un tempo riguardava una molteplicità di atti, è stato fortemente limitato da più recenti norme di attuazione allo Statuto: con D.Lgs. n. 385 del 02/10/1997 il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi della Provincia è stato limitato ai regolamenti di esecuzione di leggi provinciali e ai regolamenti sulle materie che sono devolute alla potestà regolamentare della Provincia nonché agli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Se la sezione bolzanina rifiuta la registrazione di un provvedimento amministrativo della Provincia perché lo ritiene illegittimo, la Giunta provinciale può richiedere che si pronuncino in merito le Sezioni unite della Corte dei Conti, a Roma (art. 8, DPR 305/1988).

In mancanza di registrazione da parte della Corte dei Conti, gli atti amministrativi di regola non sono efficaci.

Con il D.Lgs. 14/06/1999, n. 212, sono state di nuovo

---

modificate le competenze della Sezione di Bolzano della Corte dei Conti. Questa volta, però, si tratta di un'estensione delle sue competenze.

Alla Sezione, infatti, è stato attribuito anche il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Provincia di Bolzano e degli organi dello Stato aventi sede nel territorio della provincia.

Che gli atti dell'Amministrazione altoatesina siano soggetti al controllo della Corte dei Conti, e non, come gli atti delle Regioni a Statuto ordinario, a quello di una apposita Commissione di controllo, è da considerare un vantaggio, in quanto la Corte dei Conti, rispetto alla Commissione menzionata, è in una posizione di maggiore indipendenza dall'amministrazione statale.

Il controllo sugli atti amministrativi della Regione e della Provincia di Trento è esercitato dalla Sezione di Trento della Corte dei Conti statale. La Sezione di Trento è soggetta, in sostanza, alla stessa disciplina valida per quella di Bolzano.

Anche se il citato D.Lgs. 212/1999 ha esteso le competenze della Sezione di controllo di Bolzano della Corte dei Conti, la vera importanza di tale D.Lgs. è data laddove istituisce anche in Provincia di Bolzano una sezione giurisdizionale della Corte dei Conti.

Quella istituita nel 1988 è una cosiddetta sezione di controllo, che può svolgere solo compiti di controllo, mentre una sezione giurisdizionale svolge le funzioni di un tribunale. L'attività della Sezione giurisdizionale riguarda principalmente controversie in materia pensionistica, ma la Sezione è competente anche per i procedimenti di risar-

---

cimento dei danni arrecati dai dipendenti della Pubblica Amministrazione all'Amministrazione stessa. A tal fine è stata istituita presso la Sezione anche un'apposita Procura. La Sezione giurisdizionale di Bolzano è stata formalmente insediata il 10/11/1999, ed era l'ultima di tutto il territorio dello Stato, in quanto già da tempo analoghe sezioni operano in tutte le altre Regioni e nella Provincia di Trento.

Un proficuo esercizio dei poteri amministrativi e legislativi autonomi è fortemente condizionato dall'esistenza di un efficiente e funzionante servizio di rilevamento ed elaborazione di dati statistici (si pensi alla programmazione economica, agli interventi in favore di industria e commercio, all'urbanistica ed edilizia abitativa agevolata nonché alla politica agricola e turistica).

Sulla base dell'art. 10 DPR 31/07/1978, n. 1017, è stato a tal fine istituito l'Ufficio provinciale di statistica (ASTAT), elevato poi, con LP del 20/06/1980, n. 23 al rango di "Istituto" con "ordinamento e gestione amministrativo-contabile autonomi in modo da risultare organicamente e tecnicamente indipendente". Una integrazione ed estensione delle sue competenze è avvenuta per ultimo con delibera del Consiglio dei ministri del 25/06/1993.

### **I.3. Il potere statale di indirizzo e coordinamento**

Mentre la Costituzione e lo Statuto d'autonomia pongono dei precisi limiti alla competenza legislativa, esclusiva e concorrente, delle Regioni e delle Province autonome, le medesime fonti di rango costituzionale non offrono un appiglio normativo univoco per un preteso potere del Governo centrale di dare direttive ed istruzioni alla bu-

---

rocrazia regionale e provinciale. Corrispondentemente, a suo tempo le opinioni erano divise di fronte all'art. 17, co. 1, lett. a) della legge statale n. 281 del 16 maggio 1970 con cui lo Stato si riservava una "funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario", delimitando così sin dall'inizio l'autonomia delle 15 Regioni a Statuto ordinario, istituite appunto nei primi anni '70.

Il potere statale in parola fu confermato in altre leggi (art. 3, legge statale n. 382 del 22/07/1975 e art. 4, DPR n. 616 del 24/07/1977) e sentenze della Corte costituzionale, ma fu scarsamente utilizzato dai vari governi.

Soprattutto dall'inizio degli anni '80, per contro, il richiamo a questo potere di indirizzo e coordinamento ricorre frequentemente in sentenze della Corte Costituzionale concernenti anche la Provincia autonoma di Bolzano.

Questa evoluzione or ora brevemente riassunta, svoltasi in modo piuttosto disorganico e criticata spesso come svuotamento dell'autonomia, ha avuto il suo punto culminante nella legge statale n. 400 del 23/08/1988 sull'attività del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Questa legge prevede, all'art. 2, co. 3, lett. d), un globale e onnicomprensivo potere governativo di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni e, "nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano".

Con grande maggioranza (36 voti favorevoli, 3 contrari) il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige in data

---

06/10/1988 deliberò l'impugnazione davanti alla Corte Costituzionale di questa e di consimili disposizioni della legge n. 400/1988.

La Corte non ritenne però incostituzionale la funzione di indirizzo e coordinamento e si limitò a dichiarare illegittimo il potere, anch'esso previsto dalla legge n. 400/1988, del Governo di annullare atti amministrativi delle Regioni e Province autonome (sentenze n. 229 e n. 230 del 13/04/1989).

Una soluzione politica del problema è stata allora richiesta da parte di rappresentanti altoatesini, e promessa da parte romana.

Per lungo tempo le trattative in atto tra Bolzano e Roma erano incentrate sul problema se in caso di conflitto tra poteri legislativi autonomi ed interessi nazionali, nelle more, fino all'esito del giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, dovessero prevalere le leggi dello Stato o quelle della Provincia.

Non da ultimo per il timore di analoghe rivendicazioni da parte delle rimanenti Regioni, rese probabili dall'invigorirsi delle Leghe e dal crescente dibattito regionalista, lo Stato dapprincipio propugnava la soluzione secondo cui in un primo momento la legge statale doveva entrare in vigore anche in Alto Adige, ferma restando la facoltà della Provincia di impugnarla davanti alla Corte Costituzionale. Sarebbe pertanto stato onere della Provincia assumersi l'iniziativa di far cadere leggi statali in contrasto con l'autonomia.

Alla fine prevalse però la soluzione opposta, posta dalla SVP come condicio sine qua non per l'assenso alla chiu-

---

sura del Pacchetto. Tale nuovo meccanismo è descritto all'art. 2, D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento".

La nuova disciplina si applica a tutti i settori di competenza regionale o provinciale, sia primaria che secondaria (l'originario intento di escludere dall'ambito di applicazione il settore della sanità per assoggettarlo a un regime speciale di più penetrante ingerenza statale, veniva poi abbandonato, nel testo definitivo). Essa prevede, in particolare, che la Regione e le due Province autonome hanno di regola sei mesi di tempo per adeguarsi di volta in volta alle leggi statali di riforma. Solo dopo l'inutile decorso del termine semestrale lo Stato può impugnare le leggi provinciali o regionali non tempestivamente adeguate davanti alla Corte Costituzionale.

Queste ultime invero non sono automaticamente abrogate, in caso di incompatibilità, ma perdono la loro efficacia soltanto nel momento in cui la Corte Costituzionale, che deve essere adita dal Governo entro termini di rigore, in accoglimento dell'impugnativa ne dichiara la sopravvenuta illegittimità.

Soltanto le leggi costituzionali e quelle riguardanti settori attribuiti alla competenza meramente terziaria o integrativa di Regione e Provincia, oltre alle norme internazionali e comunitarie (CE), rimangono immediatamente applicabili anche sul territorio della Regione, senza alcuna sospensiva. Ugualmente resta ferma l'immediata applicabilità di ordinanze d'urgenza adottate da autorità amministrative e politiche dello Stato in situazioni eccezionali di neces-



---

sità ed indifferibilità. A tali ultimi poteri d'urgenza l'ordinamento giuridico italiano pone peraltro limiti molto stretti, ammettendone l'esercizio solo in casi rari a verificarsi.

Complessivamente in campo legislativo la possibilità dello Stato di interferire è stata notevolmente attenuata e ridimensionata. Lo Stato non può più, come prima, esercitare direttamente il proprio potere legislativo nelle materie attribuite alla Regione e alle Province, ma deve piuttosto ricorrere alla Corte Costituzionale per ottenere l'applicazione anche in Provincia di Bolzano di eventuali norme statali ritenute inderogabili. Appena la Provincia poi assolve all'onere di conformare la propria legislazione ai principi voluti dallo Stato, laddove questi devono essere osservati, le norme statuali cessano di avere efficacia.

È stata inoltre attenuata la potestà statale di indirizzo e coordinamento a mezzo di atti di (alta) amministrazione del Governo. Le direttive del Governo sono bensì vincolanti anche in Alto Adige, ma solo quando sono conformi alle leggi, allo Statuto d'autonomia e alle norme di attuazione (art. 3, D.Lgs. 266/1992). Inoltre, tali atti impegnano la Regione e le Province unicamente "al conseguimento degli obiettivi, risultati o standards in essi stabiliti", non invece per quanto riguarda l'emanazione delle norme di organizzazione occorrenti per la loro attuazione.

Il Governo deve, inoltre, interpellare la Provincia o la Regione su ciascun atto di indirizzo e coordinamento che intenda varare, al fine di saggiarne la compatibilità con il diritto dell'autonomia, composto di Statuto e norme d'attuazione. A seguito di avviso motivato di non compatibilità emesso da Provincia o Regione, l'efficacia dell'atto governativo in ipotesi emanato rimane sospesa, in ambito locale, per 30 giorni, ed entro tale termine l'ente locale

---

ha la facoltà di impugnarlo davanti alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzioni. Di regola in tali casi il provvedimento impugnato in Alto Adige diviene operativo soltanto a seguito di conferma da parte della Consulta.

Un argomento giuridico utilmente invocabile in giudizi davanti alla Corte Costituzionale è fornito dall'art. 1 del D.Lgs. 266/1992 in discussione, che enuncia il principio secondo cui "è dovere istituzionale dello Stato", così come dei rimanenti enti territoriali, "contribuire nell'ambito delle relative funzioni all'osservanza dello Statuto speciale", affermando inoltre che "le disposizioni del presente decreto ... sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo Statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche."

Già in precedenza la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze sopraccitate) aveva ricordato che il Governo poteva bensì esercitare il potere di indirizzo e coordinamento anche nei confronti della Provincia di Bolzano, ma solo agendo con le dovute cautele e tenendo conto dell'interesse nazionale alla tutela delle minoranze linguistiche locali.

L'art. 4, D.Lgs. 266/1992 chiarisce che le leggi statali nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome non possono attribuire agli organi statali funzioni amministrative, nemmeno di vigilanza, polizia amministrativa e accertamento di infrazioni, all'infuori di quelle già spettanti secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione. Né in tali settori le amministrazioni

---

statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato possono disporre spese o concedere direttamente o indirettamente finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale. Rimane però ferma la facoltà dei Presidenti rispettivamente della Regione e delle Province autonome di richiedere, ai sensi dell'art. 22 St., l'intervento di forze di polizia statali al fine di curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti regionali e provinciali.

Un altro problema considerato dalla SVP d'ostacolo alla possibile chiusura del Pacchetto era dato dallo ,“svuotamento” di norme di attuazione già emanate, in particolare ad opera di una cinquantina di sentenze della Corte Costituzionale, emesse nella maggior parte a partire dal 1988. Si parlava di ca. 30 norme di attuazione per tal modo diventate obsolete. Una reintegrazione delle competenze perdute è prevista dalla norma d'attuazione cd. “omnibus”, frutto di lunghe e laboriose trattative. Si tratta del DLgs. 16 marzo 1992, n. 267, recante “norme di attuazione ... concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate”.

Esso comporta la riattribuzione o ridefinizione di competenze autonome soprattutto nel settore della sanità e delle istituzioni sanitarie, del volontariato, della formazione professionale, dei bacini di rilievo nazionale, della caccia, dei Giudici di pace, delle sanzioni amministrative, dell'organizzazione turistica locale, dell'Ente autonomo Fiera di Bolzano, della ricezione di radiodiffusione e del soccorso alpino, oltre a norme in materia di uso della lingua nei processi, valori catastali e equipollenza di titoli di studio conseguiti all'estero.

Infine è ancora da segnalare, che con l'art. 8 della legge

---

n. 59 del 15/03/1997 (cd. “legge Bassanini-uno”) è stata modificata in un senso più favorevole alle regioni anche la disciplina del potere di indirizzo e coordinamento valida per il restante territorio dello Stato.

Inoltre è ancora da segnalare che l’abolizione, operata dalla riforma della Costituzione del 2001, dell’interesse nazionale e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali limitazioni all’esercizio delle potestà legislative della Provincia, ha ridotto di molto l’incisività del potere di indirizzo e coordinamento, che appunto si basa, in sostanza su questi due limiti.

---

## II. Pubblica istruzione e cultura

### II.1. I fondamenti giuridici

La Provincia è dotata di *competenza primaria* per:

- la toponomastica (art. 8, n. 2, St.)
- la tutela e la conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (n. 3)
- gli usi e costumi locali ed istituzioni culturali “aventi carattere provinciale”; manifestazioni ed attività culturali locali, anche con i mezzi radiotelevisivi (n. 4)
- la scuola materna (n. 26)
- l’assistenza scolastica (n. 27)
- l’edilizia scolastica (n. 28)

e di *competenza secondaria* per:

- l’istruzione elementare e secondaria (art. 9, n. 2).

*Altre fonti del diritto:*

- art. 15 St. (fondi statali in esecuzione di piani nazionali straordinari di edilizia scolastica; stanziamenti, nel bilancio provinciale, per scopi culturali)

---

### **Nota dell’autore**

Di seguito, le singole competenze della Provincia non saranno trattate nell’ordine in cui figurano agli artt. 8 e 9 St., ma saranno raccolte e riassunte in più ampi gruppi organici di competenze, seguendo la suddivisione della amministrazione provinciale in “ripartizioni” (v. l’allegato A all’Ordinamento degli uffici e del personale, LP n. 11/1981, rispettivamente, da ultimo, l’allegato A della LP n. 10/1992, “Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano”).

- 
- art. 19 (ordinamento scolastico)
  - art. 101 (toponomastica)
  - art. 109 (patrimonio storico e artistico; scuola)
  - art. 113 (assistenza a studenti universitari)
  - legge statale n. 118 del 11/03/1972 (film in lingua tedesca, artt. 1-5; archivio di Stato, artt. 6-12; nomi e cognomi tedeschi, artt. 32-35)
  - DPR del 20/01/1973, n. 48 (patrimonio storico e artistico)
  - DPR del 20/01/1973, n. 116 (ordinamento scolastico)
  - DPR del 01/11/1973, n. 687  
(assistenza scolastica; edilizia scolastica)
  - DPR del 01/11/1973, n. 690 (patrimonio storico e artistico)
  - DPR del 01/11/1973, n. 691 (usi e costumi locali)
  - DPR del 04/12/1981, n. 761 (ordinamento scolastico)
  - DPR del 10/02/1983, n. 89 (ordinamento scolastico)
  - DPR del 26/10/1987, n. 510  
(tabelle organiche per la scuola) (non si tratta di norma di attuazione dello Statuto in senso stretto)
  - DPR del 19/11/1987, n. 526 (usi e costumi locali)
  - DPR del 15/07/1988, n. 301 (iscrizione scolastica)
  - DPR del 15/07/1988, n. 575  
(assistenza agli studenti universitari)
  - legge statale n. 188 del 12/02/1992  
(equiparazione dei titoli accademici austriaci)
  - DLgs. del 16/03/1992, n. 265 (insegnamento in lingua tedesca presso il Conservatorio di musica di Bolzano)
  - DLgs. del 16/03/1992, n. 267 (ricezione radiotelevisiva, equipollenza dei titoli di studio)
  - DLgs. del 24/07/1996, n. 434 (ordinamento scolastico)
  - DLgs. del 15/12/1998, n. 487 (ricez. radiotelevisiva)
  - DLgs. del 15/12/1998, n. 488  
(patrimonio storico ed artistico)
  - DLgs. del 15/12/1998, n. 506  
(patrimonio storico ed artistico)
  - DLgs. del 19/11/2003, n. 345 (ordinamento scolastico)

---

## **II.2. L'ordinamento scolastico**

### **II.2.1. Il carattere specifico della scuola altoatesina**

Nel settore della scuola, il Governo italiano, già prima dell'approvazione del primo Statuto d'autonomia, nel 1948, aveva emanato provvedimenti tendenti a rimuovere i re-litti lasciati dalla politica di "italianizzazione" condotta dai regimi prefascisti e da quello fascista. Con tre decreti (n. 775/1945, 528/1946 e 555/1947) si voleva ripristinare la scuola in lingua tedesca, repressa per decenni.

Il vecchio Statuto d'autonomia sanzionò poi definitivamente il principio dell'insegnamento nella madrelingua degli alunni. Agli alunni di lingua italiana doveva essere impartito un insegnamento in italiano da insegnanti di madrelingua italiana, a quelli di lingua tedesca un insegnamento in tedesco da insegnanti pure di madre lingua tedesca (art. 15, co. 1, vecchio Statuto). Ai ladini, l'art. 87, co. 1, vecchio Statuto garantiva soltanto l'insegnamento del ladino, non invece un insegnamento completamente in lingua ladina. Il ladino dunque (nelle scuole elementari delle località ladine) doveva essere materia d'insegnamento, non però lingua d'insegnamento anche nelle restanti materie.

Nonostante queste peculiarità, la scuola altoatesina indubbiamente continuava a formare "parte integrante del sistema educativo italiano" (A. E. Alcock). Questo fatto non poteva esser messo in discussione neanche dal conferimento di alcune competenze legislative alla Provincia autonoma.

Il nuovo Statuto d'autonomia mantiene ferma la tripartizione in una scuola italiana, tedesca e "ladina" (più precisamente: scuola delle località ladine), ma crea anche, tramite regolamentazioni in parte assai dettagliate, un sistema a sé

---

stante all'interno dell'ordinamento e dell'amministrazione della scuola in Italia. Rimane però escluso che con ciò si possa già parlare "di vera autonomia o addirittura di sovranità in materia scolastica sul modello p.es. dei "Länder" della Repubblica federale tedesca" (A. Zelger). La scuola altoatesina è contraddistinta piuttosto da un particolare dualismo. Da un lato, infatti, gli impiegati amministrativi delle intendenze scolastiche e della maggior parte delle scuole sono passati alle dipendenze della Provincia e l'ordinamento scolastico rientra, in linea di principio, nella sfera di competenza della Provincia; dall'altro lato, però, gli insegnanti stessi continuano a essere dipendenti dello Stato. Soprattutto quest'ultima circostanza aveva – per lungo tempo – limitato la libertà di scelta della Provincia, nel senso p.es. che innovazioni e riforme eventualmente progettate dalla Provincia non potevano in alcun modo toccare il rapporto di servizio di insegnanti, direttori didattici e ispettori, cioè non potevano p.es. comportare nuovi orari o nuovi doveri d'ufficio. Una risoluzione dell'organizzazione di categoria degli insegnanti di lingua tedesca ASM (Arbeitskreis Südtiroler Mittelschullehrer) del 14/02/1976 commenta: "L'attuale disciplina dei rapporti di servizio nel settore della scuola è causa di conflitti di competenza (l'intendenza è provinciale, gli insegnanti e direttori statali, il personale non docente è provinciale, statale o anche comunale). A causa dei tre diversi centri di competenza si manifestano difficoltà di svariata natura sia di organizzazione che di coordinamento".

Di fronte al descritto intricato tessuto di relazioni tra Stato e Provincia, è quasi impossibile, e fors'anche inutile, stabilire con certezza se la scuola altoatesina sia scuola statale o piuttosto provinciale. A tal proposito si discute soprattutto sull'interpretazione dell'art. 3, co. 1, DPR 89/1983, non toccato dalle nuove norme di attuazione del 1996 sull'ampliamento delle competenze in materia scolastica: "Le scuole



---

di istruzione elementare e secondaria della provincia di Bolzano hanno carattere statale”. Alla luce di questa disposizione, mentre per gli uni la scuola altoatesina, nonostante sia amministrata dalla Provincia, continua ad essere una scuola statale, per altri vale il contrario: ovvero, se la scuola altoatesina fosse già di per sé statale, risulterebbe inutile la espressa statuizione contenuta nel 1° co. dell’art. 3, e sarebbe anche obsoleto e superfluo il disposto del 2°co. per il quale “i titoli di studio conseguiti nelle predette scuole sono validi a tutti gli effetti” (J. Morin).

Già nel 1973 nella stampa fu pubblicata una possibile soluzione di compromesso, e cioè la formula di “scuola statale della Provincia” (staatliche Provinzschule). La dialettica politica si sviluppò, nei due decenni dall’entrata in vigore del nuovo Statuto, tra lo slogan, temporaneamente sostenuto dalla maggioranza dei docenti, di “Lehrer zum Land” (“Gli insegnanti alla Provincia”) e la preoccupazione, presente anche tra una parte del personale docente, circa una temuta “provincializzazione” della scuola altoatesina, nonché tra la richiesta di un migliore adeguamento della scuola alla realtà sudtirolese e il rifiuto di eventuali tentativi di trasformare una “scuola italiana con lingua d’insegnamento tedesca” in una “scuola austriaca”.

Ad un ampliamento dell’autonomia altoatesina in materia scolastica si è giunti con il D.Lgs. n. 434 del 24 luglio 1996, che rappresenta la terza serie di norme di attuazione in questo settore. A tale ampliamento si è giunti in seguito alla politica dello Stato di contenimento della spesa pubblica al fine di risanare il suo bilancio. Il punto centrale dell’ampliamento è costituito dalla delega alla Provincia delle competenze in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante - compresi ispettori e direttori - personale che però rimane statale. Dato che la Provincia era disposta

---

ad accettare tale delega - che le era stata quasi imposta dal Governo - soltanto qualora le fossero state conferite, oltre a quelle in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante, anche altre, più estese competenze in materia scolastica, le nuove norme di attuazione contengono anche novità in merito, anche se poi non tutte le richieste altoatesine sono state accolte dallo Stato.

L'ampliamento delle competenze della Provincia in materia scolastica realizzato con le citate norme di attuazione non comporta però che si possa affermare, che la scuola sia passata alla Provincia ("scuola alla Provincia" - "Schule zum Land"). Invero la scuola altoatesina rimane strettamente collegata all'ordinamento scolastico statale, in molti settori è rimasta la necessità di un'intesa con lo Stato e molte direttive statali devono essere osservate. Così in queste nuove norme di attuazione si vede (solo) "un processo, un passo verso la completa autonomia in materia di scuola e di istruzione" (così l'ex intendente scolastico per le scuole di lingua tedesca, Stifter).

## **II.2.2. Organi e personale**

### *II.2.2.1. Le tre intendenze scolastiche*

Nel quadro della rinnovata autonomia, il Provveditorato agli studi, già statale ed unico per tutta la provincia (art. 15, co. 2 e 3, vecchio St.), venne sostituito da tre distinte Intendenze scolastiche, relativamente indipendenti dallo Stato, nonché l'una dall'altra.

La questione, in un primo tempo controversa nelle trattative sulle norme di attuazione, se le Intendenze dovessero continuare ad essere uffici statali e la Provincia dovesse li-

---

mitarsi a mettere a disposizione il personale amministrativo occorrente, fu ben presto risolta a favore di un completo inserimento delle Intendenze nell'amministrazione provinciale. E' però rimasto aperto il quesito se anche il Sovrintendente (italiano) e l'Intendente ladino come tali, siano organi della Provincia o pur sempre del Ministero della pubblica istruzione (E. Reggio D'Aci).

Fino al D.Lgs. 434/1996 il Sovrintendente e l'Intendente per l'amministrazione delle scuole delle località ladine sono stati nominati dal Ministero della pubblica istruzione, l'Intendente per la scuola di lingua tedesca, invece, dalla Giunta provinciale. In seguito a tale decreto alla Giunta provinciale è stato delegato il potere di nomina anche dei primi due. Ad ogni modo però per la nomina del Sovrintendente è richiesta l'intesa con il Ministero della pubblica istruzione mentre per la nomina degli intendenti scolastici tedesco e ladino è necessario sentire il parere di tale Ministero (art. 9, D.Lgs. 434/1996; cfr. anche l'art. 19, co. 4 -6, St.).

Il Sovrintendente scolastico e l'Intendente scolastico per le scuole di lingua tedesca devono essere di madrelingua corrispondente alla lingua d'insegnamento delle scuole amministrate. L'intendente delle scuole delle località ladine dev'essere di madrelingua ladina (il riferimento alla lingua d'insegnamento qui non è possibile, in quanto nelle scuole delle località ladine l'insegnamento viene impartito su base paritetica in italiano e tedesco). Il Sovrintendente ed i due Intendenti devono avere "adeguata conoscenza delle lingue italiana e tedesca, da accertarsi ai sensi delle vigenti disposizioni in materia". L'intendente per le scuole "ladine" deve inoltre dimostrare la conoscenza della lingua ladina.

Per quanto riguarda le attribuzioni dei tre Intendenti, lo Statuto all'art. 19, co. 4-6, dispone, che al Sovrintendente

---

spetta l'amministrazione della scuola italiana, mentre all'Intendente tedesco e a quello ladino spetta l'amministrazione della scuola di lingua tedesca risp. di quella delle località ladine. Al Sovrintendente lo Statuto attribuisce inoltre la vigilanza sulle scuole tedesche e "ladine", di cui le norme di attuazione del 1983 contenevano la disciplina di dettaglio, ora però abrogata dalle nuove norme del 1996. Per la concreta individuazione delle attribuzioni, in generale, del Sovrintendente e dei due Intendenti, le nuove norme di attuazione rinviano alle attribuzioni che a norma delle vigenti disposizioni spettano ai provveditori agli studi ed ai Sovrintendenti scolastici regionali sul rimanente territorio dello Stato. Questo però soltanto fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale. Le attribuzioni nei confronti del personale direttivo e docente restano in ogni caso le stesse che sono deferite dalle leggi dello Stato ai provveditori agli studi ed ai sovrintendenti scolastici regionali (art. 10, D.Lgs. 434/1996).

#### *II.2.2.2. Il personale docente*

In virtù dell'art. 19, co. 10, St., l'intero personale docente in Alto Adige rimane statale (nulla viene detto dallo Statuto in riguardo al Trentino). Tale carattere statale si manifesta essenzialmente nell'affidamento allo Stato della disciplina dello stato giuridico ed economico del personale. Di conseguenza si dovette fare ricorso ad una complicata costruzione giuridica, per poter trasferire, nel quadro della politica dello Stato di contenimento della spesa pubblica, le attribuzioni statali in materia di trattamento di servizio ed economico alla Provincia, senza dover apportare delle modifiche allo Statuto. Questa costruzione è contenuta nel D.Lgs. 434/1996, che estrae dall'ambito di competenza dello Stato la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale che finora formava parte essenziale del ca-

---

rattere statale di tale personale. In via di delega infatti sono state trasferite alla Provincia “ le attribuzioni dell’amministrazione dello Stato in materia di stato giuridico ed economico” del personale insegnante, incluso quello ispettivo e direttivo. La delega comprende anche la potestà per la Provincia, di disciplinare con proprie leggi la materia “per l’attuazione delle modifiche degli ordinamenti didattici (...) e per la miglior utilizzazione del personale stesso anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica, nonché per una più efficace organizzazione della scuola.” (art. 1, D.Lgs. 434/1996).

Il citato D.Lgs. si occupa poi esplicitamente di alcuni aspetti di dettaglio del trattamento di servizio ed economico. Così in futuro la disciplina degli istituti e delle materie del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva sarà riservata a contratti collettivi provinciali, che però dovranno osservare tutta una serie di disposizioni del contratto collettivo nazionale, ritenute fondamentali, osservanza che verrà controllata dal Ministero della pubblica istruzione. Nel corso della approvazione delle nuove norme di attuazione, questo settore della contrattazione collettiva era oggetto di aspri conflitti in quanto originariamente l’amministrazione centrale a Roma pretendeva, che l’Alto Adige dovesse osservare tutte le disposizioni dei contratti collettivi nazionali con la sola possibilità di concludere contratti aggiuntivi. Con l’introduzione della possibilità di concludere contratti collettivi provinciali, si derogò in Italia per la prima volta al principio, finora vigente, della uniforme contrattazione collettiva nazionale, il che suscitò l’opposizione di certi sindacati confederali nazionali.

Già in occasione della prima applicazione delle norme sulla contrattazione collettiva sorsero serie difficoltà in quanto il Ministero della pubblica istruzione rigettò il contratto col-

---

lettivo di transizione, faticosamente concluso tra Provincia e sindacati. Tale rigetto venne in prima linea motivato con l'argomento, che il contratto prevedeva aumenti di stipendio (già negli anni '70, quando fu lanciato lo slogan "insegnanti alla provincia", gli insegnanti altoatesini si ripromettevano pure un miglioramento della loro condizione economica da un eventuale passaggio alle dipendenze della Provincia) senza chiedere prestazioni lavorative aggiuntive, determinando così una disparità di trattamento rispetto al personale insegnante nel resto del territorio dello Stato. Il personale insegnante altoatesino replicò a tale argomento con la constatazione che esso, rispetto al personale del rimanente territorio dello Stato, avesse senz'altro già maggiori obblighi di servizio.

Quando poi, dopo alcune modifiche apportate, l'accordo di transizione venne infine da Roma approvato e si procedette alla elaborazione del primo "vero" contratto collettivo provinciale, si manifestò ben presto il considerevole potenziale di conflitto racchiuso in tale materia, essendo sorti notevoli contrasti tra la Provincia ed i sindacati.

E quando poi, ai primi di novembre del 1997, dopo lunghe trattative - erano necessarie 50 sedute delle delegazioni della Provincia e dei sindacati - si riuscì finalmente a raggiungere un accordo sul contratto collettivo provinciale degli insegnanti, fu il Ministero della pubblica istruzione che negò il suo consenso. Il rifiuto fu in sostanza motivato con l'obbligo, introdotto dal contratto, di prestazioni lavorative aggiuntive a carico del personale insegnante altoatesino e con l'eccessiva misura delle indennità concesse per tali prestazioni aggiuntive. Il rifiuto provocò un'aspra protesta da parte della SVP unitamente a pesanti rimproveri in direzione dei sindacati confederali. Questi ultimi al loro volta diedero la colpa alla Provincia.

---

A fronte del rifiuto del Ministero della Pubblica Istruzione le parti interessate proposero svariate soluzioni, e si prese in considerazione anche l'eventualità di sottoscrivere un (ulteriore) contratto transitorio, per consentire agli insegnanti di beneficiare quanto prima dei miglioramenti economici, senza dover aspettare la conclusione di complesse e lunghe trattative. Nel febbraio 1998 la discussione sul contratto collettivo provinciale giunse nella frase decisiva, essendosi accordati i rappresentanti della Provincia e del Ministero della Pubblica Istruzione a Roma per una soluzione di compromesso, che sostanzialmente prevedeva i seguenti punti: Gli insegnanti dell'Alto Adige possono scegliere tra il contratto provinciale ed il contratto collettivo statale. Del trattamento economico, ed anche normativo, definito a livello provinciale e più favorevole di quello previsto dal contratto nazionale, beneficiano solo gli insegnanti che optano per il contratto provinciale e per le prestazioni aggiuntive da questo previste. Le indennità stabilite per queste prestazioni aggiuntive sono corrisposte solo su 10 mensilità, e non, come prima previsto, su 13, in quanto queste indennità non costituiscono parte dello stipendio, ma la retribuzione per un maggior lavoro effettivamente prestato, per cui devono essere detratti i periodi di ferie. Il contratto provinciale può contenere anche disposizioni di carattere normativo che si discostino da quelle del contratto nazionale, per esempio in materia di ferie, aspettativa, lavoro part time, ecc. ed il contratto stesso dovrebbe poi essere adeguato a quello nazionale solo nel caso in cui a quest'ultimo fossero apportate modifiche essenziali su aspetti di principio, e comunque limitatamente a questi aspetti.

Questa soluzione di compromesso doveva però essere ancora accettata dalle parti contraenti, e cioè dalla Provincia e dai sindacati. Ricominciarono quindi aspre trattative e si ritornò alle reciproche accuse: spesso si ebbe l'impressio-

---

ne che il tutto non dovesse aver fine. Controverse erano soprattutto l'introduzione di una possibilità di opzione tra i due contratti e la possibilità di introdurre miglioramenti di carattere normativo nel contratto provinciale, punti sostenuti dalla Provincia, ma non accettati da gran parte dei sindacati.

Alla fine di marzo 1998 si riuscì tuttavia a trovare un'intesa, e, nonostante l'opposizione di due dei sindacati confederali, da parte sindacale vi fu un consenso di larga maggioranza. Il contratto venne allora trasmesso a Roma per l'approvazione da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, che venne espressa il 2 aprile 1998. In tale occasione il Ministro della Pubblica Istruzione avrebbe lasciato peraltro intendere "di non essere felice" del risultato di quel contratto, ritenendolo però giuridicamente a posto.

Una volta sottoscritto dalla Giunta Provinciale dell'Alto Adige e, con le eccezioni di cui sopra, dai sindacati, il contratto così approvato dal Ministero, toccò agli insegnanti dell'Alto Adige esprimere, entro il 6 maggio 1998, la loro opzione per il contratto provinciale ovvero per quello nazionale. Risultarono inequivocabilmente prevalenti le preferenze accordate al contratto provinciale: circa il 93% degli insegnanti tedeschi, il 92% di quelli italiani ed il 98% di quelli ladini optarono per il contratto provinciale. Questo così ampio consenso non poteva però creare l'illusione – e su questo le parti, Provincia e sindacati, erano d'accordo – che il contratto non avesse anche dei punti deboli, cui si sarebbe dovuto porre rimedio con una nuova trattativa. Alla fine di giugno gli insegnanti ricevettero, retroattivamente a partire dall'aprile 1998, il pagamento delle nuove indennità provinciali. Tale contratto provinciale aveva la durata di un anno, fino all'autunno del 1999. Per il tempo successivo si dovette aprire una nuova trattativa. A tal fine già nella pri-



---

mavera del 1999 si sono avuti i primi contatti esplorativi tra le parti, e già a fine giugno 1999 i sindacati – questa volta tutti - e la Provincia riuscirono, con molto meno difficoltà rispetto al contratto precedente, ad accordarsi su un testo, poi trasmesso al Ministero della Pubblica Istruzione per il suo parere. Il nuovo contratto – un contratto parziale – fu poi approvato senza difficoltà di rilievo.

Con le nuove norme di attuazione di settore, contenute nel D.Lgs. del 19/11/2003, n. 345, è stata, tra l'altro, abolita la citata necessità di dover chiedere l'assenso del Ministero della Pubblica Istruzione.

Infine è ancora da segnalare, che nella Regione autonoma della Valle d'Aosta il modello della “delega” del personale docente dallo Stato alla Regione è esistito già molto prima.

### *II.2.2.3. L'aggiornamento degli insegnanti. Il Consiglio scolastico provinciale*

Solo nella seconda serie di norme d'attuazione (DPR 761/1981, art. 11) fu ancorata la possibilità per gli insegnanti di lingua tedesca di partecipare ad iniziative di aggiornamento professionale anche all'estero, nei Paesi dell'area culturale tedesca. Fino a quel momento la Provincia poteva finanziare simili corsi e seminari all'estero soltanto in modo indiretto, tramite associazioni come l'“Arbeitskreis Südtiroler Mittelschullehrer” o il “Katholischer Südtiroler Lehrerbund”.

In virtù delle nuove norme di attuazione (art. 8, DLgs. 434/1996) all'aggiornamento del personale docente provvede soltanto la Provincia. In precedenza era a tal fine richiesta l'intesa con il Ministero della pubblica istru-

---

zione. Difficile era anche il decollo dell'Istituto di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi". Il DPR n. 419 del 31/05/1974, applicabile in tutto il territorio nazionale, aveva previsto un istituto per ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano. L'ordinamento scolastico altoatesino, diviso per gruppi linguistici, sembrava invece implicare la necessità di due o addirittura tre istituti di aggiornamento pedagogico per la sola provincia di Bolzano.

Una struttura in cui, in linea di principio, collaborano tutti e tre i gruppi linguistici altoatesini, è, invece, il Consiglio scolastico provinciale (art. 19, co. 12 - 14 St.), le cui attribuzioni sono state parimenti ampliate dal D.Lgs. 434/1996.

### **II.2.3. L'iscrizione degli alunni alla scuola o alla scuola materna**

Ai sensi dell'art. 19, co. 3, St. l'iscrizione degli alunni alle scuole della Provincia di Bolzano avviene su semplice istanza del padre o di chi ne fa le veci. Contro il diniego di iscrizione si può ricorrere alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa.

L'art. 8, DPR 89/1983 aggiunge la precisazione: "Il diritto dei genitori o di chi ne fa le veci di decidere l'iscrizione nelle scuole dei diversi gruppi linguistici non può avere in alcun modo influenza sulla lingua d'insegnamento prevista per le diverse scuole". Di conseguenza, la libera scelta della scuola da parte dei genitori deve fare i conti con la necessità di impedire che l'insegnamento monolingue possa risultare disturbato dalla massiccia presenza di alunni dell'altro gruppo linguistico. Il diritto alla libera iscrizione

---

scolastica ne rimane pertanto limitato e soffre alcune restrizioni.

Sulla questione se e a quali condizioni si possa ad es. negare a un bambino proveniente da famiglia di lingua italiana l'iscrizione in una scuola tedesca, regnava per lungo tempo un'estrema incertezza del diritto.

Un'indagine pervenne alla constatazione che pressochè ogni singolo direttore di scuola intendeva in maniera diversa la normativa esistente e procedeva di conseguenza a modo proprio (H.-P. Marmsoler). Una nuova norma di attuazione (DPR 301/1988), ha portato chiarezza almeno in merito alla procedura formale da seguire: se la presenza di un alunno senza "una adeguata conoscenza della lingua di insegnamento" minaccia di compromettere l'efficienza dell'insegnamento, il problema viene sottoposto, entro 25 giorni dall'inizio dell'anno scolastico, a una speciale commissione di composizione paritetica (art. 1).

Tale commissione è formata da esperti, italiani e tedeschi in pari numero, nominati rispettivamente dal Sovrintendente e dall'Intendente per la scuola tedesca (art. 2) per tre anni. In caso di parità di voto in seno alla commissione, sarà determinante il voto del suo presidente, che deve essere italiano, se si tratta di iscrizione a scuole italiane, tedesco, se si tratta di iscrizione a scuole con insegnamento in lingua tedesca.

Un sistema analogo è adottato per l'iscrizione alla scuola materna. La principale differenza consiste nel fatto che qui non spetta ad una commissione paritetica decidere sulla permanenza in classe dell'alunno del quale è messa in dubbio la capacità linguistica, ma bensì al Comitato della rispettiva scuola materna. In genere tutti

---

i membri del Comitato appartengono allo stesso gruppo linguistico, corrispondente alla lingua d'insegnamento della singola scuola materna (art. 23, LP 17/08/1976, n. 36)<sup>10</sup>.

## **II.2.4. Insegnamento ed esami**

### *II.2.4.1. Aspetti generali*

La Provincia può, con legge propria, modificare i programmi statali di insegnamento e di esame. In virtù del D.Lgs. 434/1996, possono essere introdotti anche nuovi insegnamenti. Inoltre la Provincia può, nel quadro della unitarietà dell'ordinamento scolastico provinciale definito dall'art. 19 St. e sentito il Sovrintendente o l'Intendente scolastico competente, individuare i percorsi didattici più idonei e rispondenti alle esigenze culturali e linguistiche di ciascun gruppo linguistico. Per garantire l'equipollenza dei diplomi finali però occorre prima sentire il parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione, che a tal fine è integrato da rappresentanti della Provincia (art. 19, co. 8, St. e art. 9, DPR 89/1983, così come modificato dall'art. 5, D.Lgs. 434/1996).

In virtù dell'art. 6, D. Lgs. 434/1996, le materie su cui vertono gli esami di maturità e le relative prove vengono determinate dal Ministero della pubblica istruzione, su proposta della Provincia. Già in precedenza era prassi già da vari anni

---

<sup>10</sup> (N. d. E.) I membri degli organi collegiali devono essere di madrelingua corrispondente alla scuola. In caso di impossibilità di trovare gli esperti appartenenti al gruppo linguistico ladino, la Giunta provinciale può designare esperti appartenenti ad altri gruppi linguistici. (Legge provinciale 16 luglio 2008, n. 5).

---

che i temi a carattere storico-letterario venissero assegnati dall'Intendenza scolastica di Bolzano anziché dal Ministero. Lo stesso articolo dispone poi, che la nomina dei presidenti e dei membri delle commissioni per gli esami di Stato nelle scuole in lingua tedesca di ogni grado e livello, già di competenza del Ministero della pubblica istruzione, è delegata alla Provincia (cfr. in merito l'art. 19, co. 7, St.).

Speciali norme di diritto dell'autonomia concernono inoltre l'insegnamento della seconda lingua, l'insegnamento della religione, nonché l'insegnamento nelle scuole delle località ladine.

#### *II.2.4.2. L'insegnamento della seconda lingua*

L'insegnamento della seconda lingua, nelle scuole italiane ed in quelle tedesche della provincia, è obbligatorio a partire dalla seconda o dalla terza classe elementare, secondo quanto stabilito con legge provinciale su proposta vincolante del gruppo linguistico interessato. L'insegnamento stesso viene impartito da docenti per i quali tale seconda lingua è la lingua materna e che devono, peraltro, anche avere della scuola in cui prestano servizio, da accertarsi mediante l'esame di bilinguismo (art. 19, co. 1, St., art. 6, DPR 89/1983 così come modificato dall'art. 3, DLgs. 434/1996).

Già nel 1968/69, "rendendosi conto il gruppo linguistico italiano della necessità di un'approfondita conoscenza del tedesco" (K. Egger), si manifestarono le prime aspirazioni ad una scuola bilingue. Soprattutto parte della popolazione di lingua italiana contesta la rigida ripartizione della scuola altoatesina secondo i tre gruppi linguistici. La SVP, per tradizione consolidata, rigettò istanze rivolte verso una scuola bilingue, adducendo "ragioni pedagogiche e di politica sociale" (A. E. Alcock). Ricerche di linguisti dimostrano che

---

scuole bilingui condurrebbero ad un risultato veramente positivo solo in casi eccezionali. Una scuola bilingue dà una migliore conoscenza della seconda lingua, senza correlativo degradamento della lingua materna, solo a condizione che questa sia assolutamente predominante all'infuori dell'ambito scolastico (K. Egger). Così risultavano indubbiamente positive le esperienze fatte nel Canada con bambini inglesi in asili francesi, mentre viceversa i canadesi francofoni, appartenenti cioè al gruppo linguistico non dominante, considerano la scuola bilingue pericolosa per la lingua materna. Per quanto concerne l'Alto Adige, va ancora aggiunto che la tacita premessa che i figli di famiglie tedesche sappiano il tedesco "comunque", non corrisponde alla realtà. Quindi soltanto una scuola monolingue tedesca - si dice - assicurerebbe un'adeguata conoscenza della lingua tedesca, priva di interferenze dialettali.

Ai sensi dell'accordo di coalizione tra SVP, DC e PSI del 14 aprile 1988 però l'insegnamento della seconda lingua viene impartito in via sperimentale, volendo, già a partire dalla prima classe elementare. Questo non violerebbe, stando ad un apposito parere del Consiglio di Stato, l'art. 19, co. 1, St. succitato che prevede l'insegnamento obbligatorio della seconda lingua solo a partire dalla seconda o rispettivamente terza classe. La disposizione andrebbe interpretata nel senso che tale insegnamento diventerebbe obbligatorio al più tardi nelle classi indicate, senza però precludere la possibilità di iniziare già prima, sin dalla prima classe elementare. All'infuori dell'orario di insegnamento ufficiale erano già in atto alcuni tentativi di avvicinare i bambini alla seconda lingua ancora in età prescolare.

Ha suscitato una vasta eco nell'opinione pubblica il progetto di una scuola media inferiore di Bolzano di introdurre, sia pure in misura limitata, l'insegnamento linguistico cd.

---

ad immersione. Nel caso concreto, nel quadro di una sperimentazione didattica, agli alunni che lo desiderassero, d'accordo con i genitori, doveva essere impartito in tedesco l'insegnamento della geografia, in modo da realizzare anche all'infuori delle ore tradizionalmente dedicate all'insegnamento del tedesco quale seconda lingua, una vera e propria immersione degli studenti in un ambiente linguistico tedesco. Era tuttavia risultato controverso se lo Statuto d'autonomia ammettesse un siffatto insegnamento ad immersione, dal momento che l'art. 19 St. prevede l'insegnamento nella rispettiva madrelingua degli alunni. Per l'anno scolastico 1993-94 (in tutto la sperimentazione era in programma per un ciclo di tre anni) si è ripiegati su una soluzione di compromesso: nelle classi interessate le previste due ore di geografia vengono sostituite con due ore aggiuntive di tedesco nel corso delle quali, tuttavia, potranno essere trattate, in tedesco, anche tematiche attinenti alla geografia, agli usi e costumi e all'economia locali - il tutto, stando al tenore del progetto iniziale come approvato in un primo tempo dalla Giunta provinciale, con delibera del 9-8-1993, senza la previsione di un distinto voto in pagella che avesse sostituito quello del soppresso insegnamento della geografia nella madrelingua. Sennonché in un secondo tempo, su sollecitazione del Ministero della Pubblica istruzione, il quale in difetto avrebbe negato il suo nulla-osta, la geografia veniva anche parzialmente recuperata quale materia di valutazione in sede di scrutinio, e questo "staccando" un certo numero di ore di scienze per destinarlo alla discussione, in lingua italiana, di tematiche di geografia generale, in compresenza degli insegnanti e di scienze e di geografia.

Con delibera del 05/02/1996, presa a maggioranza, la Giunta provinciale non permise più la prosecuzione dei progetti di immersione. A tal riguardo fu in sostanza decisiva la

---

circostanza, che tali progetti venivano in prevalenza attuati in concreto con la contemporanea presenza durante le lezioni di insegnanti appartenenti a gruppi linguistici diversi (cd. “compresenza”), il che la Giunta provinciale ritenne non conciliabile con l’art. 19 St.

Sulla base dei risultati ottenuti da una apposita commissione istituita per occuparsi della materia dell’insegnamento bilingue, nell’estate 1997 la Giunta provinciale presentò una serie di nuove possibilità per migliorare l’insegnamento della seconda lingua – soprattutto della lingua tedesca nelle scuole italiane - senza immersione e compresenza. Queste possibilità consistono essenzialmente nello sviluppo della conversazione nella seconda lingua, in una preparazione particolarmente intensa degli insegnanti della seconda lingua, in un rafforzato coordinamento in seno al collegio degli insegnanti, affinché una determinata materia di insegnamento possa essere trattata in via parallela nelle diverse lingue (“didattica linguistica integrata”), nell’introduzione delle cd. “classi aperte” nelle scuole maggiori, formati dalla riunione di più classi ai fini dell’insegnamento delle lingue e con un’articolazione interna secondo determinati criteri, in una maggiore attività per progetti e nel rafforzato coinvolgimento di docenti incaricati nonché nella possibilità di poter insegnare, per una settimana intera, solo la seconda lingua.

Rimase però diversità di opinioni tra la parte tedesca e quella italiana per quanto riguarda il numero delle ore da dedicare all’insegnamento della seconda lingua e poi anche circa il momento di inizio dell’insegnamento della seconda lingua.

La richiesta di anticipazione dell’inizio dell’insegnamento della seconda lingua già all’ultimo anno della scuola mater-



---

na, avanzata da parte italiana con particolare intensità e già da anni praticata in via sperimentale in alcune scuole materne italiane, ha suscitato nel gruppo tedesco grandi preoccupazioni di natura politico-autonomistica ed etnica. Si teme soprattutto che tale esperimento italiano possa diventare un precedente che potrebbe poi trasferirsi nelle scuole materne tedesche ed avere come risultato l'asilo mistilingue, seguito poi dalla scuola mistilingue, il che non è voluto dal gruppo linguistico tedesco, in quanto "sistemi scolastici distinti sono un pilastro della nostra autonomia" (Zeller). La SVP, così è stato dichiarato, avrebbe dato il suo assenso ad una tale anticipazione dell'inizio dell'insegnamento della seconda lingua all'ultimo anno delle scuole materne italiane come anche all'estensione dell'insegnamento della lingua tedesca nelle scuole italiane solo qualora fossero stati introdotti adeguati meccanismi giuridici di tutela - si pensò all'emanazione di una norma di attuazione dell'art. 19 St. oppure di una legge provinciale - avverso un'invasione negli asili e nelle scuole tedesche.

Il 22/09/1997 la direzione della SVP ha deciso di acconsentire all'anticipazione dell'inizio dell'insegnamento all'ultimo anno d'asilo nelle scuole materne italiane, qualora venissero rispettate determinate condizioni, e cioè che tale anticipazione resti un esperimento su base volontaria, che sia limitato alle città di Bolzano, Merano e Bressanone, che le maestre che insegnano la lingua tedesca siano di madrelingua tedesca e siano in possesso di una preparazione adeguata e che si provveda all'emanazione di una normativa che impedisca un'invasione di tale esperimento nelle scuole materne tedesche. Inoltre tale modello sperimentale dovrebbe essere messo in atto solo dopo l'entrata in vigore della riforma statale della scuola elementare, che prevede un'anticipazione del primo anno delle scuole d'obbligo all'ultimo anno di asilo.

---

Questa riforma della scuola elementare, sancita dalla legge statale n. 30 del 10/02/2000, e che è stata definita “la più grande riforma scolastica dal 1923”, un “adeguamento agli standard europei” e così via, avrebbe dovuto essere attuata gradualmente a partire dall’autunno 2001. Questo non avvenne, in quanto il nuovo Governo statale ha bloccato la riforma. Gli sviluppi contraddittori della vicenda non permettono di dire quando si arriverà effettivamente alla riforma, anche se talune parti della stessa sono già state anticipatamente attuate in via sperimentale.

Sulla questione dell’immersione non si è però trovata pace. Da parte politica italiana si è continuato a presentare proposte per l’introduzione dell’immersione, sempre respinte da parte tedesca. In occasione di un incontro a porte chiuse della Giunta provinciale nell’ottobre del 1999, si è addirittura arrivati alla “spaccatura” della Giunta, tra gli otto assessori tedeschi, da una parte, ed i tre italiani, dall’altra. I primi, infatti, hanno votato compatti contro una proposta proveniente da parte italiana, facendola cadere, che avrebbe aperto le porte all’immersione, mentre gli altri tre, altrettanto compatti, avevano votato a favore.

Negli anni seguenti le pressioni in direzione dell’immersione, di una scuola bilingue e di una modifica dell’art. 19 St. sono particolarmente aumentate ed hanno assunto qualità nuove, suscitando negli ambienti politici tedeschi grande preoccupazione.

Già da tempo da parte politica tedesca ci si lamenta con maggior vigore dell’“assalto” degli scolari italiani alla scuola tedesca, il che a Bolzano ed a Merano avrebbe già portato in parte a “maggioranze mistilingui o italiane” in classi tedesche, una situazione contro cui si chiedeva un intervento incisivo. Come possibile rimedio veniva prospettato, oltre

---

ad un miglioramento dell'offerta di insegnamento della seconda lingua nelle scuole italiane, l'introduzione di classi tedesche nelle scuole italiane. Un'analoga pressione del gruppo italiano si verificherebbe anche sugli asili tedeschi. In questo contesto è stato poi anche dichiarato che, di fatto, non vi sarebbe modo di mettere in pratica la possibilità, prevista dall'art. 19 St., di non accettare gli scolari per insufficiente conoscenza della lingua.

Delle diverse interpretazioni circa quello che il principio dell'insegnamento nella lingua madre di cui all'art. 19 St. consentirebbe ovvero non consentirebbe, ha già avuto modo di occuparsi anche la magistratura. Quale esempio si cita la sentenza n. 363 del 04/12/1998, con cui il Tribunale Amministrativo di Bolzano ha dichiarato legittima, in quanto "non incompatibile nè con la lettera, nè con lo spirito dell'art. 19 dello Statuto", la contemporanea presenza fisica in aula di docenti di madrelingua italiana e tedesca – la cd. compresenza -, considerata da parte tedesca invece incompatibile con l'art. 19 St.

Il principio dell'insegnamento nella lingua materna potrebbe correre un serio pericolo - così si teme - qualora dovesse essere riconosciuta l'ammissibilità, al fine dell'assunzione nel servizio scolastico, che una stessa persona una volta dichiararsi di essere di madrelingua tedesca, un'altra invece di madrelingua italiana (per il caso di specie v. l'ordinanza n. 52/1999 della Corte cost.).

Nell'ambito di un pacchetto di misure generali per la promozione linguistica, la Giunta provinciale ha deciso nel 2003 di introdurre l'insegnamento della seconda lingua Italiano nelle scuole tedesche già nel primo anno della scuola elementare. Immediatamente seguirono le polemiche ed il relativo decreto del Presidente della Provincia dell'11/08/2003

---

è stato impugnato in via giudiziaria. Con ordinanza del 13/01/2004 il Consiglio di Stato ha temporaneamente sospeso l'esecutorietà del citato decreto, di conseguenza l'insegnamento della seconda lingua nella prima classe elementare poteva proseguire solo in via di offerta facoltativa nell'ambito dell'autonomia di ciascuna scuola. Il Consiglio di Stato riteneva viziata l'introduzione del citato insegnamento per non essere avvenuta con provvedimento legislativo. Il Consiglio provinciale vi poneva rimedio con l'art. 18 della LP del 08/04/2004, n. 1 (legge finanziaria 2004). Di conseguenza nelle prime classi della scuola elementare tedesca è diventato obbligatorio l'insegnamento dell'Italiano come seconda lingua nella misura di almeno un'ora ed al massimo due ore settimanali.

Con ciò non è stato però posto fine alla controversia, in quanto pende tuttora davanti alla Corte costituzionale un procedimento di verifica della costituzionalità di tale normativa in riferimento all'art. 19 St.

#### *11.2.4.3. L'insegnamento della religione*

L'art. 9 dell'Accordo tra Italia e la Santa Sede, firmato il 18 febbraio 1984, entrato in vigore il 3 giugno 1985, contenente modifiche al Concordato lateranense del 1929, garantisce ai genitori ovvero agli alunni il "diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi" dell'insegnamento della religione. Ai sensi di un protocollo addizionale all'art. 9 però nelle province di confine è fatta salva una eventuale disciplina speciale. In Alto Adige, in particolare, l'insegnamento della religione viene impartito "secondo le consolidate tradizioni locali" fatta però "salva la rinuncia che, nell'esercizio della propria libertà di coscienza, venga manifestata dall'interessato" (art. 35, DPR 89/1983). In Alto Adige dunque, non si "sceglie", ma si può, eventualmen-

---

te “rinunciare”. Negli ultimi tempi è stato registrato con preoccupazione un consistente aumento di “rinunce” del genere.

#### *11.2.4.4. La scuola delle località ladine*

Nelle località ladine della Val Gardena, incluse le frazioni ladine del Comune di Castelrotto, nonché della Val Badia, dal 1948 esiste il modello scolastico cd. paritario. L'insegnamento in tali località viene impartito “su base paritetica di ore e di esito finale” in italiano e tedesco. La lingua ladina è usata nelle scuole materne nonché insegnata in quelle elementari; inoltre serve quale lingua veicolare (strumento di insegnamento) nelle scuole di ogni ordine e grado (art. 19, co. 2, St. ed art. 7, DPR 89/1983). Nelle scuole secondarie a mente dell'art. 7, DPR 89/1983 gli organi scolastici competenti decidono in che modo la lingua ladina debba essere usata nell'insegnamento, potendo istituire inoltre corsi integrativi per l'insegnamento della lingua e cultura ladine. Con legge provinciale n. 13 del 1 giugno 1995, negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado ed artistica delle località ladine è stato introdotto l'insegnamento della lingua e cultura ladina nella misura di un'ora settimanale. Gli alunni che si iscrivono ai predetti istituti e che sono in possesso di diploma di licenza media delle scuole in lingua tedesca o italiana, possono essere esonerati a richiesta dall'insegnamento della lingua e cultura ladina, sono però tenuti a frequentare insegnamenti sostitutivi inerenti alla stessa materia.

Prima di tale legge, in queste scuole il ladino è stato insegnato su base volontaria nell'ambito di appositi corsi facoltativi. Fino alla emanazione della citata legge si è però rinunciato a una sua elevazione al rango di materia d'insegnamento obbligatoria, in considerazione del già considere-

---

vole sovraccarico dell'orario scolastico nelle altre materie. Dato che sono state applicate soluzioni differenti e sulla base di un accordo raggiunto tra l'Intendenza scolastica per le scuole nelle località ladine e l'Ordinariato vescovile della Diocesi di Bolzano-Bressanone, la Giunta provinciale nel dicembre del 1994 varò una normativa unitaria sull'uso delle lingue nell'insegnamento della religione nelle scuole ladine. Pertanto in queste scuole l'insegnamento della religione avviene in tutte e tre le lingue, tenendo da un lato bensì conto della composizione linguistica delle singole classi, garantendo però dall'altro la presenza di tutte e tre le lingue.

L'insegnamento del ladino è stato molto rivalutato a seguito del riconoscimento a tale lingua dello status di lingua ufficiale quantomeno locale e settoriale, operato dal DPR 574/1988. Ciò ha indubbiamente accresciuto l'importanza e il valore pratico dell'apprendimento del ladino. D'altro canto ha anche attribuito nuova attualità al quesito se oggetto dell'insegnamento debba essere l'idioma peculiare alla singola vallata o piuttosto la variante unificata denominata "ladin dolomitan". Per intanto si è optato per il mantenimento della parlata badiota in Val Badia e rispettivamente di quella gardenese in Val Gardena.

### **II.2.5. Assistenza scolastica. Edilizia scolastica**

L'assistenza e l'edilizia scolastica rientrano tra le competenze della Provincia.

Qualora lo Stato intervenga con propri fondi, in esecuzione dei piani nazionali straordinari di edilizia scolastica, l'impiego dei fondi stessi è effettuato d'intesa con la Provincia (art. 15 St.; art. 5, DPR 687/1973).

---

Anche all'infuori della competenza statutaria per l'assistenza scolastica "per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa" (art. 8, n. 27 St.), la Provincia assegna, già da molto tempo, borse di studio anche a studenti universitari, ai sensi della LP n. 1 del 05/01/1958 (cfr. in proposito anche l'art. 113 St.), senza però aver posseduto per lungo tempo una competenza generale per la cd. assistenza universitaria, competenza che, invece, sussisteva dal 1977 (DPR 616/1977) persino per le Regioni a Statuto ordinario. Un'estensione di questa attribuzione di competenze anche alla Provincia di Bolzano in un primo momento naufragò di fronte al discusso problema se l'Alto Adige, oltre alla sua attività interna, potesse anche, ad es., concludere convenzioni con case per studenti situate all'estero. Una simile competenza era già da tempo stata conquistata dalla Regione autonoma della Valle d'Aosta. Inoltre, ai sensi del DPR 197/1980, la Provincia di Bolzano è abilitata a stringere accordi con organi austriaci sull'assistenza sanitaria. Questi precedenti hanno spianato la strada al DPR 575/1988 in virtù del quale la Provincia autonoma può ora condurre una globale politica di assistenza agli studenti universitari altoatesini, anche nei paesi esteri dell'area tedesca.

## **II.2.6. L'insegnamento del tedesco nel Conservatorio di musica di Bolzano**

La misura 102 del Pacchetto prevede la garanzia dell'insegnamento impartito nella madrelingua anche per gli allievi di estrazione tedesca del Conservatorio di musica bolzanino. Solo con il DLgs. 16 marzo 1992, n. 265, venne posta una disciplina organica e definitiva della materia, tale da coniugare il diritto all'insegnamento nella lingua materna con le esigenze di unità ed unitarietà dell'istitu-

---

to. Si aveva infatti ragione di temere che una eventuale scissione in una sezione tedesca e una italiana avrebbe avuto ripercussioni negative sull'alto livello della scuola, specie nelle materie tecniche-musicali ("Instrumentalfächer"), laddove appariva controproducente monopolizzare gli insegnanti più qualificati o per il solo ramo italiano o per quello tedesco. La Commissione dei Sei pervenne al convincimento, anche a seguito dell'audizione di esperti, che bisognava distinguere tra materie a prevalente valenza linguistica e materie da vedersi sotto un preminente profilo musicale.

Su tali basi si trovò un'adeguata soluzione di compromesso nelle nuove norme di attuazione: gli "insegnamenti a valenza culturale" ("Kulturfächer") (tali si considerano, in virtù della tabella annessa al DLgs. 265/1992: Cultura musicale generale, Storia della musica e storia ed estetica musicale, Teoria, solfeggio e dettato musicale, Pianoforte complementare, Letteratura poetica e drammatica, Letteratura italiana e tedesca, Arte scenica, Organo complementare e canto gregoriano, Accompagnatore al pianoforte, Musica sacra) vengono impartiti, agli alunni tedeschi, in lingua tedesca e da insegnanti tedeschi, mentre viceversa per le materie tecniche in senso stretto ed aventi per oggetto i singoli strumenti musicali ("Instrumentalfächer") gli insegnanti devono possedere una conoscenza soltanto limitata anche della seconda lingua. Per comprovarla non devono sottoporsi all'esame di bilinguismo ufficiale generalmente previsto per il pubblico impiego locale, ma sostenere unicamente un colloquio vertente sulle sole competenze linguistiche occorrenti per l'insegnamento della singola disciplina musicale, colloquio che si svolge davanti a una commissione di quattro membri presieduta dal Direttore del conservatorio in carica (art. 1, co. 2, DLgs. 265/1992).



---

Sul Conservatorio di musica esiste già da tempo un progetto di norma di attuazione che prevede il trapasso della sua amministrazione alla Provincia. Questo, dopo che i Trentini si sono attivati in tal senso per il loro Conservatorio, per cui la Provincia di Bolzano ha chiesto anche per sé lo stesso diritto. Tuttavia a questo proposito si frappongono sempre nuovi ostacoli, che ne ritardano l'attuazione<sup>11</sup>.

## II.2.7. Università

Nè il Pacchetto nè il diritto dell'autonomia propriamente detto (che si compone di Statuto e relative norme d'attuazione) contengono disposizioni direttamente concernenti gli studi universitari - se si prescinde dal già richiamato DPR 575/1988, recante norme in materia di assistenza agli studenti universitari e dall'art. 14 DLgs. 267/1992 che integra quanto disposto nella legge statale di equiparazione dei titoli di studio di cui subito in appresso.

---

<sup>11</sup> (N. d. E.) Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano sono state emanate con il decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245. I Conservatori di musica sono stati trasformati in istituzioni di livello universitario con legge statale n. 508/1999, stabilendo per l'accesso il conseguimento del diploma di scuola superiore (maturità). Con il DPR n. 243 del 18.10.2005 è stato approvato il regolamento circa l'istituzione, la creazione, le caratteristiche distintive e l'offerta formativa presso i conservatori. Alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), ai conservatori di musica e agli istituti musicali parificati con sede nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano si applicano le disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508. Gli atti di programmazione che prevedono la trasformazione dei Conservatori in Istituti superiori degli studi musicali, l'istituzione di nuove istituzioni di alta formazione artistica e musicale nella provincia di Bolzano e l'autorizzazione ad enti e privati con sede nella provincia di Bolzano a rilasciare i titoli con valore legale, previsti dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508 e dai regolamenti attuativi, sono adottati dalla Provincia Autonoma di Bolzano, d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca.

---

In considerazione della sua rilevanza per gli studenti altoatesini ed anche perché nel dibattito politico il problema sottostante è stato ripetutamente posto in relazione con la divisata chiusura del Pacchetto, merita di essere menzionata la l. statale 12 febbraio 1992 n. 188. Essa contempla importanti innovazioni e semplificazioni nel riconoscimento dei titoli di studio acquisiti in Austria. In particolare, pur continuandosi a richiedere un apposito atto amministrativo di riconoscimento o “nostrificazione” di ogni singolo diploma, quest’ultimo in forza delle nuove disposizioni di legge avrà efficacia retroattiva, a far data dal conseguimento del titolo in Austria. Inoltre, chi sarà in possesso di un diploma di laurea austriaco, potrà essere ammesso, sotto condizione, a tutti i concorsi pubblici ed essere iscritto negli albi dei praticanti (p. es. praticanti avvocati, in vista dell’esame di abilitazione professionale).

Nuove problematiche si sono aperte a seguito di una riforma dei requisiti culturali-attitudinali per una serie di professioni, per le quali finora era sufficiente un diploma di scuola secondaria superiore o di un istituto tecnico. La cd. legge Ruberti (n. 341/1990) richiede in futuro una preparazione a livello universitario di durata non inferiore a quattro anni per gli insegnanti delle scuole elementari e materne, ed anche l’iscrizione in vari albi ed elenchi professionali, soprattutto in quelli dei ragionieri e periti, verrà riservata a coloro che sono in possesso di un diploma di studi di tipo universitario. Ciò vale anche per professioni nel settore sanitario. Nell’aprile del 1991 l’assemblea provinciale della SVP pervenne alla conclusione, che la citata riforma richieda l’istituzione in Alto Adige di strutture universitarie soprattutto in vista della formazione nella propria madrelingua degli insegnanti tedeschi e ladini delle scuole materne ed elementari. Ma una volta messa (di nuovo) in moto, la discussione sull’università si estese sempre di più.

---

Un risultato interlocutorio, preparato da un centro di coordinamento presso l'Accademia Europea di Bolzano, era formato da una decisione presa dalla Giunta provinciale nella riunione del 25 gennaio 1995, di istituire in Alto Adige una struttura universitaria plurilingue con indirizzo internazionale, inizialmente con due facoltà (scienze umane, con i due rami scienze linguistiche e magistero, e economia), in una successiva fase di sviluppo con quattro facoltà (in aggiunta a quelle in precedenza menzionate, sanità pubblica ed un'altra ancora da determinare). Inoltre era prevista l'istituzione di una Scuola provinciale superiore di sanità per le professioni sanitarie, "con equiparazione del relativo titolo di studio con il diploma universitario".

Si pensò poi di istituire anche corsi di diploma nei settori della tecnica e dell'agricoltura nonché una scuola superiore di design, quest'ultima eventualmente da collocare fuori dall'università. La "Scuola superiore di turismo", già esistente a Brunico, i cui assolvendi ebbero già finora la possibilità di concludere i loro studi, ai sensi di un relativo decreto del Ministro per le università dell'autunno 1994, con una "laurea breve", avrebbe invece potuto essere inserita nella progettata facoltà di economia. Il relativo diploma era, del resto, il primo diploma universitario che già all'epoca poteva essere ottenuto in Alto Adige, tuttavia solo per la maggior parte, in quanto per ottenere la "laurea breve" oltre ai due anni di studi da assolvere a Brunico, se ne doveva assolvere un altro presso un'università esterna.

Già sin dall'inizio però nell'ambito della discussione è stato precisato che si voleva evitare la creazione di strutture concorrenti con quelle già esistenti a Innsbruck ed a Trento. Così non si intendeva svuotare l'università di Innsbruck nella sua funzione di "Tiroler Landesuniversität" ed in particolare trasferire il corso di studi integrato in giurisprudenza da

---

Innsbruck a Bolzano oppure comprometterne l'esistenza con la creazione di una facoltà di giurisprudenza a Bolzano che avrebbe poi cercato in via concorrenziale di assicurarsi la preferenza degli studenti. Nel settore delle scienze economiche a sua volta era progettata, oltre all'avvio di vari corsi di diploma universitario, l'avvio di un corso completo di studi trilingue in economia aziendale, dando particolare peso al settore "marketing internazionale" il che non verrebbe offerto, in tale forma, né ad Innsbruck né a Trento. Già nella risoluzione dell'assemblea provinciale della SVP del maggio 1993 è stato deciso di creare in Provincia solo quelle strutture universitarie che a Innsbruck non esistono.

Per quel che concerne la forma giuridica dell'università, fu ben presto scartata, per ragioni giuridiche, l'alternativa presa una volta in considerazione, di istituire a Bolzano semplicemente una succursale dell'Università di Innsbruck; in tale contesto è stato segnalato che sarebbe stato necessario modificare l'accordo bilaterale tra l'Italia e l'Austria del 1982, per permettere ad un docente austriaco di insegnare a Bolzano. Venne presa in considerazione soprattutto la forma giuridica della "libera università", in quanto da un lato quella della università statale avrebbe escluso la chiamata di professori dall'estero, mentre dall'altro un completo trasferimento delle competenze statali alla Provincia, con la conseguente possibilità di istituire un'università "provinciale", non c'era da aspettarsi. Anche una "università internazionale", fondata su accordi bi- o multilaterali, avrebbe potuto essere realizzata soltanto in un processo molto lungo.

Sebbene le idee relative alla istituzione di strutture universitarie in Alto Adige avessero già assunto delle dimensioni concrete, mancava pur sempre il fondamento giuridico dal punto di vista delle competenze quale presupposto essenziale per la loro effettiva realizzazione.

---

In luglio del 1995, il Ministro per le università in carica assicurò al Presidente della Provincia il suo appoggio al progetto di istituire in Alto Adige una “libera università”. Contemporaneamente furono già precisate alcune idee su taluni aspetti di questa università risp. sugli ulteriori passi da compiere. Con ciò era stato fatto un primo passo verso l’ancoraggio giuridico dell’università, ma era necessario un ulteriore lungo periodo di trattative per ottenerlo effettivamente.

In seguito allo scarto, per ragioni giuridiche, della possibilità di trasferire alla Provincia mediante norme di attuazione (la variante che la Provincia avrebbe preferito) la competenza in materia di università (lo Statuto non prevede una tale competenza per la Provincia) si presentò, nella primavera del 1997, con l’emanazione della cd. “legge Bassanini”, una “buona occasione” (Zeller) per ancorare giuridicamente la disciplina universitaria per l’Alto Adige. L’effettivo ancoraggio si ebbe poi nei commi 120 e seguenti dell’art. 17 della legge n. 127 del 15/05/1997, cd. “legge-Bassanini-bis”, la quale è composta da un insieme di disposizioni concernenti le più svariate materie.

Questa normativa universitaria per l’Alto Adige, definita dalla SVP “una pietra miliare per l’autonomia” e introdotta contemporaneamente in una simile forma anche per la regione Valle d’Aosta, è sostanzialmente la seguente: alla Provincia autonoma di Bolzano è consentita, senza essere tenuta ad osservare il piano triennale per le università, altrimenti vincolante, l’istituzione di una università “non statale”, promossa o gestita da enti e da privati; l’autorizzazione al rilascio di titoli di studio universitari, aventi valore legale, è concessa con decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, previa intesa con la Provincia, secondo un procedimento semplificato rispetto a quello altrimenti da

---

osservare; con semplice modifica statutaria possono essere attivati nuovi corsi di studi; i contributi dello Stato in relazione alle strutture didattiche e scientifiche sono determinati annualmente con decreto del Ministro dell'università previa intesa con la Provincia; le funzioni amministrative relative all'università, in particolare quelle concernenti gli statuti e i regolamenti didattici, sono esercitate dal predetto Ministro, sempre però previa intesa con la Provincia.

Ai sensi dell'art. 17 St., alla Provincia è poi attribuita la potestà di emanare norme legislative in materia di finanziamento dell'università e di edilizia universitaria, ivi comprese la scelta delle aree occorrenti e la loro acquisizione, anche mediante esproprio. Alla potestà legislativa è poi collegata, dopo il suo concreto esercizio, anche l'esercizio delle corrispondenti potestà amministrative. Nella discussione sull'università è stato ripetutamente messo in rilievo, quale connotato di particolare importanza, il suo orientamento internazionale. Le norme sull'università quasi le impongono questo orientamento, laddove recitano, in modo abbastanza categorico, che l'università dell'Alto Adige (ma anche quella della Valle d'Aosta e quella già da tempo esistente a Trento) "promuove e sviluppa la collaborazione scientifica con le università e con i centri di ricerca degli altri Stati ed in particolare degli Stati membri dell'Unione europea per le esigenze sia della ricerca scientifica che dell'insegnamento" (co. 122). I relativi accordi possono avere anche ad oggetto l'istituzione di corsi integrati di studio che permettono di svolgere parti dei corsi presso varie università, nonché programmi di ricerca congiunti.

L'orientamento internazionale si manifesta però anche in altre parti della normativa universitaria. Così fino il 70% (in Valle d'Aosta fino il 50% ed a Trento fino il 30%) dei professori dell'università può essere nominato per chiamata

---

diretta dall'estero; all'origine sembrò che non potesse essere superata la soglia del 50%. L'università dell'Alto Adige può inoltre riconoscere tutti i titoli accademici rilasciati da università di paesi aderenti all'Unione europea, la cui equipollenza è direttamente riconosciuta nel testo degli scambi di note in vigore, e questo anche quando presso l'università stessa non siano attivate le corrispondenti facoltà. Tale attivazione è soltanto richiesta quale presupposto per il riconoscimento, quando i medesimi scambi di note prevedano, per l'equipollenza dei gradi e titoli, esami integrativi. Al momento dell'entrata in vigore di questa disposizione questa facoltà di riconoscimento dei titoli era limitata, per l'assenza di scambi di note con altri Stati, ai titoli rilasciati in Austria. Poste così le premesse di diritto, la Provincia ha portato avanti con energico impegno l'opera per realizzarne di fatto i contenuti. Il 31 ottobre 1997 veniva fondata la "Libera Università di Bolzano", con la sottoscrizione dell'atto costitutivo ad opera di 57 "personalità della vita pubblica". Contemporaneamente, ne veniva approvato lo Statuto provvisorio e si procedeva alla nomina del Consiglio di Amministrazione provvisorio. Il 10 novembre 1998 si teneva la solenne cerimonia di apertura dell'Università, alla quale interveniva da Roma anche il Ministro della Pubblica Istruzione. Già prima, il 1 ottobre 1998, era iniziata l'attività universitaria, per il momento, con due facoltà: la facoltà trilingue (tedesco, italiano, inglese) di economia, a Bolzano, che è anche sede dell'Università, e la facoltà di scienze della formazione a Bressanone, presso la quale vengono formati, in due distinti corsi in lingua rispettivamente tedesca ed italiana, i maestri elementari e le maestre della scuola materna. La facoltà di economia ha iniziato l'attività con 99 studenti, quella di scienze della formazione con 112. Nell'anno 2001 sono state aggiunte altre facoltà e precisamente una facoltà di informatica ed una di design ed arti. Anche l'offerta dei corsi di diploma universitario è stata continuamente ampliata.

---

Accanto alle due facoltà, nell'autunno 1998 hanno iniziato l'attività anche tre Scuole superiori, e precisamente quella per le professioni sanitarie (Bolzano), quella di design (Bolzano) e quella per il turismo alpino (Brunico) che in parte nel frattempo sono state assorbite dall'università.

Per quanto concerne la collocazione logistica dell'Università, in un primo momento si provvede con edifici esistenti, che potevano essere adeguati in tempi rapidi. Per la collocazione definitiva delle strutture universitarie la Giunta Provinciale ha approvato un ampio programma di ristrutturazioni e di nuove costruzioni, mettendo a tal fine a disposizione cospicui mezzi finanziari. Anche per le Scuole superiori è stato varato un vasto programma di acquisizione di spazi. L'università è concepita per ca. 3.000 posti di studio.

## **II.3. Radio e televisione**

### **II.3.1. I limiti della competenza provinciale**

“Mentre la lotta per la conservazione di una stampa in lingua tedesca sotto il fascismo veniva portata avanti con tutti i mezzi – compreso l'interessamento del Vaticano - solo relativamente tardi si riconosceva anche l'importanza della radio quale strumento per la diffusione di idee” (G. Solderer). Solo nel 1960 il Consiglio provinciale dell'Alto Adige, con l'approvazione di un'apposita legge fece il primo tentativo per esercitare la competenza provinciale per gli usi e costumi locali nonché per le attività culturali ed artistiche locali (già prevista nello Statuto del 1948) anche con il ricorso alla radio e alla televisione. Il proposito fallì a causa di un rinvio della legge da parte del Governo e di una sentenza negativa della Corte Costituzionale (n. 46 del 3 luglio 1961).



---

Questi antefatti spiegano come mai nel nuovo Statuto di autonomia, a proposito del titolo di competenza degli “usi e costumi locali, manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali”, venga espressamente specificato che vi si può provvedere “per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive” (art. 8, n. 4).

Se anche l’attribuzione di competenza per le “comunicazioni e trasporti di interesse provinciale” (art. 8, n. 18) sia comprensiva di una (più estesa) competenza provinciale per i media elettronici sotto il titolo di “tele-comunicazioni”, costituisce un punto controverso sin dagli inizi degli anni ‘70. Una tale interpretazione era vista da rinomati esperti di diritto amministrativo italiani in parte con prudente favore (Cassese), in parte con aperto sfavore (Pototschnig). Una norma di attuazione del vecchio Statuto, l’art. 30 del DPR n. 574 del 30/06/1951 appunto, aveva a suo tempo espressamente escluso radio e televisione dal titolo delle “comunicazioni di interesse provinciale”. Questa esclusione era però stata operata in uno stato di evoluzione del diritto dei mass-media profondamente diverso da quello attuale.

Nemmeno l’esclusione della facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive provinciali, contenuta nel nuovo Statuto del 1972, appare più del tutto attuale, alla luce di alcune sentenze successivamente pronunciate dalla Corte Costituzionale (sentenze 225/1974, 202/1976, 148/1981). Il monopolio televisivo dello Stato, ancora sussistente al momento dell’entrata in vigore del nuovo Statuto, nel 1972, nel frattempo si è incrinato. Così appare paradossale che ai privati sia permesso di trasmettere programmi locali con impianti propri; mentre alla Provincia autonoma invece questo diritto sia tuttora precluso (E. Reggio d’Aci).

---

Un altro importante settore non coperto dal citato art. 8, n. 4, St. è quello dell'informazione e della cronaca, dato che, stando al testo della norma, la limitata competenza della Provincia si ferma alla diffusione, via etere, di programmi a contenuto artistico, culturale ed educativo locale, e non comprende invece programmi strettamente giornalistici.

### **II.3.2. La sede RAI di Bolzano. La RAS**

Norme per l'organizzazione della sede RAI di Bolzano, compresa la redazione del telegiornale in lingua tedesca (Tagesschau) e la relativa redazione a Roma, sono contenute negli artt. 8 e 9 del DPR 691/1973. Le attribuzioni del coordinatore dei programmi in lingua tedesca e del redattore capo, in passato venivano spesso ritenute troppo esigue, come anche la percentuale del personale RAI appartenente al gruppo linguistico tedesco.

Anche i ladini hanno ripetutamente avanzato richieste di estensione ed espansione degli spazi dedicati a trasmissioni radiotelevisive in lingua ladina. In occasione dell'approvazione delle varie convenzioni tra la RAI ed il Consiglio dei ministri è stato ottenuto un considerevole prolungamento delle trasmissioni. L'ultima di queste convenzioni, quella stipulata l'11 giugno 1997, prevede, per la Provincia di Bolzano, 352 ore annuali di trasmissioni radiofoniche e 39 ore annuali di trasmissioni televisive in lingua ladina, con un aumento del 50% rispetto alle ore previste nella convenzione precedente; per le trasmissioni in lingua tedesca sono previste 4.715 risp. 550 ore annuali). Nuove iniziative dei ladini in direzione di un'ulteriore estensione delle loro trasmissioni finora non hanno avuto successo. Finora non accolta è stata anche la richiesta

---

avanzata dai ladini di istituire un'apposita redazione ed un apposito coordinatore per le trasmissioni in lingua ladina. Attraverso la norma d'attuazione cd. "omnibus", DLgs. 267 del 16 marzo 1992, del resto, anche alla Provincia di Trento fu data facoltà "di assumere iniziative per consentire, anche mediante appositi impianti, la ricezione di radiodiffusioni sonore e visive in lingua ladina, nonché per collegarsi con aree culturali europee" (p. es. quella anglo-sassone o quella germanica) (art. 11).

Con il DLgs. n. 487 del 15/12/1998, tale facoltà è stata attribuita anche alla Provincia di Bolzano. Ad ambedue le Province la predetta facoltà è concessa limitatamente al proprio ambito territoriale.

L'art. 10, DPR 691/1973 autorizza la Provincia a realizzare e gestire una rete idonea a consentire, con qualsiasi mezzo tecnico, la ricezione di programmi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina. A questo fine fu costituita, con legge provinciale n. 16 del 13/02/1975, la "Radiotelevisione Azienda Speciale della provincia di Bolzano" RAS. Fu acquisita e ristrutturata dalla Provincia una rete di impianti privati per la captazione dei programmi esteri già esistente e si stipularono convenzioni con organismi radiotelevisivi esteri. La conseguente possibilità di ricevere programmi austriaci, svizzeri e tedeschi, costituisce una moderna forma di integrazione culturale del Sudtirolo nell'area tedesca.

Nell'anno 2000, a 25 anni dalla sua costituzione, la RAS gestiva ca. 900 impianti ricetrasmittenti concentrati in 120 stazioni, che garantivano una quota di copertura, pari al 99,2%, estesa a quasi tutta l'utenza. In questa rete ricetrasmittente ci si serve di oltre 150 ponti radio e di tecnica d'avanguardia.

---

## II.4. Il patrimonio storico ed artistico

I beni del patrimonio storico ed artistico sono amministrati dalla Provincia, purché non siano “di interesse nazionale” (art. 109 Statuto).

Quali beni culturali e quali edifici dovessero restare esclusi dalla competenza provinciale, era per lungo tempo una questione controversa.

In sede di elaborazione delle prime norme di attuazione in questa materia, alla Commissione dei Dodici era stato inizialmente sottoposto un elenco di 81 beni, e da parte sudtirolese aveva suscitato disappunto soprattutto il fatto che Castel Tirolo ed il Duomo di Bressanone dovessero rimanere allo Stato. Alla fine, però, prevalse la posizione assunta dai rappresentanti sudtirolesi.

Quei monumenti altoatesini che sono sorti dopo la fine del periodo romano e prima della prima guerra mondiale non possono essere dichiarati, senza sforzature, appartenenti al patrimonio culturale “nazionale”. Così il DPR 48/1973 conserva allo Stato, oltre ad alcune chiese (come quella dei Domenicani a Bolzano) solo ruderi preistorici e romani, oltre al monumento alla Vittoria a Bolzano e a quello all’Alpino a Brunico, nonché i castelli di Montani e Castebello in Val Venosta.

Con le nuove norme di attuazione relative a questa materia, introdotte con il DLgs. 15/12/1998, n. 488, l’elenco dei beni di interesse nazionale finora in vigore è stato radicalmente ridotto, sicché per il futuro restano allo Stato solo il Monumento alla Vittoria di Bolzano ed il Monumento all’Alpino di Brunico. Già da qualche tempo si è aperta la discussione su quella che dovrà esse-

---

re la futura destinazione del Monumento alla Vittoria di Bolzano, e su quale sorte dovrà avere. In proposito sono state avanzate varie proposte, tra le quali anche quelle di una apposita commissione ufficiale composta di nove membri. Posto che in seguito ad un referendum, svoltosi a Bolzano i primi di ottobre del 2002, dovette essere revocato già il solo cambiamento, deciso poco tempo prima dal Comune di Bolzano, del nome della piazza, su cui insorge il monumento, da piazza della vittoria in piazza della pace, è improbabile che nei prossimi tempi si arrivi a significanti cambiamenti della situazione di questo monumento.

Con la legge statale n.118/1972 (artt. 6 – 12) sono state trasferite alla Provincia anche parti rilevanti dell'Archivio di Stato di Bolzano: pergamene, libri del catasto, protocolli e registri di contratti a partire dal 16° secolo; dunque fonti essenziali per le cronache familiari e per la documentazione dei trapassi di proprietà dei fondi ed edifici nei tempi più remoti. Nella primavera del 1993 veniva altresì ufficialmente restituita alla Provincia la Fontana del re Laurino, risalente al 1905 e depositata, nel 1936, presso il Museo della Guerra di Rovereto.

Le competenze non trasferite alla Provincia sono esercitate, nel loro rispettivo ambito, dalla Soprintendenza ai monumenti di Verona, dalla Soprintendenza alle gallerie di Venezia e dalla Soprintendenza alle antichità, nonché dalla Biblioteca universitaria di Padova (art. 11, DPR 690/1973).

Peraltro, con alcune norme di attuazione in materia di tutela del patrimonio storico, artistico e popolare emanate con il DLgs. 15/12/1998, n. 506, le competenze della Provincia sono state ampliate. Ridefinendo, all'art. 1, gli

---

ambiti della competenza della Provincia in questa materia, che finora era limitata a compiti di tutela e conservazione dei beni culturali, tale competenza viene estesa per il futuro anche al relativo ordinamento, alla loro vigilanza, custodia e manutenzione. Alla Provincia viene poi attribuita in particolare la competenza, finora riservata agli uffici statali, a rilasciare, limitatamente agli Stati della Comunità Europea, le autorizzazioni per le esportazioni ed importazioni temporanee di beni culturali. Viene altresì stabilito che vadano alla Provincia i beni culturali ceduti dai proprietari alla Pubblica Amministrazione per motivi fiscali, i quali finora passavano allo Stato.

## **II.5. Il ripristino dei nomi e cognomi tedeschi**

Quasi 50.000 persone si avvalsero, negli anni '70, della possibilità di cambiare i propri nomi e cognomi italianizzati, con i quali erano stati iscritti a suo tempo nei registri dello Stato civile, nella corrispondente forma tedesca. Per cinque anni il ripristino dei nomi tedeschi originari fu possibile seguendo una procedura privilegiata e semplificata (artt. 32-35 legge statale 118/1972).

Spirato tale termine, per i cambiamenti doveva essere seguito, per un certo periodo, il procedimento ordinario, più complicato e costoso. Con l'art. 6, legge n. 114 del 28/03/1991, è stato reintrodotta il procedimento semplificato, ormai però non più limitato nel tempo.

Vale la pena ricordare che reagendo alle esperienze negative fatte sotto il regime fascista, l'art. 22 della Costituzione italiana ora sancisce espressamente che "nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome".

---

## II.6. Toponomastica

In virtù dell'art. 101 dello Statuto in “provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione”.

Benché, in Alto Adige siano al centro della controversia, non i toponimi tedeschi, ma quelli italiani, che nella maggior parte risalgono al “Prontuario dei nomi locali dell'Alto Adige” di Ettore Tolomei, l'art. 101 St a sua volta mette in discussione piuttosto i nomi tedeschi: l'esistenza di questi ultimi deve essere ancora accertata stando alla lettera della norma.

Un Comitato per le tradizioni popolari e la toponomastica (Beirat für Volkskunde und Ortsnamengebung) negli anni '70 poté dimostrare l'esistenza di non più di 30 nomi italiani di Comuni e frazioni da considerare equivalenti a quelli tedeschi e ladini. Nel caso dei rimanenti nomi italiani si tratterebbe di traduzioni letterali e di derivazioni fonetiche.

D'altro canto l'art 8, n. 2 St. (che affonda le sue radici nello stesso tenore dell'accordo Gruber-Degasperi) sancisce, per l'esercizio dei poteri legislativi provinciali in materia di toponomastica, l'obbligo del bilinguismo. Il limite così posto vale, in particolare, per la competenza provinciale per i toponimi a carattere sovra- e rispettivamente infra-comunale (mentre per le denominazioni dei Comuni stessi – attualmente in Alto Adige ne esistono 116 - è competente la Regione, non la Provincia). È però da notare che l'interpretazione della clausola che impone il bilinguismo è tuttora controversa.

---

Così la maggior parte dei rappresentanti politici della popolazione tedesca è dell'avviso che "bilinguismo" non stia a significare necessità di doppie denominazioni ("Zweitsprachigkeit" contro "Zweinamigkeit"), ma implichi e garantisca soltanto la conservazione dei toponimi "realmente" esistenti in entrambe le lingue.

Nel programma di coalizione del 1988, peraltro, i partner di giunta SVP, DC e PSI avevano stabilito che la dizione tedesca, italiana e ladina doveva essere approvata con legge provinciale qualora fosse entrata a far parte del patrimonio storico e/o popolare della Provincia, e inoltre che il mero fatto dell'applicazione dei decreti emanati dal regime fascista non suggellava automaticamente la appartenenza a tale patrimonio storico e/o popolare. Tale ultimo inciso richiama due decreti risalenti al 1923 e, rispettivamente, al 1940 in virtù dei quali erano stati introdotti ca. 8000 toponimi italiani e nel contempo era stato ufficialmente vietato l'uso di quelli tedeschi e ladini.

Solo verso la fine della legislatura inaugurata con l'accordo di coalizione citato si fece, per molti osservatori inaspettatamente, un altro passo in avanti, nell'intricata e delicata questione. In data 9 luglio 1993 "rappresentanti" di SVP, DC, PSI, PDS e Verdi (a rigore, pertanto, non i citati partiti come tali) siglarono un accordo di massima avente per oggetto in particolar modo un progetto di regolamentazione delle procedure afferenti la definizione della toponomastica locale.

Va ricordato, a tale proposito, che in origine alcuni politici dell'SVP avevano presentato un disegno di legge mirante a una delega in blocco di tutte le competenze, quantomeno per la cd. microtoponomastica, ai Comuni.



---

La soluzione di compromesso, sulla quale avrebbe dovuto fondarsi un'apposita legge provinciale, da portarsi avanti in uno sforzo comune, o, se del caso, una norma d'attuazione chiarificatrice, sul punto, dello Statuto d'autonomia, consisteva nella previsione dell'insediamento di una commissione di esperti a composizione paritetica (3 tedeschi, 3 italiani; e rispettivamente, per le località ladine, tre ladini, un italiano, un tedesco) che accerterà quali nomi facciano parte del patrimonio culturale dei diversi gruppi linguistici e/o siano entrati definitivamente nell'uso comune e quotidiano (sempre senza tenere conto, nell'operare tali valutazioni, dei decreti fascisti del 1923 e 1940). Sulla base di tali lavori preparatori demandati alle due commissioni di esperti, la toponomastica provinciale poi sarebbe destinata a venir sancita con legge provinciale; il potere di proporre la toponomastica locale invece verrebbe attribuito ai consigli comunali di volta in volta interessati - le cui proposte verrebbero poi comunicate alla Giunta provinciale per essere infine approvate dal Consiglio provinciale.

Il 27 luglio 1993 SVP, DC, PSI e PDS - e pertanto senza l'adesione anche dei Verdi, che avrebbero gradito un'ulteriore valorizzazione del ruolo delle Commissioni di esperti, specie nei confronti dei Comuni - hanno sostanzialmente ratificato e confermato la bozza di accordo del 9 luglio precedente.

Dopo un periodo di relativa calma - se si prescinde dalla bocciatura da parte del Consiglio provinciale nella primavera del 1996 del progetto di legge per la riforma della toponomastica, presentato dall'opposizione, in occasione della quale la SVP dichiarò di voler insistere nella divisione in microtoponomastica e macrotoponomastica e la collegata divisione delle competenze tra Provincia (per la

---

macrotoponomastica) ed i Comuni, a tal fine delegati dalla Provincia (per la microtoponomastica) - nella primavera del 1997 avvennero poi nuovi sviluppi in questa “storia senza fine”, com’è stata caratterizzata.

Nel marzo del 1997 infatti nella Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati iniziò la discussione su in tutto cinque progetti di legge in materia di disciplina normativa della toponomastica in Alto Adige, presentati già da tempo da diverse forze politiche e rispecchianti le posizioni più svariate. Con un’esigua maggioranza di voti, la Commissione approvò poi una risoluzione, formulata ad SVP, PDS, PPI e Verdi, nella quale la Commissione - premettendo tra l’altro che la cancellazione da parte del regime fascista della toponomastica tedesca e ladina in provincia di Bolzano recava una gravissima offesa alla cultura ed ai sentimenti della popolazione sudtirolese, che le raccomandazioni C e D della risoluzione n. 4 del 1967 dell’ONU invitano gli stati membri a rispettare certi principi nella concreta determinazione dei toponimi, che il quadro giuridico su cui si basa l’autonomia prevede comunque il bilinguismo dei toponimi, pur rimanendo una certa difficoltà nella concreta individuazione dei contenuti della toponomastica ufficiale - impegnava il Governo a promuovere, di concerto con la Provincia autonoma di Bolzano, “ogni iniziativa utile per dare piena attuazione nella lettera e nello spirito alle disposizioni dello Statuto di autonomia in materia di toponomastica” rispettando soprattutto lo Statuto “in un suo principio fondamentale, che è il bilinguismo, espresso anche nei toponimi”.

Da parte della SVP il contenuto di tale risoluzione è stato interpretato nel senso che quei toponimi (italiani), che hanno trovato ingresso nel patrimonio culturale dei gruppi linguistici, dovranno essere mantenuti, mentre di quei to-

---

ponimi (italiani), che non soddisfano questa condizione, si potrà discutere. Inoltre, in considerazione del fatto che la Provincia in materia di toponomastica dispone di competenza legislativa primaria, il riferimento ad “ogni iniziativa utile” è stato poi inteso come possibilità di procedere all’emanazione di una norma di attuazione. Benché la risoluzione “non sia una cosa grandiosa” (Zeller), ciò nondimeno sarebbe stato raggiunto un accordo che lascerebbe la porta aperta per una soluzione di comune accordo sulla questione della toponomastica, mentre per altro ancora lo spazio di manovra concesso dallo Statuto di autonomia sarebbe troppo ristretto.

Tuttavia, una concreta soluzione del problema non appariva in vista. Sembrava piuttosto che gli approcci delle diverse parti politiche anche stavolta non andassero al di là della mera riaffermazione delle rispettive posizioni di principio.

Un impulso verso una reale soluzione venne nell’autunno 1999 dalla proposta di legge elaborata dal Presidente della Provincia, proposta da questi qualificata base di discussione.

Secondo questa proposta, imperniata sulla distinzione tra macro- e microtoponomastica, la legge provinciale dovrebbe stabilire solo la macrotoponomastica, mentre la disciplina della microtoponomastica dovrebbe essere delegata ai Comuni. Circa 600 toponimi (nomi di Comuni, frazioni ed altre località, di acque interne, di monti) dovrebbero essere fissati con legge provinciale in versione bi- ovvero trilingue, mentre i restanti toponimi sarebbero rimessi ai Comuni. L’individuazione dei nomi dei Comuni e delle altre località abitate che dovrebbero comunque essere mantenuti in due ovvero tre lingue dovrebbe avvenire

---

sulla base del numero degli abitanti: l'elenco proposto dei toponimi plurilingui comprende sostanzialmente tutte le località con più di cento abitanti. Tuttavia, questo criterio non dovrebbe essere riguardato come l'unico possibile, essendo ipotizzabili anche altre soluzioni – ad es. di tipo proporzionale, in relazione al rapporto numerico tra gruppi linguistici. Per quanto concerne le acque interne, la denominazione plurilingue è prevista solo per quelle che toccano il territorio di più comuni, nel caso dei monti, invece, solo per quelli che costituiscono veri massicci.

Com'era da aspettarsi, data la materia "scottante", le reazioni a questa proposta non si fecero attendere a lungo. Reazioni si ebbero da molte parti, come, del resto, da sempre alla discussione sulla toponomastica avevano preso parte i più diversi soggetti: partiti politici, associazioni e confederazioni, commissioni di esperti, gruppi di lavoro, singoli cittadini ed altri ancora, che espressero le più diverse opinioni. Da certa parte politica si preannunciò che, nel caso che il progetto fosse stato portato in Consiglio provinciale, si sarebbe fatto ostruzionismo alla grande. Per conferire maggiore incisività al proprio punto di vista, alcuni misero in atto azioni molto concrete, per cui si temette che il clima potesse surriscaldarsi. Ad una legge provinciale sulla toponomastica finora non si è arrivati e pertanto non resta che attendere gli sviluppi in merito.

Infine ancora un dettaglio a margine sulla "toponomastica in montagna": In base ad un parere dell'Avvocatura dello Stato del maggio 2001, la segnaletica (non "ufficiale") apposta dall'"Alpenverein Südtirol AVS" (su ca. 9.500 km di sentieri) in montagna dovrebbe essere bilingue e pertanto non sarebbe ammessa quella attuale in lingua soltanto tedesca.

---

## II.7. Ricapitolazione e raffronto

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la sua nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- facoltà di impiegare anche i mezzi radiotelevisivi per le manifestazioni e le attività artistiche, culturali ed educative locali; possibilità di intese fra la RAI-TV e le TV austriache, svizzere e tedesche per l'utilizzazione dei loro programmi (misura n. 11 del Pacchetto).
- competenza provinciale per la tutela e la conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, eccettuati solo pochi beni culturali di "interesse nazionale" (mis. n. 15)
- competenza provinciale per la scuola materna, assistenza scolastica, edilizia scolastica, addestramento professionale (mis. n. 31-34)
- riorganizzazione delle Intendenze scolastiche; partecipazione della Provincia alle nomine del Sovrintendente e dei due Intendenti; passaggio di personale amministrativo della scuola alla Provincia; poteri disciplinari ed altri poteri in ordine al rapporto di servizio degli intendenti tedesco e ladino nei confronti anche dei docenti, quantunque essi continuino ad essere in rapporto di servizio con lo Stato, non con la Provincia; insegnamento della seconda lingua da parte di insegnanti per i quali tale lingua sia quella materna; iscrizione alle scuole dei vari gruppi linguistici su semplice istanza del padre o di chi ne fa le veci con la possibilità di ricorso al TAR di Bolzano (mis.n. 35-46) contro un eventuale diniego all'iscrizione.

- 
- riconoscimento del diritto dei ladini alla valorizzazione della propria cultura (mis. n. 93)
  - insegnamento in tedesco anche al Conservatorio musicale di Bolzano (mis. n. 102)
  - agevolazioni per film in lingua tedesca (mis.n. 106-107)
  - ripartizione tra Stato e Provincia del materiale degli Archivi di Stato a Bolzano (mis. n. 108)
  - procedura semplificata per il ripristino dei nomi e cognomi tedeschi (mis. n. 116)
  - riconoscimento del “Südtiroler Alpenverein” AVS (mis. n.129).

---

### III. Assistenza e previdenza. Sanità

#### III.1. Fondamenti giuridici

La Provincia è dotata di **competenza primaria** per:

- l'assistenza e la beneficenza pubblica (art. 8 n. 25 Statuto) e di competenza secondaria per:
- l'igiene e la sanità, ivi comprese l'assistenza sanitaria e quella ospedaliera (art. 9 n. 10).

*Altre fonti:*

- art. 4 n. 7 St. (competenza della Regione per l'ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri)
- art. 5, n. 2 St. (competenza della Regione per l'ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza)
- art. 6 (competenza della Regione per la previdenza e le assicurazioni sociali nonché per le casse mutue di malattia)
- art. 15 (stanziamenti in bilancio destinati a scopi assistenziali e sociali)
- art. 52 (provvedimenti contingibili ed urgenti del Presidente della Giunta provinciale in materia di sicurezza e di igiene pubblica)
- art. 54, n. 5 (vigilanza e tutela sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza)
- legge statale n. 118 dell'11/03/1972 (riconoscimento dei diplomi di dentista conseguiti in Germania e Austria, art. 31)
- DPR del 28/03/1974, n. 474 (igiene e sanità)
- DPR del 28/03/1975, n. 469 (assistenza e beneficenza pubblica)
- DPR del 26/01/1980, n. 197 (igiene e sanità)
- DPR del 24/03/1981, n. 215 (assistenza e beneficenza pubblica)

- 
- DPR del 19/11/1987, n. 526 (estensione del DPR 616/1977 alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome)
  - DLgs. del 16/03/1992, n. 267 (professioni sanitarie, volontariato, soccorso alpino)<sup>12</sup>

## **III.2. La sanità**

### **III.2.1. Le competenze**

Le competenze nel settore della sanità sono frazionate. Ai sensi dello Statuto d'autonomia spetta alla Regione organizzare gli "enti sanitari ed ospedalieri" (art. 4, n. 7), alla Provincia, invece, compete (osservando peraltro i principi stabiliti dalle leggi dello Stato, art. 9, n. 10) l'ulteriore disciplina del settore "igiene e sanità ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera".

In linea di massima dunque la Regione regola l'ordinamento istituzionale, la struttura interna, degli "enti sanitari ed ospedalieri", la Provincia invece disciplina, nell'ambito della sua competenza legislativa secondaria in materia di igiene, sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, le prestazioni da fornire in concreto al cittadino.

Come fosse difficile attenersi a questa linea di demarcazione apparentemente chiara, emergeva già dalle prime norme d'attuazione. Così la Regione era chiamata a di-

---

<sup>12</sup> (N. d. E.) Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 168: Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di controlli igienico-sanitari sulle merci all'importazione ed assistenza sanitaria negli istituti penitenziari.



---

disciplinare “il modello” di organizzazione e di funzionamento degli enti sanitari ed ospedalieri, mentre alle Province restavano p. es. le competenze amministrative per l’istituzione degli enti ospedalieri (art. 2, DPR 474/1975), dunque presumibilmente anche per la disciplina di aspetti organizzativi per i quali di per sè, sarebbe dovuta essere competente la Regione. Si era dunque verificato uno spostamento di competenze: la Regione regolava i principi, la Provincia i dettagli. La rigorosa contrapposizione tra “organizzazione interna” e “attività esterna” era diventata più sfumata.

Ma al modello architettato dallo Statuto d’autonomia si è sovrapposto ancora un altro corpo di norme, e cioè la riforma della sanità, avviata con legge statale n. 833 del 23 dicembre 1978. Seguendo l’esempio britannico, è stato creato un Servizio sanitario nazionale unitario nel quale sono concentrate le funzioni in precedenza esercitate da vari enti distinti ed autonomi e cioè dalle casse mutue, dagli enti ospedalieri, dai comuni e dal Ministero della Sanità. In particolare, ha preso il posto dei preesistenti enti ospedalieri, ai quali fa riferimento lo Statuto d’autonomia, il modello del Servizio sanitario nazionale con le “unità sanitarie locali” (U.S.L.).

Nel caso delle “unità sanitarie locali”, non si tratta più di enti ospedalieri, e nemmeno di “enti” in senso giuridico, ma piuttosto di “strutture operative” di Comuni o consorzi di Comuni. Le U.S.L. esercitano quindi le funzioni di assistenza ospedaliera per conto dei Comuni e consorzi di Comuni.

Queste innovazioni sono state recepite dalla Regione Trentino-Alto Adige con LR n. 6 del 30/04/1980. In tal modo la via della riforma veniva spianata e tracciata anche per la

---

Provincia di Bolzano. Con LP n. 1 del 2 gennaio 1981 fu istituito il Servizio sanitario provinciale. La legge provinciale in parola dovette innanzitutto delegare ai Comuni le attribuzioni spettanti alla Provincia in materia di igiene e sanità (art. 4) perché questi a loro volta potessero esercitarle attraverso le Unità sanitarie locali. I Comuni altoatesini sono stati compresi in quattro distinte unità sanitarie: Centro-Sud (Bolzano), Ovest (Merano), Nord (Bressanone) ed Est (Brunico).

Anche il servizio per l'igiene e la sanità pubblica, il servizio veterinario provinciale e il servizio di medicina del lavoro, accentrati a Bolzano secondo il disegno originario, sono poi stati delegati alle quattro U.S.L.; benché esistano i rispettivi uffici provinciali, i servizi sono espletati dalle U.S.L.<sup>13</sup>

Delle riforme nel frattempo intervenute nel servizio sanitario nazionale tiene conto il testo novellato dell'art. 2, DPR 474/1975, citato sopra nel suo tenore originario. Nella sua nuova versione tale articolo, riscritto dall'art. 1 DPR 267/92 (cd. norma di attuazione "omnibus"), attribuisce alla Regione la competenza a disciplinare "il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari", mentre alla Provincia assegna "le potestà legislative ed ammini-

---

<sup>13</sup> (N. d. E.) Al fine di assicurare il coordinamento tra le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica spettanti alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e quelle spettanti agli organi statali, con particolare riferimento agli animali vivi, ai prodotti alimentari di origine animale, ai prodotti alimentari di origine non alimentare e ai prodotti non destinati all'alimentazione ma soggetti a controllo sanitario, sia di origine comunitaria movimentati fra gli Stati membri sia provenienti da Paesi terzi, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige è comunque assicurata la costituzione di una sede dell'Ufficio veterinario per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC) e di una sezione distaccata dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF). Salvo quanto espressamente previsto restano ferme le competenze dello Stato nelle materie previste.

---

strative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari” nonché “relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto”.

Negli anni dal 1992 a questa parte sono state poi varate a livello nazionale alcune altre leggi di riordino della disciplina sanitaria. Tratti essenziali di questo riordino, definito anche “miniriforma” del servizio sanitario nazionale, possono essere ritenuti la trasformazione delle Unità sanitarie locali in “Aziende sanitarie”, il passaggio delle stesse sotto la vigilanza delle Regioni e non più dei Comuni, la riduzione del numero delle aziende sanitarie, la gestione delle stesse secondo criteri di tipo imprenditoriale nonché la trasformazione di alcuni grandi ospedali in aziende ospedaliere autonome.

Con diverse leggi la Provincia si è adeguata a questa riforma e con LP n. 7 del 05/03/2001 si è provveduto al “Riordinamento del Servizio sanitario provinciale”, così il titolo della legge. Anche in Provincia di Bolzano le unità sanitarie locali sono state trasformate in aziende sanitarie, precisamente in “Aziende sanitarie provinciali”, e sottoposte ad una nuova disciplina normativa. Queste aziende sanitarie sono definite dalla legge enti strumentali della Provincia, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, di cui la Provincia si serve per il conseguimento dei suoi fini nel settore sanitario. Nell’ambito di principi stabiliti dalla Giunta provinciale, le aziende sanitarie disciplinano con atto aziendale di tipo privato la propria organizzazione ed il proprio funzionamento. L’organizzazione interna dell’azienda sanitaria deve garantire il massimo dell’efficienza e dell’efficacia del servizio e del rendimento economico della gestione in relazione alla dimensione dell’azienda stessa, nonché il rispetto dei diritti dell’utente.

---

Anche se le aziende sanitarie sono succedute alle unità sanitarie locali, assumendone le loro attribuzioni e strutture, la loro disciplina giuridica ha ben poco in comune con quella delle stesse.

Così, ad es., esse sono divenute, da strutture comunali risp. sovracomunali, strutture della Provincia, ed i Comuni non hanno più poteri nei loro confronti.

Occorrono dunque complicate forme di collaborazione tra Stato, Regione, Provincia (e, in passato, anche Comuni) per salvaguardare “la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività” (così si esprime l’art. 32 della Costituzione).

Proprio il settore della sanità pubblica si presentava particolarmente soggetto alla incidenza di misure di coordinamento statali, talvolta ritenute eccessivamente restrittive e d’ostacolo alla realizzazione di una linea politica propria da parte dell’ente provinciale.

Nel corso delle trattative intorno alla limitazione del potere statale di indirizzo e coordinamento lo Stato aveva insistito perché da tali limitazioni venisse esclusa la materia sanitaria, proposito alla fine però lasciato cadere, dimodoché i “freni” al potere di indirizzo sono diventati operanti anche in tale settore.

### **III.2.2. L’assistenza sanitaria all’estero**

Avvalendosi della sua competenza statutaria il Consiglio provinciale dell’Alto Adige nel 1975 approvò una legge provinciale per la disciplina dell’assistenza ospedaliera in Provincia di Bolzano.

---

Si pose particolare attenzione per rendere possibile anche all'estero, ed in particolare nella clinica universitaria di Innsbruck, l'assistenza medica a favore degli aventi diritto. In un primo momento, però, il Governo rinviò la legge approvata a Bolzano e ciò sul rilievo che le competenze legislative e amministrative della Provincia dovevano ritenersi limitate al solo territorio altoatesino. In seguito ad una seconda approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio provinciale nonché agli interventi di alcuni politici, il Governo fece tuttavia passare la legge nel suo impianto originario.

Così la Provincia poteva, per garantire l'assistenza ospedaliera salvaguardando le caratteristiche etniche e culturali della popolazione, stipulare, con cliniche universitarie ed altri istituti di cura anche in paesi esteri dell'area tedesca, apposite convenzioni (così a suo tempo l'art. 3, co. 4, LP 51/1975).

Con i necessari adeguamenti al sistema del Servizio sanitario nazionale, introdotto nel 1978, e con la restrizione che deve trattarsi di cliniche universitarie e di ospedali pubblici austriaci, questa possibilità è stata poi ancorata anche a livello di norme di attuazione (art. 7, DPR 197/1980).

Con la LP n. 7/2001 sul riordinamento del Servizio sanitario provinciale è stato disciplinato in modo nuovo anche il settore dell'assistenza sanitari all'estero con ampliamento delle possibilità di collaborazione internazionale.

Così le aziende sanitarie possono d'ora in poi concludere contratti societari con soggetti di diritto pubblico o privato austriaci nonché con soggetti di diritto privato appartenenti ad altri Stati dell'UE per lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute.

---

Anche la qualificazione professionale del personale sanitario e dei medici specialisti all'estero ed il riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero sono stati man mano resi possibili mediante un'azione concertata incentrata su leggi provinciali (LP 52/1975 e LP 25/1976) ed, infine, anche norme di attuazione (DPR 197/1980, artt. 6 e 8).

### **III.2.3. Igiene e medicina del lavoro**

Nel 1980 fu attuata una estensione ed un'integrazione delle attribuzioni autonome nei settori dell'igiene e della sanità, da un lato, e del diritto del lavoro, dall'altro.

Ai sensi dell'art. 1 del DPR 197/1980 in queste attribuzioni sono ora comprese anche l'igiene e la medicina del lavoro, nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. L'ispettorato del lavoro è stato trasferito alla Provincia (art. 4) sicché oggi in Alto Adige funziona un "organico sistema di ispezione del lavoro" (art. 3). Nel corso delle trattative per l'autonomia, i rappresentanti dello Stato originariamente avrebbero invece preferito due sistemi paralleli di controllo sull'osservanza delle norme a tutela del lavoratore, uno dello Stato, l'altro della Provincia.

I rappresentanti dell'Alto Adige, invece, misero in evidenza con successo gli aspetti negativi di un simile doppio binario, poco efficiente e soffocante per l'economia. Su altre competenze in materia di lavoro v. più sotto.

### **III.3. Assistenza e previdenza**

Anche la materia dell'assistenza risulta ripartita tra Regione e Province, secondo criteri analoghi a quelli del setto-

---

re sanitario. La Regione, ai sensi dello Statuto d'autonomia, è competente per l'organizzazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, la Provincia per le attività operative (art. 5 n. 2 e art. 8 n. 25 St.). Però, anche qui, bisogna segnalare che sembra essere avvenuta una estensione delle competenze provinciali a scapito di quelle regionali (E. Reggio d'Acì; cfr. art. 2, DPR 469/1975).

Il titolo dell'assistenza pubblica non comprende le moderne forme di sicurezza sociale, ovvero le assicurazioni sociali contro l'invalidità e la vecchiaia, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché contro la disoccupazione, ma comprende invece l'assistenza agli anziani, misure a favore delle case di riposo, servizi di consulenza familiare, asili-nido, promozione del servizio-giovani, misure a favore degli handicappati, misure contro la tossicodipendenza. Dal 1981 risultano espressamente attribuite alla Provincia anche l'assistenza economica a favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime di reati, nonché l'assistenza postuma all'espiazione della pena, e gli interventi a favore dei minorenni in seguito a provvedimenti presi dai tribunali per i minorenni (art. 1, DPR 215/1981).

Già da tempo sono in corso da parte altoatesina iniziative in direzione della istituzione di un proprio istituto di previdenza sociale che dovrebbe esercitare a livello provinciale le attribuzioni dell'Istituto nazionale previdenza sociale (INPS) e di alcune altre istituzioni statali. Per la Regione una tale competenza – soltanto integrativa però – è già prevista dall'art. 6 St. e dalle relative norme di attuazione di cui al DPR 58/1978.

Con DLgs del 14/05/2001, n. 259, è stata introdotta per le

---

Province Autonome di Trento e di Bolzano la possibilità di costituire con legge provinciale e ricorrendo a contributi anche obbligatori, fondi assicurativi con finalità assistenziale volti a garantire ai cittadini l'erogazione di specifiche prestazioni sanitarie e socio-assistenziali.

#### **III.4. Servizi di volontariato**

In virtù dell'art. 2 della norma di attuazione "omnibus" DPR 267/1992, alla Provincia, rispettivamente, nei suoi settori d'intervento, alla Regione, veniva attribuita la regolamentazione dei servizi di volontariato. Le istituzioni e strutture riconosciute dalla Provincia vengono automaticamente iscritte anche negli albi statali dei servizi del volontariato, ai sensi della legge statale dell'11 agosto 1991, n. 266, anche in vista di eventuali sovvenzionamenti e agevolazioni.

Sono interessate strutture tradizionali come i vigili del fuoco volontari, la Croce bianca, associazioni attive nel campo dell'assistenza agli anziani ed handicappati, ma anche nuove iniziative e progetti innovativi a favore di gruppi e categorie socialmente deboli.

#### **III.5. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per l'assistenza e previdenza pubblica (misura n. 17 del Pacchetto)
- competenza regionale per l'ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché degli enti sanitari e ospedalieri (misura n. 18)



- 
- competenza provinciale per l'igiene e la sanità (misura n. 26)
  - principio dell'utilizzazione dei mezzi destinati a scopi assistenziali e sociali non solo in proporzione alla consistenza di ciascun gruppo, bensì anche in riferimento all'entità del bisogno del gruppo linguistico (misura n. 88)
  - riconoscimento dei diplomi di dentista conseguiti in Germania o in Austria (misura n. 115).

---

## **IV. Edilizia agevolata**

### **IV.1. Fondamenti giuridici**

La Provincia è dotata di competenza primaria in questa materia - art. 8, n. 10 St.

*Altre fonti:*

- art. 15 St. (stanziamenti in bilancio per scopi sociali)
- DPR del 20/01/1973, n. 115 (trasferimento alla Provincia di beni demaniali e patrimoniali)
- DPR del 22/03/1974, n. 381 (edilizia abitativa)

### **IV.2. Peculiarità dell'edilizia agevolata in Alto Adige**

La competenza della Provincia è globale e comprende ogni forma di edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, incluse "le attività che enti a carattere extra provinciale esercitano (in Alto Adige) con finanziamenti pubblici".

In questa prospettiva, destò scalpore una sentenza della Corte Costituzionale (n. 217 dell'11 febbraio 1988) che ritenne consentiti interventi "paralleli" dello Stato con propri mezzi, organi e procedura, purché giustificati da un interesse nazionale. Nella fattispecie lo Stato può prendere provvedimenti per la agevolazione dell'acquisto da parte di lavoratori della prima casa di abitazione in zone "ad alta tensione abitativa", senza dover osservare le leggi provinciali altoatesine.

Inoltre, resta riservata allo Stato la facoltà di costruire abitazioni per i propri dipendenti "la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un

---

determinato servizio” (art. 24, DPR 381/1974); viene alla mente l’esempio classico della casa cantoniera. In altri casi in passato sono nate controversie per diversità di vedute tra Stato e Provincia, p.es. a proposito degli alloggi di servizio per i militari. Gli edifici già esistenti, di tipo economico e popolare, fino allora di proprietà statale, avrebbero dovuto essere trasferiti al patrimonio della Provincia ancora entro il 1973 (art. 8, DPR 115/1973), ma furono invece trattenuti dallo Stato, che era solito rifarsi alla clausola controversa sugli alloggi di servizio.

A prescindere da simili casi cui è riservato un trattamento particolare, per tutte le forme di edilizia abitativa agevolata in Alto Adige vale il principio che la Provincia interviene con i propri stanziamenti “in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento alla entità del bisogno del gruppo medesimo” (art. 15 St.).

Questo ricorso al criterio della proporzionale deve essere visto in relazione all’importanza che tradizionalmente si attribuiva al settore dell’edilizia abitativa agevolata nel quadro della realizzazione di una sostanziale autonomia dell’Alto Adige. Basti pensare che norme d’attuazione riferentisi al titolo dell’edilizia popolare del vecchio Statuto d’autonomia, che la SVP riteneva essere in contrasto con l’autonomia, nonché la tendenza allora riscontrabile nella prassi dello Stato di assegnare gli alloggi popolari quasi esclusivamente al gruppo linguistico italiano, nel 1959 provocarono addirittura le dimissioni dei rappresentanti del gruppo linguistico tedesco dalla Giunta regionale.

Già a partire dall’accordo di coalizione tra SVP, DC e PSI dell’aprile del 1988, il criterio del bisogno ha acquistato un peso maggiore nel senso che le assegnazioni di alloggi, in seguito a situazioni di emergenza o sfratti, vengono del tut-

---

to escluse dall'aggancio alla proporzionale etnica (un'esclusione, del resto, che si trova abbozzata già nello stesso art. 15 dello Statuto).

Nel complesso le sovvenzioni all'edilizia abitativa in Alto Adige sono contraddistinte dall'impiego di risorse stanziare in modo particolarmente generoso. La Provincia di Bolzano utilizza mezzi finanziari molto più consistenti per l'edilizia abitativa di quelli impiegati dallo Stato nelle altre regioni. Mediamente ca. 3000 famiglie altoatesine all'anno vengono attualmente ammesse alle varie forme di provvidenze e sovvenzioni nella costruzione, nell'acquisto o nel risanamento della casa di abitazione; vanno ad aggiungersi le abitazioni "convenzionate" che non possono essere rivendute o date in affitto se non a soggetti aventi diritto. Dalla data di entrata in vigore della legge di riforma dell'edilizia abitativa del 1972 sino alla fine del 2005, oltre 52.000 contributi sono stati concessi per la costruzione, l'acquisto ed il risanamento di alloggi per il fabbisogno abitativo primario dei richiedenti. Dal 1981 sono stati poi concessi altri ca 12.000 contributi per il risanamento convenzionato di oltre 16.000 alloggi. Inoltre l'Istituto per l'edilizia abitativa agevolata ha poi costruito oltre 12.000 alloggi dati in locazione.

Da più recenti indagini ufficiali è risultato che i gruppi linguistici italiano e ladino, contrariamente al gruppo linguistico tedesco, non hanno sfruttato interamente le possibilità offerte in materia di edilizia abitativa agevolata, accumulando di conseguenza un certo "credito". Quali cause di questa situazione sono stati indicati tra l'altro l'esigua disponibilità di aree edificabili nelle principali zone di insediamento dei gruppi linguistici interessati, nonché differenti priorità nel ricorso alle varie forme di agevolazioni offerte dall'ordinamento. Una disparità di trattamento dei vari gruppi linguistici è stata categoricamente esclusa.

---

### **IV.3. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la sua nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per l'edilizia comunque sovvenzionata da finanziamenti pubblici (misura n. 12 del Pacchetto)
- principio dell'utilizzazione dei mezzi destinati a scopi assistenziali e sociali non solo in proporzione alla consistenza di ciascun gruppo linguistico, bensì anche in riferimento all'entità del bisogno del gruppo stesso (misura n. 88).

---

## **V. Urbanistica. Tutela dell'ambiente**

### **V.1. Fondamenti giuridici**

La Provincia è dotata di *competenza primaria* per:

- urbanistica e i piani regolatori (art. 8, n. 5 St.)
- la tutela del paesaggio (n. 6)
- parchi per la protezione della fauna e della flora (n. 16).

*Altre fonti:*

- DPR del 22/03/1974, n. 279 (parchi per la protezione della fauna e della flora)
- DPR del 22/03/1974, n. 381 (urbanistica)

### **V.2. Urbanistica**

Il piano urbanistico provinciale ed i piani territoriali di coordinamento sono approvati con legge provinciale. Ai fini del coordinamento il Ministero dei lavori pubblici può fare delle "osservazioni" in ordine ai progetti di piano (art. 21, co. 1, DPR 381/1974).

Il primo piano di tal fatta approvato è il "Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale", approvato con legge provinciale n. 3 del 18/01/1995.

I piani urbanistici di livello inferiore a quello provinciale, cioè i piani urbanistici comunali, che devono essere deliberati dal Consiglio comunale (ed eventualmente anche i piani intercomunali, relativi al territorio di più Comuni), sono soggetti ad approvazione della Giunta provinciale (art. 21, co. 2, DPR 381/1974; infatti, i piani comunali devono essere conformi a quello provinciale).

Fino agli anni '70 nei Comuni classificati strategicamente

---

importanti, per qualsivoglia costruzione edilizia era inoltre richiesta un'autorizzazione dell'autorità militare. Ad esclusione dei Comuni della Bassa Atesina, aggregati alla Provincia di Bolzano solo nel 1948 con il vecchio Statuto d'autonomia, quasi tutti i Comuni altoatesini ed anche parti del territorio del Comune di Bolzano erano stati classificati militarmente importanti già nel corso degli anni '30 e '40.

Per il disposto dell'art. 22, DPR 381/1974 oramai sono interessati soltanto ventidue Comuni: in Val Venosta, i Comuni di Curon, Malles, Senales; Moso, in Val Passiria; in Val d'Isarco, Racines, Vipiteno, Brennero, Vizze, Campo di Trens; ed infine in Val Pusteria, Selva Molini, Valle Aurina, Predoi, Campo Tures, Rasun-Anterselva, Casies, Monguelfo Tesido, Valdaora, Braies, Villabassa, Dobbiaco, San Candido e Sesto.

Comunque, attualmente, neppure nei Comuni tuttora soggetti a disciplina speciale è più richiesta un'autorizzazione militare per ogni singolo progetto. Piuttosto, l'autorità militare collabora e partecipa già durante la fase dell'approvazione del piano urbanistico comunale. I lavori previsti in questi piani (ad esclusione però delle opere stradali intercomunali) non sono più sottoposti a un ulteriore esame dell'autorità militare.

Nei Comuni indicati, ad ogni modo, per l'alienazione di immobili ad acquirenti stranieri, ad eccezione di cittadini comunitari, è necessaria un'autorizzazione del Commissario del Governo, su parere dell'autorità militare (cfr. art. 18, legge statale n. 898 del 24/12/1976, nel testo vigente).

Le servitù militari gravanti su proprietà private negli ultimi anni hanno registrato un sensibile decremento, interessando ormai solo alcune centinaia, e non come in passato, molte migliaia di ettari di terreno (residuano soprattutto servitù costituite a vantaggio del deposito di munizioni di

---

Naz-Sciaves, nonché nei paraggi di altri depositi minori). Per il coordinamento della pianificazione urbanistica civile e dei progetti militari (i quali possono comportare anche limitazioni ed oneri per la proprietà privata) esiste un Comitato a composizione paritetica, in cui sono presenti rappresentanti dei Ministeri della difesa e del tesoro, nonché della Provincia (art. 3 legge statale 898/1976; in termini pressoché analoghi già la norma di attuazione, dell'art. 23, DPR 381/1974, ormai però superata).

In passato sono nati conflitti a proposito dell'interpretazione di una norma per la quale le costruzioni "destinate alla difesa nazionale" non hanno bisogno di una concessione edilizia rilasciata dal Comune (art. 24, co. 2, Testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento edilizio, Decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 20 del 23/06/1970). Il Consiglio di Stato ritenne lecita la costruzione, su beni appartenenti al demanio militare, di alloggi di servizio pur in assenza di concessione edilizia e benché il Comune avesse classificato l'area interessata come verde pubblico (decisione del 3 maggio 1983). Il Consiglio di Stato non ritenne, comunque, di poter negare che alloggi di servizio fossero opere destinate alla difesa nazionale.

La disciplina legislativa provinciale attualmente vigente in materia di urbanistica è contenuta nella LP n. 13 del 11/08/1997 ("Legge urbanistica provinciale") con le modifiche ed integrazioni successivamente apportate.

### **V.3. Parchi naturali. Il parco nazionale dello Stelvio. La tutela del paesaggio**

La Provincia è abilitata a costituire e disciplinare "parchi per la protezione della flora e della fauna" (art. 8, n. 16 St.).



---

I rappresentanti dello Stato hanno difeso a lungo l'assunto che il parco nazionale dello Stelvio non fosse compreso nella competenza provinciale per la protezione della fauna e della flora, ma venisse a formare una materia a sé stante, di esclusiva competenza statale. Il parco nazionale in parola era stato istituito con legge statale n. 740 del 24/04/1935 non solo ai fini della protezione dell'ambiente e del paesaggio, ma anche al dichiarato scopo della promozione del turismo. Il parco si estende per circa la metà in territorio altoatesino, la rimanenza nelle province di Trento e di Sondrio. Soprattutto l'inclusione nel parco anche del fondovalle venostano, a sud dell'Adige nel tratto compreso tra Glorenza e Laces, era avvenuta a suo tempo contro la volontà delle popolazioni interessate. È già in preparazione una legge provinciale che prevede la modifica dei confini del parco, da anni richiesta, modifica tendente nella sostanza a una riduzione del parco stesso alle zone alpine non coltivate. Essa prevede una riduzione del parco di ca. 2.600 ettari ed una suddivisione del territorio del parco che rimane tale in quattro zone a livello di protezione diversificato.

Benché già il 1974 avesse portato una apposita norma di attuazione, i contrasti di interessi tardavano a sopirsi e continuavano ad essere d'ostacolo ad un possibile esercizio dei poteri autonomi conferiti alla Provincia in ordine al parco dello Stelvio.

Questi i principali contenuti della norma d'attuazione (art. 3, DPR 279/1974), per lungo tempo in larga misura rimasta lettera morta: Le Province di Trento e Bolzano possono, con legge provinciale, modificare l'estensione del parco nel rispettivo territorio, ma soltanto previa consultazione con lo Stato ed "assicurando comunque le effettive esigenze di tutela". Parimenti, la legge provinciale può disciplinare le forme e i modi della specifica tutela, per la parte di rispet-

---

tiva competenza territoriale, e non senza avere raggiunto, con lo Stato, le intese necessarie sulla base dei principi fondamentali di tutela dei beni naturali, come stabiliti da accordi internazionali. La gestione unitaria del parco deve essere attuata attraverso la costituzione di un consorzio tra lo Stato (per la parte rientrante nel territorio della Regione a Statuto ordinario Lombardia) e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Soltanto a distanza di circa 20 anni dall'entrata in vigore della predetta norma di attuazione si è riusciti a riordinare l'amministrazione del parco ed a creare pertanto la premessa fondamentale per poter porre concretamente mano ai problemi del parco che col tempo si sono manifestati. In seguito al cd. accordo di Lucca, nel quale gli enti interessati dal parco riuscirono ad accordarsi sulla forma di organizzazione del consorzio di gestione, la Provincia autonoma di Trento (con LP n. 22 del 30/08/1993) e la Provincia autonoma di Bolzano (con LP n. 19 del 03/11/1993) seguiti poi dallo Stato (con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26/11/1993) emanarono, ciascuno per la parte di sua competenza, la normativa sul consorzio di gestione del parco.

I tratti essenziali di questa normativa sono i seguenti: Un consiglio direttivo interregionale, composto da 16 membri, emana le direttive generali di coordinamento per assicurare una gestione unitaria del parco. Dato che il parco si estende sul territorio di tre enti territoriali (Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento e Regione Lombardia), è prevista la costituzione di un comitato di gestione per ognuna di queste parti di territorio del parco. Ad ogni comitato di gestione spetta principalmente, per la parte di rispettiva competenza, la gestione ordinaria del parco, tenendo conto delle relative realtà economiche, sociali e cul-

---

turali locali. Altri organi del consorzio sono poi il presidente del parco e il collegio dei revisori dei conti.

Comparativamente sono minori i problemi sorti con i restanti parchi naturali, di competenza provinciale. Appaiono degne di nota due sentenze della Corte costituzionale (n. 167 del 07/05/1987 e n. 191 del 21/05/1987) che negano alla Provincia il potere di limitare o addirittura vietare unilateralmente, nelle aree comprese nei parchi naturali, le esercitazioni militari o la realizzazione di opere e infrastrutture militari.

Interferenze statali nell'autonomia provinciale in materia ambientale e paesaggistica sono previste anche nella legge statale n. 349 del 08/07/1986 (c.d. legge Galasso), sull'istituzione del Ministero per l'ambiente. La legge in questione ha introdotto per varie opere edili ed altri progetti imprenditoriali una procedura di valutazione dell'impatto ambientale, alla quale le Province autonome sono sì ammesse a partecipare, ma senza poteri decisori dal momento che la decisione finale spetta a organi dello Stato. Questo ed altri interventi nell'autonomia appaiono però ammissibili, a giudizio della Corte Costituzionale, tra l'altro perché in ordine all'esame dell'impatto ambientale l'Italia era tenuta a uniformarsi con una certa urgenza a una direttiva CEE (n. 337 del 27 giugno 1985) e perché il diritto ad un ambiente salubre (dedotto dagli artt. 9 e 32 della Costituzione) fonderebbe una responsabilità ed un'obbligazione indivisibile dello Stato, atte a giustificare una procedura unitaria per tutto il territorio nazionale (sentenza n. 210 del 22/05/1987). Va però detto che alla valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della normativa statale sono assoggettate soltanto le centrali termiche di rilevante potenza, quelle nucleari, le acciaierie, gli impianti chimici integrati, le autostrade, le dighe di rilevante importanza ed altri grandi progetti di paragonabili dimensioni. Per opere ad impatto ambientale minore è rima-

---

sta intatta la competenza della Provincia, competenza che è stata esercitata per la prima volta con l'adozione della LP 7 luglio 1992, n. 27, sulla "Istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale". Tale legge è stata però ritenuta dalla Commissione dell'UE non conforme alla normativa comunitaria e dovette pertanto essere modificata<sup>14</sup>.

Una controversia di più ampie dimensioni sulla necessità o meno di dover procedere ad una valutazione dell'impatto ambientale è sorta in occasione dell'ampliamento dell'aeroporto di Bolzano. Nel corso di tale controversia è stata adita anche la Corte di Giustizia della UE in via di domanda di pronuncia pregiudiziale, che si è poi pronunciata in merito con sentenza del 16/09/1999 (causa C-435/97).

#### **V.4. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per i parchi naturali (misura n. 4)
- limitazione delle restrizioni alle quali i trasferimenti di proprietà di immobili siti in provincia di Bolzano sono soggetti per ragioni militari (misura n. 127).

---

<sup>14</sup> (N. d. E.) La Legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2 contiene l'attuale disciplina in vigore in Provincia di Bolzano sui principi generali e competenze, sulla valutazione ambientale strategica, sulla valutazione ambientale per progetti, valutazione ambientale integrata per progetti IPPC e sulla procedura cumulativa in materia ambientale.

---

## VI. Lavori pubblici. Trasporti

### VI.1. Fondamenti giuridici

La Provincia è dotata di *competenza primaria* per

- i porti lacuali (art. 8, n. 11 St.)
- le opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (n. 13)
- le miniere, acque minerali e termali, le cave e torbiere (n. 14)
- viabilità acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (n. 17)
- le comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (n. 18)
- l'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (n. 19)
- espropriazioni (n. 22)
- opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (n. 24),

e di *competenza (formalmente ancora) secondaria*, in seguito alla riforma costituzionale del 2001 però primaria per

- l'utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9 n. 9).

*Altre fonti:*

- art. 4 n. 6 St. (competenza primaria della Regione per i servizi antincendi)
- artt. 12, 13 e 14 St. (concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopi idroelettrici, concessioni in materia di comunicazioni e trasporti, piani per le opere idrauliche e per l'utilizzazione delle acque pubbliche)
- art. 18 (funzioni amministrative della Provincia nella materia dei servizi antincendi)
- art. 45 (servizi nazionali di comunicazione e trasporti che interessino in modo particolare la Regione)

- 
- artt. 66 - 68 e 108 (demanio e patrimonio della Regione e delle Province)
  - art. 104 (possibilità di modificare, con semplice legge statale, l'art. 13 St.)
  - DPR del 20/01/1973, n. 115 (demanio e patrimonio pubblico)
  - DPR del 22/03/1974, n. 381 (strade, acquedotti, opere pubbliche, acque pubbliche, energia, protezione civile)
  - DPR del 26/03/1977, n. 235 (energia elettrica)
  - DPR del 31/07/1978, n. 1017 (cave e torbiere)
  - DPR del 24/03/1981, n. 227 (espropriazioni per pubblica utilità)
  - DPR del 19/11/1987, n. 527 (comunicazioni e trasporti)
  - DPR del 15/07/1988, n. 300 (miniere)
  - DLgs. del 25/01/1991, n. 33 (comunicazioni e trasporti)
  - DLgs. del 16/03/1992, n. 267 (bacini di rilievo nazionale)
  - DLgs. del 21/09/1995, n. 429 (delega di funzioni amministrative in materia di comunicazioni e trasporti)
  - DLgs. del 2-9-1997 n. 320 (delega di funzioni amministrative in materia di viabilità statale)
  - DLgs. del 21/12/1998, n. 495 (demanio e patrimonio pubblico)
  - DLgs. del 11/11/1999, n. 463 (demanio idrico, opere idrauliche, energia elettrica)
  - DLgs. del 16/03/2001, n. 174 (trasporto ferroviario e trasporti in genere)
  - DLgs. del 15/04/2003, n. 118 (grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico)

## **VI.2. L'energia**

### **VI.2.1. La situazione di partenza**

Se si prende come esempio l'anno 1986, si rileva che l'Alto

---

Adige produsse il 2,7 per cento dell'energia elettrica prodotta in Italia, ma partecipò solo nella misura dell'1 per cento al consumo italiano dell'energia stessa. Quest'appariscente ricchezza spiega probabilmente il notevole numero di norme abbastanza dettagliate sulle acque pubbliche e sulla energia idroelettrica sparse in modo un po' disorganico per tutto lo Statuto d'autonomia. Nella predisposizione delle norme in parola si perseguivano due scopi fondamentali:

Da un lato, all'inizio degli anni '70 in Alto Adige, una provincia che può essere considerata una grande fornitrice di energia elettrica, esistevano ancora centinaia di masi, addirittura interi villaggi privi di (adeguato) allacciamento alla rete elettrica. Il problema riguardava all'incirca 80.000 abitanti. La normativa statale vigente non era particolarmente adatta alle peculiarità della realtà altoatesina.

Così, chi voleva un allacciamento alla rete elettrica oltre i 300 metri di distanza dalla più vicina stazione di trasformazione, doveva sopportare in proprio il 70% dei costi. Questo poteva apparire equo con riferimento alla situazione dei tipici insediamenti abitativi italiani, ma comportava ripercussioni inique per quelli sudtirolesi disseminati in alta montagna, caratterizzati da densità edilizia molto più bassa (A.E. Alcock). L'autonomia provinciale era chiamata a porre rimedio a questa emergenza.

Oltre a ciò, appariva degno di imitazione il modello austriaco di politica dei prezzi. Nel Tirolo del Nord, le cui risorse naturali possono essere paragonate a quelle altoatesine, l'energia elettrica era tradizionalmente meno costosa che in altri Länder austriaci. Una simile politica tariffaria fu ritenuta auspicabile anche in Alto Adige. La copertura del fabbisogno doveva essere garantita mediante un consorzio provinciale di aziende comunali.

---

## VI.2.2. I principali contenuti della normativa

La Provincia è dotata, secondo il nuovo Statuto, di competenza secondaria per l'“utilizzo delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico” (art. 9, n. 9, St.). Può dunque rilasciare – in base allo Statuto – concessioni per “piccole” derivazioni per produzione di energia. Tali sono da considerare, ai sensi della legge statale n. 7 del 24/01/1977, solo quelle con una potenza installata non superiore ai 3000 KW (fino all'entrata in vigore della legge citata il limite massimo era fissato in 220 KW). Stando allo Statuto, sulle domande di concessione di grandi derivazioni per produzione di energia elettrica provvede il Ministero per i lavori pubblici di concerto con il Ministero per l'industria, il commercio e l'artigianato, e d'intesa con la Provincia (art. 13, co. 4, St.). Ed in base all'art. 12 St. alla Provincia è data la possibilità di fare osservazioni, opposizioni e presentare ricorsi nell'ambito dei procedimenti tesi ad attribuire concessioni risp. a rinnovarle.

I maggiori concessionari di tali “grandi” derivazioni di acque pubbliche erano finora l'Ente nazionale per l'energia elettrica ENEL, la Montedison, nonché l'Azienda elettrica consortile delle città di Bolzano e Merano (ora Azienda energetica SpA). Accanto, esistono molti impianti privati che usufruiscono di derivazioni “piccole”.

Questa ripartizione di competenze tra Stato e Provincia, quale è stabilita dallo Statuto, è stata nel 1999 oggetto di incisive modifiche a vantaggio della competenza provinciale, così come in generale alla Provincia sono state attribuite nuove competenze in materia di energia elettrica. Come “inizio di una nuova era energetica in Alto Adige”, come “conquista per il nuovo secolo”, come “competenza economicamente più importante dopo il nuovo Statuto



---

di Autonomia” e con altre espressioni simili è stato salutato il decreto legislativo 11-11-1999, n. 463, recante norme di attuazione nel settore dell’energia elettrica, con il quale “si è riportata a casa l’energia”. Il relativo cammino è stato lungo ed irto di ostacoli: da ultimo, ancora le due grandi aziende elettriche ENEL ed Edison, che finora giocavano un ruolo di spicco nella produzione di energia elettrica in Provincia, hanno cercato di ottenere una modifica a loro favore di importanti aspetti della nuova normativa. Anche alcuni ministri hanno sollevato riserve di legittimità su alcuni suoi contenuti.

Alla fine però, le norme di attuazione sono state emanate nel testo approvato il 30 giugno 1999 dalla Commissione dei Dodici.

Le nuove norme di attuazione trasferiscono, in primo luogo ed in generale, alla Provincia di Bolzano (e, parallelamente, alla Provincia di Trento) le funzioni in materia di energia finora esercitate dallo Stato e da determinati altri enti pubblici. Come è poi specificato dalle stesse, queste funzioni concernono “le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia” eccettuate alcune funzioni, che restano riservate allo Stato (ad es. la definizione degli obiettivi della politica energetica nazionale, la regolamentazione inerente l’esportazione e l’importazione di energia, impianti nucleari, gasdotti di determinate dimensioni, oleodotti, scorte petrolifere obbligatorie ed altro). Il trasferimento delle funzioni è operato “ai sensi e nei limiti di cui agli articoli 8, 9 e 16 dello Statuto”.

Con le nuove norme, a decorrere dal 01/01/2000, viene altresì delegata alla Provincia la competenza, finora riservata allo Stato, al rilascio delle concessioni per le grandi

---

derivazioni a scopo idroelettrico. Con effetto dalla stessa data, la Provincia succede allo Stato nei rapporti giuridici inerenti le funzioni delegate in atto con i concessionari. Le norme di attuazione disciplinano poi dettagliatamente la sorte delle concessioni in essere nonché il meccanismo per il rilascio di nuove concessioni. Le nuove concessioni vengono rilasciate per un periodo trentennale, ed in caso di presentazione di più offerte uguali, viene data la preferenza al concessionario uscente ed agli enti locali (comuni, unioni di comuni, consorzi di comuni, le loro imprese e società ecc.). A parità di offerta di tali soggetti con diritto di preferenza, la concessione viene rilasciata a quello che ha presentato il programma migliore sotto il profilo paesaggistico ed ambientale e della garanzia di deflusso minimo.

Per quanto concerne la preferenza riservata agli enti locali occorre precisare che questi, in (Trentino-) Alto Adige, già sotto il vigore del previgente DPR n. 235/1977, godevano di un trattamento più favorevole rispetto al resto d'Italia, se aspiravano a diventare concessionari di derivazioni d'acqua, in concorrenza con l'ENEL, dopo la nazionalizzazione della produzione di energia elettrica avvenuta nel 1962.

Con le nuove norme di attuazione viene attribuita alla Provincia anche la competenza al rilascio delle concessioni per la distribuzione dell'energia elettrica (nuovo art. 1-ter del DPR 235/1977). Le concessioni di distribuzione in essere restano in vigore fino al 31 dicembre 2030, poi sarà la Provincia a rilasciare le concessioni. Le relative gare dovranno essere indette almeno cinque anni prima del termine suddetto. Come per le concessioni di produzione, anche per quelle di distribuzione, in caso di offerte uguali, è stabilito il diritto di prelazione per i concessionari uscenti e per gli enti locali.

---

Le nuove norme dispongono anche il trasferimento degli impianti per la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica dai proprietari attuali ai nuovi concessionari, e ne disciplinano sia i tempi, sia gli indennizzi da corrispondersi.

Pesanti accuse sono state mosse da parte sudtirolese in novembre 2005 al Governo romano ed annunciati ricorsi alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia europea, allorché il Governo aveva deliberato, in spregio alle norme di attuazione e ad imminente scadenza del termine di dicembre 2005 per la presentazione delle domande di partecipazione alla gara per le nuove concessioni, di prorogare le concessioni dell'ENEL, che sarebbero scadute nel 2010, di altri 10 anni, conservando così allo stesso 21 centrali in Alto Adige.

Un ruolo determinante nella nuova politica energetica è destinato alla società SEL – Società elettrica atesina p.a., costituita il 05 novembre 1998 ai sensi della LP 10/10/1997, n 14. Tra i compiti di questa società rientrano essenzialmente la costruzione ed il mantenimento di linee ad alta tensione, l'acquisizione delle reti a bassa e media tensione dell'ENEL, l'assistenza tecnica ed amministrativa ai Comuni per la distribuzione dell'energia elettrica, nonché tutte le attività necessarie al conseguimento delle finalità di cui al DPR 235/1977. Ciò significa, che questa società può svolgere un'ampia gamma di attività nel campo della produzione e distribuzione dell'energia elettrica. La citata legge provinciale autorizza la Provincia a sottoscrivere una quota del capitale sociale della società fino alla concorrenza di 40 miliardi di Lire, a condizione però che alla Provincia venga riservata la maggioranza del capitale sociale. Attualmente il capitale della SEL Spa ammonta a ca. 37 milioni di Euro. Il 93,88% delle sue azioni è in mano

---

alla Provincia, il resto (6,12%) è in possesso di 100 dei 116 comuni della provincia e di 4 comunità comprensoriali. Finora non partecipano al capitale della SEL taluni grandi comuni nonché quasi tutti i comuni della Val Venosta. Questi comuni dispongono di proprie aziende produttrici di energia elettrica in parte di grandi dimensioni.

Con la costituzione della SEL Spa la Provincia ha così, tra l'altro, fatto uso, a distanza di 20 anni dalla sua introduzione, della facoltà prevista all'art. 10 del DPR 235/1977, di istituire un'azienda speciale provinciale per la costruzione ed il funzionamento di linee di interconnessione ad alta tensione e simili servizi comuni che interessino l'intera provincia. Questa versione originaria è stata modificata dal DLgs. 463/1999 da un lato, in quanto il modello dell'azienda speciale provinciale è stato sostituito da altre forme di impresa, dall'altro, in quanto le funzioni sono state integrate con una generale competenza "all'esercizio di attività elettriche".

Appena costituita, la SEL Spa divenne già oggetto di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato avviato dalla Commissione Europea. Si trattava in sostanza di verificare se la partecipazione pubblica alla SEL Spa e la determinazione del prezzo per l'acquisizione delle reti di trasporto e distribuzione dell'ENEL costituiscono un aiuto economico distorsivo della concorrenza che si ripercuote sul commercio infracomunitario.

In maggio del 2001 la Commissione Europea è stata investita di un'altra questione e cioè se anche i diritti di preferenza accordati ai concessionari uscenti risp. alla Provincia ed agli enti locali nel rilascio di concessioni previsti dalle nuove norme di attuazione siano distorsivi della concorrenza. Trattative poi condotte dalla Provincia con la Com-

---

missione hanno evidenziato che quest'ultima non aveva niente da eccepire sul diritto di precedenza in occasione del rilascio di concessioni per impianti esistenti, ma bensì quando si tratta di concessioni nuove per impianti nuovi. La Commissione dei Dodici ha pertanto deciso all'unanimità una modifica delle norme di attuazione in tal senso, che però è stata fermata dal Governo centrale che finora non l'ha emanata. Nel frattempo sembra che la Commissione Europea avesse abbandonato la predetta distinzione tra le concessioni e di seguire una linea più rigorosa. L'aver investito la Commissione Europea della predetta questione ha poi avuto come conseguenza, che essa è venuta ad occuparsi anche del cd. "Decreto Bersani" che liberalizza la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica in Italia e che contiene pure diritti di preferenza accordati ai concessionari uscenti. Il problema originariamente locale ha pertanto raggiunto una dimensione nazionale, suscitando preoccupazione anche presso il Governo statale sul destino di questi diritti di precedenza che ora tocca anche i grandi produttori di energia elettrica a livello nazionale.

I titolari di concessioni per "grandi" derivazioni hanno l'obbligo di fornire alla Provincia, annualmente e gratuitamente, un cospicuo quantitativo di energia elettrica, o in luogo di queste forniture, devono corrispondere somme di denaro (art. 13, co. 1 e 3 St.).

La ragguardevole autonomia della Provincia nel settore energetico è completata dal potere di stabilire con legge provinciale, in modo autonomo, i criteri per le tariffe di utenza da applicare in Alto Adige, le quali non possono comunque superare le tariffe deliberate dal Comitato interministeriale prezzi CIP (art. 13, co. 2 St.).

Ai sensi dell'art. 70 St. viene devoluto alla Provincia il pro-

---

vento dell'imposta per l'energia elettrica ivi consumata ed inoltre, ai sensi dell'art. 71 St., i nove decimi dell'importo del canone annuale per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche esistenti in provincia.

Per chiudere, alcuni dati sulla produzione di energia elettrica in Alto Adige, riferiti all'anno 1999, anno in cui sono state emanate le nuove norme di attuazione: produzione totale: 5.000 milioni kWh di cui il 95% prodotto da ENEL, Edison e Azienda consortile di Bolzano e Merano; 33 grandi centrali elettriche (19 ENEL, 9 Edison, 4 Azienda energetica SpA e 1 Brunico); ca. 700 centraline private; 66 distributori; consumo in Alto Adige: 2.000 milioni kWh (dati tratti da: Das Land Südtirol, 7/1999).

### **VI.3. Acque pubbliche**

Come nel settore dell'energia elettrica, così anche nel settore delle acque pubbliche le norme di attuazione di cui al DLgs 463/1999 hanno ampliato in modo decisivo le competenze della Provincia.

Per quanto concerne il demanio idrico in Alto Adige, esso è stato trasferito, con poche eccezioni, dallo Stato alla Provincia già dalle norme di attuazione del 1973. Erano esclusi dal trasferimento l'Adige a sud di Tel, i fiumi Isarco e Drava (art. 8, co. 1, lett. e) del DPR 115/1973).

Con le nuove norme di attuazione del 1999, questi fiumi sono stati "riportati a casa", come si esprimeva la stampa. Ora il demanio idrico della Provincia comprende tutti i fiumi (compresi gli alvei e le pertinenze, le opere di bonifica e di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, le opere idrauliche ed altro), tutti i laghi e tutti i ghiacciai nonché, in seguito alla demanializzazione, avvenuta con

---

legge statale n. 36/1994 anche delle acque private, tutte le acque sia sotterranee che superficiali.

In virtù dell'art. 8, n. 24 St. la Provincia è dotata di competenza primaria per le opere idrauliche della 3°, 4° e 5° categoria. Per assicurare una chiara e praticabile delimitazione delle reciproche sfere di competenza, una norma d'attuazione conteneva la seguente definizione legale: per opere idrauliche della 1° e 2° categoria, cioè riservate allo Stato, bisognava intendere quelle che riguardavano il demanio idrico rimasto allo Stato, vale a dire l'Adige nel tratto indicato, l'Isarco ed il fiume Drava (art. 7, co. 1, DPR 381/1974).

Restava così escluso che nello stesso tratto di corso d'acqua fosse competente per determinati lavori lo Stato e per altri la Provincia e che opere di uno dei due enti interessati dovessero essere realizzate sui beni appartenenti all'altro.

In seguito al trasferimento alla Provincia, operato dalle norme di attuazione del 1999, dei fiumi in precedenza rimasti allo Stato, anche la ripartizione delle competenze per le opere idrauliche subì delle modifiche. Con decorrenza del 1° gennaio 2000 infatti è delegata alla Provincia, per il suo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria.

Ai sensi dell'art. 14, co. 2 St., lo Stato e la Provincia predispongono annualmente un piano di coordinamento delle opere idrauliche di rispettiva competenza. In seguito alla delega alla Provincia delle funzioni finora riservate allo Stato in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria, che ha portato alla concentrazione di tutte le funzioni in materia di opere idrauliche di qualsiasi categoria in capo alla Provincia, questa norma è stata svuotata

---

del suo contenuto. Le nuove norme di attuazione prevedono pertanto in merito, che al posto del piano di coordinamento la Provincia dovrà predisporre piani pluriennali concernenti la gestione, la manutenzione nonché gli investimenti per la realizzazione di nuove opere idrauliche di prima e seconda categoria. Tali piani sono poi approvati d'intesa tra il Ministro dei lavori pubblici ed il Presidente della Provincia. Nell'ultima parte dell'art. 7, DPR 381/1977, nella sua nuova versione, è poi stabilito che questi piani pluriennali valgono anche quale piano di coordinamento previsto dall'art. 14 St.

Le opere idrauliche hanno principalmente due finalità: in parte servono alla sistemazione di bacini montani, alla prevenzione di piene e di allagamenti, in parte, invece, sono destinate alla utilizzazione e alla derivazione dell'acqua per la produzione di energia, a scopi di irrigazione e come acqua potabile.

Per questo secondo settore, l'utilizzazione delle acque, la Provincia è dotata di competenza secondaria (art. 9, n. 9 St.). Come già sopra descritto, l'esclusione, prevista dallo Statuto, delle grandi derivazioni per la produzione di energia elettrica dalla competenza provinciale, non è più attuale. L'utilizzazione delle acque pubbliche ha luogo in base a un piano generale (art. 14, co. 3 St.) stabilito d'intesa tra Stato e Provincia (art. 8, DPR 381/1974). In tale sede viene, da un lato, accertato di comune accordo il fabbisogno totale di acqua, e dall'altro, le risorse esistenti in provincia per coprire il fabbisogno stesso, mentre prima delle norme d'attuazione gli accertamenti in parola erano compiuti unilateralmente dallo Stato, nel quadro del Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, DPR 381/1974). In un primo tempo lo Stato era intenzionato di riservare a se stesso la competenza di accertare il fabbisogno, argo-



---

mentando che lo Statuto d'autonomia menzionava solo il piano delle opere idrauliche e quello dell'utilizzazione delle acque pubbliche, ma non anche il terzo strumento di pianificazione già previsto nella legislazione statale, e cioè il piano degli acquedotti. In base al DLgs. 463/1999, il piano di utilizzazione delle acque vale anche, per il territorio della Provincia, quale piano di bacino di rilievo nazionale.

Da vedersi in stretta relazione con l'appartenenza delle acque pubbliche a un determinato ente è anche la polizia delle acque, ovvero la potestà di permettere o vietare nell'alveo e sulle sponde piantagioni, costruzioni, estrazione di sabbia e di ghiaia e simili attività. Quando vigeva il vecchio Statuto d'autonomia, la polizia delle acque demaniali era di competenza dello Stato, allora titolare delle acque pubbliche, mentre la sistemazione dei bacini montani spettava alla Regione. Ora tutte e due le attribuzioni indicate, e con esse la responsabilità complessiva per un'efficace tutela contro inondamenti e allagamenti in merito a tutte le acque (dopo il DLgs. 463/1999, pertanto, anche per l'Adige a sud di Tel, per l'Isarco e la Drava, prima esclusi) sono concentrate presso la Provincia così anche la tutela delle acque dagli inquinamenti (art. 5, DPR 381/1974).

#### **VI.4. Lavori pubblici**

La Provincia è competente per i lavori pubblici "di interesse provinciale" (art. 8, n. 17 St.). Viceversa resta intatta la competenza dello Stato per: le autostrade (in precedenza, cioè prima della delega di cui ai seguenti capoversi, anche per le strade statali), la costruzione di linee ferroviarie statali, per determinate opere di prevenzione e soccorso, per i casi di calamità pubbliche e certi altri interventi ancora (art. 19, DPR 381/1974). Prima della riforma della Costitu-

---

zione del 2001 erano esclusi anche gli aeroporti non aventi soltanto carattere turistico. Con la riforma tale esclusione è stata eliminata.

Con l'art. 27 del DPR 381/1974 sono poi stati trasferiti alle due Province autonome la maggior parte dei servizi e delle sezioni del Provveditorato alle opere pubbliche di Trento e dei due Uffici del Genio Civile di Trento e di Bolzano.

Già da parecchio tempo la Provincia di Bolzano ha chiesto il trasferimento della manutenzione - di competenza dell'ANAS - anche delle strade statali che attraversano il territorio provinciale, risp. il trapasso definitivo di tali strade al patrimonio della Provincia.

La possibilità di un tale trapasso è prevista dall'art. 4 DPR 381/1974, che tra l'altro dispone che lo Stato può, d'intesa con la Provincia, effettuare la "sclassificazione delle strade statali" (con la loro conseguente esclusione dal demanio statale). Nel gennaio del 1994 la Giunta provinciale ha chiesto il trasferimento di 19 strade statali di cui l'ANAS era però disposta a trasferirne solo una parte. Dal trasferimento rimanevano comunque escluse le strade che portano ai valichi di frontiera, cui lo Stato attribuisce rilevanza strategica (statali del Brennero, della Val Venosta e della Pusteria). In primavera del 1995, dopo lunghe trattative, sembrava più o meno certo il trasferimento alla Provincia di 10 tratti stradali di quasi 300 km. Tuttavia, tale trasferimento non ebbe poi luogo, in quanto ben presto fu presa in considerazione un'altra variante, attuata in definitiva dopo tenaci trattative. Con DLgs. n. 320 del 02/09/1997, recante modifiche al citato DPR 381/1974, sono state delegate alla Provincia autonoma di Bolzano (ed a quella di Trento), a decorrere dal 1° luglio 1998, le funzioni in materia di viabilità stradale dello Stato (quale ente proprietario) e dell'ANAS, escluse le autostrade. Alla Provincia sono

---

state attribuite la gestione, la manutenzione, l'incremento e così via delle strade statali localizzate nel proprio territorio - in totale circa 815 km -, mentre lo Stato rimaneva proprietario delle strade stesse. Alla Provincia è stata tuttavia trasferita la proprietà di tutti gli altri beni immobili quali case cantoniere, rimesse ecc. nonché di tutti i beni mobili esistenti nel suo territorio, strumentali all'esercizio delle funzioni delegate, quali autoveicoli, attrezzi ecc..

Inoltre è stata disposta la soppressione del compartimento ANAS di Trento con la sua sede in Bolzano ed al personale dell'ANAS è stata data la possibilità di chiedere, entro un determinato termine, il mantenimento in servizio presso L'ANAS ed il conseguente trasferimento ad altri compartimenti dell'ANAS medesimo, mentre il personale che non avrebbe esercitato tale diritto sarebbe stato trasferito alla Provincia.

Un punto fortemente discusso nell'ambito delle trattative sulle norme di attuazione in oggetto era la misura della partecipazione dello Stato al finanziamento delle funzioni delegate. Dato che la delega è avvenuta nel quadro della politica statale di riduzione della spesa pubblica, era chiaro che lo Stato avrebbe mantenuto il proprio contributo finanziario entro limiti ristretti e che comunque non si sarebbe arrivato ad un finanziamento statale che avrebbe coperto interamente i costi, anche perchè secondo la Provincia il calcolo dei costi effettuato dallo Stato era troppo basso, tenuto conto del grado del bisogno di risanamento delle strade statali in Alto Adige.

Quel che infine ne è uscito, è un sistema contributivo differenziato e graduato nel tempo, calcolato sulla base del rapporto tra estensione della rete stradale (statale) localizzata in Provincia e quella dell'intera rete stradale statale.

---

Posto che l'ANAS in sede di concreta attuazione della delega ha creato alla Provincia una serie di difficoltà, quest'ultima nel 1999 si è rivolta alla Corte costituzionale per far accertare le rispettive competenze. La Corte costituzionale si è pronunciata in merito con sentenza n. 313 del 12 – 27 luglio 2001.

Attualmente la Provincia è responsabile di 2745 km di strade, di cui 1230 km di strade provinciali, 990 km di strade statali e 525 km di strade comunali convenzionate.

In relazione a “tutte le materie di competenza provinciale” la Provincia è altresì dotata del potere di procedere alle espropriazioni di proprietà private occorrenti per interventi di pubblica utilità (art. 8, n. 22 St.). Ciò vale in particolare per l'espropriazione di terreni, sui quali la Provincia intenda costruire edifici a destinazione pubblica. Inoltre la Provincia di fatto già da tempo disciplina anche le espropriazioni in ambito comunale.

Nel caso delle espropriazioni ancora effettuate dallo Stato, nei rimanenti settori di sua competenza, la Provincia può integrare gli indennizzi corrisposti dallo Stato ai proprietari espropriati con l'assegnazione di importi aggiuntivi. Per consuetudine l'indennità di espropriazione pagata dalla Provincia Autonoma è maggiore dell'indennità prevista per analoghi interventi espropriativi dello Stato (cfr. gli artt. 1 e 2, DPR 227/1981).

L'autonomia legislativa della Provincia in materia di determinazione dell'indennità di esproprio è stata tuttavia limitata da una sentenza della Corte costituzionale (n. 80 del 07-19/03/1996). Con questa sentenza infatti è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, contenuto nell'art.

---

8, co. 1, della legge provinciale n. 10 del 15/04/1991, in quanto in contrasto con il criterio – molto meno favorevole al cittadino espropriato e viceversa più favorevole all’ente espropriante – introdotto dall’art. 5-bis della legge statale n. 359/1992. La Corte costituzionale ravvisava in detto art. 5-bis una norma fondamentale di una riforma economico sociale, alla quale avrebbe dovuto essere adeguata anche la legislazione provinciale. Questa sentenza è di importanza che va ben oltre il caso concreto, in quanto in essa la Corte statuisce che la mancata impugnazione diretta da parte del Governo centrale di una legge provinciale non adeguata ai principi della legge di riforma statale ai sensi delle norme di attuazione in materia di funzione di indirizzo e coordinamento (DLgs. 266/1992) non preclude la possibilità di un successivo controllo di legittimità costituzionale della legge in via incidentale per lo stesso motivo del mancato adeguamento ai detti principi. Una tale preclusione, continua la Corte, si risolverebbe nella attribuzione di una vis rinforzata alla legge provinciale non impugnata in via principale, di cui però non é dotata.

## **VI.5. Demanio e patrimonio della Provincia**

Il vecchio Statuto di Autonomia del 1948, agli articoli 57 e 58, aveva attribuito solo all’ente Regione, e non anche alle due Province di Trento e Bolzano, un demanio ed un patrimonio propri, correlati con le competenze loro riconosciute dallo Statuto, e costituiti da beni che lo Stato avrebbe dovuto loro cedere. In questa materia, le due Province erano poste sullo stesso piano delle altre province d’Italia: disponevano infatti di un proprio demanio e di un proprio patrimonio solo nella misura in cui questi erano attribuiti anche a tutte le altre province. Questo diverso trattamento riservato, da un lato, alla Regione e, dall’altro, alle due Pro-

---

vince di Bolzano e di Trento era conseguenza del diverso ruolo che queste istituzioni rispettivamente rivestivano nella gestione dell'autonomia secondo il Vecchio Statuto, per il quale la Regione era l'ente preponderante nella maggior parte dei settori di competenza autonoma, che erano al contempo quelli più rilevanti.

Con la riforma dello Statuto del 1971 questo stato di cose cambiò coerentemente con il nuovo ruolo che alle due Province venne assegnato dal Nuovo Statuto nella gestione dell'autonomia.

Così, in correlazione con le loro competenze, vennero attribuiti anche alle due Province un demanio ed un patrimonio propri, costituiti da beni che avrebbero dovuto esser loro ceduti, in parte dalla Regione ed in parte dello Stato. A questa attribuzione si pervenne nel seguente modo: i due articoli del Vecchio Statuto sopra citati, che, come detto, assegnano beni alla sola Regione, vennero recepiti integralmente nel Nuovo Statuto (nel quale divennero gli articoli 66 e 67), ma venne inserito un ulteriore articolo, l'art. 68, il quale dispone che le due Province, nell'ambito del rispettivo territorio e per le nuove materie di loro competenza, succedono allo Stato ed alla Regione nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali. Restano in ogni caso esclusi dalla successione i beni relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale ed a materie di competenza regionale. Per effetto di questo art. 68 St., i due precedenti artt. 66 e 67 St. vengono svuotati completamente del loro contenuto, ed alla Regione ben poco resta dell'originario consistente demanio e patrimonio.

Ai sensi dell'art. 108, co. 3, St., con norme di attuazione devono essere determinati i beni che passano alla Provincia e le modalità per la consegna dei beni stessi. Que-

---

ste norme di attuazione sono state emanate con il DPR 21/01/1973, n. 115, e constano di una disciplina normativa e di una serie di dettagliati elenchi di beni, in forma di allegato, divisi per settori, ente cedente e tipologia dei beni (così, per esempio, l'allegato E riporta l'elenco delle miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere che passano dalla Regione alle due Province).

L'elencazione contenuta in questi elenchi allegati al DPR 115/1973 non è esaustiva: per una gran parte dei beni, che devono essere trasferiti dallo Stato alle Province, il DPR citato contiene solo, in particolare all'art. 8, ma anche all'art. 9, una elencazione di categorie di beni, mentre rinvia alla successiva predisposizione, d'intesa tra le competenti amministrazioni dello Stato e la Provincia interessata, di elenchi descrittivi dei singoli beni da trasferire.

Questo meccanismo di individuazione, in correlazione con l'interpretazione restrittiva data dal DPR citato alla disciplina contenuta negli artt. 67 e 68 St., ha portato a rilevanti problemi. Così è potuto avvenire che lo Stato abbia dapprima trasferito alla Provincia una serie di immobili – come per esempio “Villa Adele” di Bressanone, il Convitto “Damiano Chiesa” di Bolzano, terreni di quella che era stata la Ferrovia della Val di Fiemme – per poi recuperarli in via giudiziaria, perché “erroneamente” trasferiti alla Provincia, in quanto non sarebbero rientrati nelle categorie previste dai citati artt. 8 e 9. L'interpretazione restrittiva data dal DPR 115/1973 alle disposizioni dello Statuto ostava inoltre al trasferimento alla Provincia di altri immobili di cui lo Stato non aveva più bisogno.

In sede di chiusura del Pacchetto venne chiesto allo Stato di trovare una soddisfacente soluzione anche per questo problema della successione della provincia nei diritti sui

---

beni demaniali e patrimoniali dello Stato. Questa richiesta trovò formulazione in un cosiddetto “assegno in bianco”, nel senso che la pretesa avrebbe potuto essere soddisfatta anche dopo la concessione della quietanza liberatoria. Dopo la chiusura del Pacchetto, avvenuta nel 1992, trascorse però molto tempo prima che questo impegno venisse onorato. Nel frattempo è pur vero che la Provincia entrò in possesso di alcune aree militari inutilizzate, ma in cambio dovette costituire delle abitazioni per i militari.

La via per una nuova regolamentazione della problematica inerente il trasferimento di immobili inutilizzati dello Stato alla Provincia (senza che questa dovesse pagare o dare qualcosa in cambio, come già avveniva da alcuni anni per la Regione Valle d'Aosta: cfr. Corte Cost. sent. n. 383/1991), fu spianata da una disposizione inserita, su proposta altoatesina, in un decreto legge contenente norme aggiuntive alla legge finanziaria per il 1996. Questa disposizione prevedeva che in Alto Adige i beni immobili dello Stato non utilizzati non potessero essere oggetto né di vendita, né di permuta.

Dopo altri due anni di intense trattative si giunse finalmente all'emanazione del decreto legislativo n. 495 del 21/12/1998, con cui veniva incisivamente modificato ed integrato il citato DPR 115/1973. I tratti salienti della nuova disciplina – che in gran parte si applica ugualmente in entrambe le Province, ma di cui qui si tratterà con riferimento al solo Alto Adige – sono i seguenti: tutti i beni immobili ed i diritti su immobili, che costituiscono il patrimonio disponibile dello Stato nella Regione, sono trasferiti alla Provincia, eccettuati quelli che ricadono in una delle materie attribuite dallo Statuto alla competenza della Regione, i quali, di conseguenza, vengono trasferiti a quest'ultima. Un primo elenco di immobili che, ai sensi di questa disposizione,



---

passano alla Provincia, si trova già in allegato alle nuove norme di attuazione (Allegato B). Oltre agli immobili indicati in tale elenco vengono trasferiti alla Provincia anche tutti i beni delle Amministrazioni dello Stato, ivi comprese quelle ad ordinamento autonomo, che da almeno venti anni non siano più stati utilizzati per scopi istituzionali. Per questi, entro 180 giorni dall'entrata in vigore delle nuove norme di attuazione, devono essere predisposti, d'intesa tra Stato e Provincia, i corrispondenti elenchi integrativi (il che è poi avvenuto: i primi di agosto 1999 è stata consegnata alla Provincia un'ulteriore serie di immobili).

Inoltre, ogni 5 anni si dovrà procedere, d'intesa tra Stato e Provincia, alla ricognizione degli immobili statali siti in Alto Adige, che, non essendo più necessari per la difesa dello Stato o per servizi di carattere nazionale, devono essere trasferiti alla Provincia, e quindi alla predisposizione dei corrispondenti elenchi integrativi. In tal senso si considerano comunque beni non più necessari quei beni che non siano utilizzati da almeno 10 anni e per i quali non sia neppure previsto un nuovo utilizzo per i predetti scopi.

Il primo elenco, di cui sopra si è fatto cenno, e che si trova già in allegato alle nuove norme di attuazione, comprende oltre 1300 immobili di tipologie assai diverse, come per esempio aree non produttive, terreni coltivati, edifici, strade, caserme, fortini, fossati anticarro ed altri impianti difensivi, poligoni di tiro, corpi ferroviari (Ferrovia della Val di Fiemme, della Val Gardena, Bolzano-Caldaro), rifugi ed altro. Per quanto riguarda i rifugi riportati nell'elenco – si tratta di una parte di quei rifugi che erano stati costruiti a suo tempo dall'Alpenverein austro-germanico e che nel 1924 erano stati espropriati dal regime fascista a favore dello Stato – le nuove norme di attuazione contengono una disciplina specifica per il caso che, come avviene nella mag-

---

gior parte dei rifugi, gli stessi siano dati in concessione ad un gestore (si tratta quasi esclusivamente di concessioni di cui é titolare il CAI). Le concessioni in essere vengono prorogate fino all'anno 2010, e, scaduta la proroga, in sede di rilascio della nuova concessione, al precedente titolare deve essere riconosciuto, a parità di condizioni, il diritto di prelazione. In forza di un'altra disposizione esplicita, il trasferimento dei rifugi alla Provincia non deve avere riflessi sulle esigenze addestrativo-operative del Ministero della Difesa.

Ai sensi dell'art. 4 del DLgs n. 495/1998 passano alla Provincia anche gli immobili che sono utilizzati per l'accoglienza e l'assistenza ai profughi, ovvero che a tali scopi sono adatti. In cambio, a partire dal 1 gennaio 1999, la Provincia, su richiesta dello Stato e d'intesa con lo stesso, dovrà mettere gratuitamente a disposizione, per il periodo indicato nella richiesta, immobili idonei alla prima accoglienza ed assistenza agli immigrati.

Le nuove norme di attuazione stabiliscono infine in modo nuovo anche entro quali limiti i beni della Regione devono essere trasferiti alla Provincia, e precisamente facendo venir meno la limitazione a determinate categorie di beni, come invece finora previsto.

## **VI.6. Protezione civile**

La Provincia è competente per le opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (art. 8 n. 13 St.). Tuttavia, se la catastrofe naturale assume dimensioni tali da non poter più essere affrontata validamente con i mezzi a disposizione della Provincia, si applica anche in Alto Adige la legge statale sulla protezione civile, n. 996 del 08/12/1970.

---

Comunque, anche nel caso di grandi calamità, gli organi e le organizzazioni della provincia non vengono sottomessi in modo così rigoroso e incondizionato al ministro competente o al commissario straordinario eventualmente nominato, come invece nelle regioni a Statuto ordinario (p.es. nel 1980/81 a seguito del terremoto in Campania e Basilicata).

E' previsto piuttosto un impiego coordinato dei mezzi dello Stato, della Provincia ed di altri enti pubblici. Questo impiego concertato è disciplinato da appositi programmi di protezione civile che devono essere approvati dal Commissario del Governo e dal Presidente della Provincia. Anche la eventuale nomina di un commissario straordinario deve avvenire d'intesa con il Presidente della Provincia (art. 33-37, DPR 381/1974).

La Regione è competente per la legislazione sui servizi antincendi (art. 4, n. 6 St.); essa deve però delegare le relative funzioni amministrative alla Provincia (art. 18, co. 1, St.). Questa delega è avvenuta con LR del 02/09/1978, n. 17.

## **VI.7. Miniere. Acque minerali e termali**

La Provincia ha competenza primaria per le miniere, comprese le acque minerali e termali, le cave e le torbiere, (art. 8, n. 14 St.; art. 1, DPR 1017/1978 e art. 1, DPR 300/1988).

Le miniere, le acque minerali e termali, le cave e torbiere, già di proprietà della Regione, sono state trasferite alla Provincia (art. 4 DPR 115/1973). Viceversa, le richieste per molto tempo avanzate dalla Provincia di entrare in possesso anche dei pacchetti azionari, finora detenuti dallo Stato,

---

di società operanti nel settore delle miniere e delle terme, non sono state accolte (esse riguardavano soprattutto la miniera di “St. Martin am Schneeberg”, la “Fluormine” di Nova Ponente, le Terme radioattive di Merano). La Corte Costituzionale, nella sentenza 532/1988, ha ritenuto che il possesso di quote di simili società, soggette al diritto privato, fosse cosa diversa dalla pretesa, di diritto pubblico, alla titolarità delle miniere, delle cave e delle acque termali costituenti patrimonio pubblico indisponibile e che pertanto le azioni delle società menzionate non dovrebbero necessariamente passare alla Provincia.

Per quanto concerne le Terme di Merano, la cd. “Legge-Bassanini-uno” n. 59 del 15/03/1997 ha portato ad una svolta favorevole alla Provincia.

L’art 22 infatti dispone, tra l’altro, il trasferimento gratuito alle regioni e province autonome dei beni, delle partecipazioni azionarie, del personale, dei marchi ecc. delle aziende termali, già inquadrare nel soppresso Ente autonomo gestione aziende termali (EAGAT). Di conseguenza la Provincia, alla quale apparteneva già il 39% delle azioni delle Terme di Merano, è diventata proprietaria anche del pacchetto azionario (il 60%) detenuto finora dallo Stato, senza pagamento di un corrispettivo.

Nelle precedenti trattative per il trasferimento di questo pacchetto azionario lo Stato aveva chiesto il pagamento di 22 miliardi di Lire quale corrispettivo, che la Provincia però non era disposta a pagare. Con il trasferimento gratuito alla Provincia della quota statale è però collegato l’onere della presentazione di un piano di rilancio delle Terme (di cui avevano urgentemente bisogno) e di mettere a disposizione i fondi relativi, senza oneri a carico del bilancio statale. Nel frattempo le Terme di Merano sono

---

state profondamente rinnovate. Proprietaria delle stesse è la Terme Merano SpA, di cui la Provincia detiene il 99,7% del pacchetto azionario, mentre il restante 0,3% è in possesso del Comune di Merano e dell'Azienda di soggiorno di Merano.

## **VI.8. Trasporti**

Le norme di attuazione riguardanti il titolo di competenza delle "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale" (art. 8, n. 18 St.) sono state emanate soltanto nel 1987. Già negli anni '70 la Provincia si preoccupava di evitare una mera riedizione delle norme di attuazione del vecchio Statuto di autonomia. In virtù dell'art. 32, co. 1, DPR 574/1951 la materia dei trasporti di interesse regionale (allora dunque di competenza della Regione) era limitata a quelle linee (soprattutto automobilistiche) che avessero tutto il percorso nel territorio della Regione. Se si fosse applicato il medesimo principio alla competenza della Provincia prevista dal nuovo Statuto, questa sarebbe competente solo per le linee che partono e terminano in località altoatesine.

Secondo l'ottica degli anni '70, non appariva conveniente in termini economici che la Provincia potesse conferire concessioni soltanto per quelle linee automobilistiche che avessero l'intero percorso in Alto Adige: le linee destinate precipuamente al trasporto interno, si disse, sarebbero in parte oberate di disavanzi cronici, le linee con inizio o fine fuori della provincia invece molto più redditizie. Una coerente politica dei trasporti avente di mira bilanci in pareggio, presupporrebbe, in quella prospettiva, che la Provincia fosse dotata di competenza non solo per quanto riguarda le linee i cui deficit dovessero essere coperti con finanziamenti pubblici, ma anche per le linee lucrative, di

---

importanza per il turismo, con punto di partenza o di arrivo oltre i confini della provincia.

Le nuove norme di attuazione si ispirano ad un compromesso. La Provincia di Bolzano è competente per tutti i servizi di trasporto di persone e di merci soggetti a concessione o ad autorizzazione, anche se la “parte non prevalente del percorso” si svolge nel territorio della Provincia di Trento o di altra Regione (art. 1, co. 2, DPR 527/1987). Nel caso di funivie ed altri impianti di risalita che si estendono oltre il territorio della Provincia (p.es. al passo di Costalunga) la competenza (principale) è della Provincia se la stazione a valle si trova nel suo territorio (art. 11, DPR 527/1987).

Prima del rilascio di concessioni per linee di trasporto che attraversano il territorio della provincia, ma hanno il percorso prevalente fuori del territorio provinciale, lo Stato deve ad ogni modo richiedere il parere della Provincia stessa (art. 14, co. 1 St.), mentre ai fini della istituzione e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporto che interessino in modo particolare la Regione, deve essere consultata la Giunta regionale (art. 45 St.).

Negli ultimi tempi particolare attualità ha assunto anche il disposto dell'art. 2, co. 1, DPR 527/1987, in virtù del quale quelle linee ferroviarie secondarie, gestite dall'Ente ferrovie dello Stato - nel frattempo privatizzato - che il Ministro dei trasporti dichiara non più utili all'integrazione della rete primaria nazionale, possono essere trasferite alla Provincia. La Provincia ha già preso in consegna la linea ferroviaria Merano-Malles, che dopo lavori di ristrutturazione durati diversi anni è stata riattivata il 05/05/2005.

Già da alcuni anni la Provincia versa alle Ferrovie dello

---

Stato importi perequativi per garantire le stesse tariffe nel trasporto ferroviario come in quello delle autocorriere. Inoltre la Provincia contribuisce con rilevanti stanziamenti al finanziamento di nuove infrastrutture ferroviarie e di materiale rotabile.

Con DLgs n. 174 del 16/03/2001 sono state emanate nuove norme di attuazione nel settore dei trasporti di cui meritano di essere particolarmente segnalate quelle sul trasporto ferroviario. Queste attribuiscono alla Provincia la competenza a disciplinare il trasporto ferroviario locale in tutti i suoi aspetti (personale, infrastrutture, amministrazione, orari, frequenze dei treni, tariffe ed altro). Sono servizi ferroviari locali quelli che non costituiscono trasporto ferroviario di interesse nazionale o internazionale. Di interesse nazionale la norma di attuazione definisce i servizi di trasporto ferroviario internazionale e nazionale di media-lunga percorrenza, caratterizzati da elevati standards qualitativi. Sono considerati servizi di trasporto ferroviario internazionali i servizi che consentono il collegamento ferroviario dell'Italia con altri paesi europei. Ad ogni modo non sono considerati servizi internazionali i servizi che superano i confini nazionali solo per brevi tratte, che pertanto rientrano nella competenza della Provincia. È pertanto possibile che anche i collegamenti tra l'Alto Adige e Innsbruck oppure Lienz rientrino nella competenza provinciale.

In una situazione come quella presente, in cui la Provincia rischia di affogare in uno sfrenato traffico stradale, le nuove competenze nel settore del trasporto ferroviario assumono particolare importanza. Negli ultimi anni la Provincia ha poi già iniziato a concedere dei contributi a trasportatori che trasferiscono il proprio trasporto merci dalla strada su rotaia.

---

Le nuove norme di attuazione trasferiscono poi alla Provincia anche gli immobili della line ferroviaria Merano – Malles già di proprietà della “Südbahn Aktiengesellschaft” austriaca, ad eccezione dei beni già intavolati alla Ferrovie dello Stato SpA entro ottobre 2000.

## **VI.9. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per le miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere (misura n. 2 del Pacchetto)
  - competenza provinciale per viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (mis. n. 5)
- competenza provinciale per comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (mis. n. 6)
- competenza provinciale per l'assunzione diretta di servizi pubblici (mis. n. 7)
- competenza provinciale per opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (mis. n. 10)
- competenza provinciale per espropriazioni per pubblica utilità (mis. n. 13)
- competenze in materia di opere idrauliche e utilizzazione delle acque pubbliche (mis. n. 16 e 24)
- poteri e diritti della Provincia in relazione alla produzione di energia idroelettrica (mis. n. 29-30 e 118).



---

## VII. Agricoltura e foreste

### VII.1. Fondamenti giuridici

La Provincia è dotata di *competenza primaria* per:

- gli usi civici (art. 8, n. 7 St.)
- le “minime unità culturali” e i “masi chiusi” (n. 8)
- la caccia e la pesca (n. 15)
- l’alpicoltura (n. 16)
- agricoltura e foreste (n. 21)

*Altre fonti:*

- DPR del 20/01/1973, n. 115 (trasferimento alla Provincia di beni attinenti all’agricoltura e foreste)
- DPR del 22/03/1974, n. 279 (minime unità culturali; masi chiusi; agricoltura e foreste; caccia e pesca)
- DPR del 19/11/1987, n. 511 (controllo sui prodotti alimentari)
- DPR del 19/11/1987, n. 526 (regolamenti e direttive CEE)
- DLgs. del 16/03/1992, n. 267 (caccia)

### VII.2. L’agricoltura

La competenza provinciale in materia di agricoltura e foreste (incluso il Corpo forestale) è quasi onnicomprensiva (art. 8, n. 21 St.). Soltanto pochi compiti rimangono di spettanza statale, così p.es. la ricerca scientifica di interesse nazionale in materia agricola e forestale, il commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici, interventi per la regolazione del mercato agricolo, il rilascio di licenze di porto d’armi per la caccia, il fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali e le avversità atmosferiche (art. 8, DPR 279/1974). Nel settore menzionato per ultimo l’esercizio delle correla-

---

tive funzioni amministrative è però delegato dallo Stato alla Provincia, dimodoché questa può - osservando le direttive emanate dal competente organo statale - influire sulla delimitazione territoriale delle zone da considerarsi interessate dalle calamità o avversità atmosferiche nonché concedere, liquidare e pagare essa stessa le agevolazioni contributive e creditizie previste (cfr. l'art. 10, DPR 279/1974).

Al personale addetto al settore foreste, soprattutto alle guardie forestali, può essere riconosciuta, con decreto del Commissario del governo, la qualifica di agente di pubblica sicurezza, cui consegue l'autorizzazione a portare armi (art. 14, DPR 279/1974).

Come in nessun'altra materia, proprio nel settore dell'agricoltura, la Provincia non deve soltanto sottostare a limitazioni e restrizioni a favore dello Stato, nell'esercizio delle potestà autonome, ma è tenuta a conformarsi altresì ai regolamenti e alle direttive della Unione Europea. Solo lentamente si affermò il principio che la Provincia poteva, anche senza la mediazione di Roma, recepire direttamente il contenuto delle direttive di Bruxelles.

L'art. 8, DPR 279/1974 aveva ancora mantenuto la competenza degli organi statali per quanto riguarda "i rapporti internazionali e quelli con la Comunità economica europea" nonché "l'applicazione di regolamenti ed di altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati". Nel 1975 la Provincia fu autorizzata quantomeno all'attuazione diretta di singole direttive CEE (legge statale 153/1975). Secondo le nuove norme di attuazione la Provincia può, invece, in via generale adottare i provvedimenti di volta in volta richiesti dal diritto CE in tutte le materie rientranti nella propria competenza. Solo nel caso di accertata e perdurante inattività degli organi provin-

---

ciali il Consiglio dei ministri può agire in via sostitutiva (artt. 6,7,8, DPR 526/1987).

Già da tempo lo Stato ha delegato poi alla Provincia ampi poteri anche in materia alimentare (art. 1, DPR 511/1987). Nella repressione delle frodi nella lavorazione e nel commercio dei prodotti agricoli lo Stato collabora con la Provincia (art. 4, DPR 511/1987). Ai sensi dell'art. 8, lett.g), DPR 279/1974 rimane ferma la competenza degli organi statali ad evitare frodi nella preparazione e nel commercio di prodotti agricoli e prodotti destinati all'agricoltura,

Dal momento in cui con referendum del 18/19 aprile 1993 il Ministero dell'agricoltura è stato soppresso, ci si poteva aspettare che le competenze residue allo Stato venissero ridefinite ed ulteriormente decentrate. In verità, però, la soppressione di detto ministero è stata aggirata cambiando il nome del ministero ("Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali"). Un nuovo referendum per la sua soppressione in primavera del 1997 è stato dichiarato non valido per partecipazione insufficiente.

### **VII.3. Masi chiusi**

La legge tirolese sulla situazione giuridica dei masi chiusi dell'anno 1900 rimase in vigore per diverso tempo anche nella parte del Tirolo annessa all'Italia nel 1919. La antica legge austriaca fu formalmente abrogata soltanto con regio decreto n. 2325 del 04/11/1928, continuava però a trovare applicazione come diritto consuetudinario.

Basandosi sullo Statuto d'autonomia del 1948 (art. 9, n. 8 St.), il Consiglio provinciale di Bolzano già nel 1954 approvò una legge provinciale sui masi. La normativa si orienta in

---

larga misura ai principi del diritto tirolese sui masi. Alcune disposizioni dovevano essere adeguate ai principi dell'ordinamento italiano. Ciò rese necessarie anche successive modifiche e integrazioni, p.es. in materia di diritti di prelazione e per armonizzare la normativa con la riforma del diritto di famiglia, intervenuta in Italia nel 1975.

Lo scopo della legge sui masi consiste nella conservazione dell'azienda familiare in agricoltura. I masi non devono essere divisi o modificati nella loro consistenza, né con negozi tra vivi, né per via di successioni ereditarie. Così si impedisce lo spezzettamento dei terreni, causa principale dell'esodo dalle campagne e abbandono dei poderi situati in alta montagna. Potendo l'assuntore del maso estromettere gli altri eredi (cosiddetti eredi cedenti), pagando loro una somma di denaro, rapportata al reddito del maso, si mantiene l'unità colturale del maso per la famiglia contadina.

Perché un'azienda agricola possa considerarsi maso chiuso devono sussistere le seguenti condizioni:

- deve esserci una casa di abitazione, con relativi annessi rustici;
- il reddito annuo medio deve essere sufficiente per un adeguato mantenimento di almeno 4 persone, senza però superare il triplo di tale reddito;
- deve essere iscritto nella sezione I del libro fondiario.

Il diritto dei masi attualmente vigente è contenuto nella LP 28/11/2001, n. 17, denominata "Legge sui masi chiusi 2001". Con questa legge si è provveduto in particolare alla parificazione tra uomo e donna nell'assunzione del maso, già da tempo attesa.

Una curiosità a margine: con sentenza n. 188 del 21/05/1987

---

la Corte Costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimo un disegno di legge provinciale perché recava, nel testo italiano (che è il testo autentico) fra l'altro, la seguente rubrica: "Creazione ed attribuzione della denominazione di 'Erbhof'". Sebbene sia l'istituto giuridico del maso chiuso, sia la denominazione "Erbhof", che costituisce un predicato d'onore ("maso avito") senza comportare particolari effetti giuridici, siano sconosciuti all'ordinamento italiano, è comunque necessario usare il corrispondente termine italiano. Anche i documenti che attestano il conferimento del predicato di "Erbhof" - "maso avito" devono essere redatti in entrambe le lingue. Si tratterebbe, cioè, di atti amministrativi concernenti non solo l'attuale proprietario tedesco del maso, ma anche un possibile futuro acquirente italiano dello stesso (vedi l'art. 100 St.).

#### **VII.4. Caccia e pesca**

Ha trovato ampia eco in sede politica e sulla stampa locale una sentenza della Corte costituzionale (n. 577 del 20 - 28/12/1990) che dichiarò incostituzionale la disposizione della legge provinciale sulla caccia del 1987 (perché in contrasto con la legge statale sulla caccia del 1977) che regolava la caccia di martore, tassi, faine e marmotte, specie non cacciabili sul rimanente territorio nazionale. D'altronde - si fece notare - in Alto Adige 15 specie erano state sottoposte a tutela assoluta mentre erano considerate cacciabili dalla legge statale. Onde poter tener conto delle peculiarità climatiche e geografiche, l'Alto Adige richiedeva una ridefinizione delle proprie competenze in materia, mediante norma di attuazione. Con l'art. 5, DLgs. 267 del 16 marzo 1992 (norma di attuazione cd. "omnibus") venne infine chiarito che la Provincia può autonomamente disciplinare "gli standard di protezione della fauna", il calendario venatorio non-

---

chè, le specie cacciabili, sia pure “attenendosi ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie” in vigore.

### **VII.5. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per caccia e pesca (misura n. 3 del Pacchetto)
- competenza provinciale per l'alpicoltura (mis. n. 4)
- competenza provinciale per agricoltura e foreste (mis. n. 8).

---

## VIII. Artigianato, industria, commercio, turismo, sport

### VIII.1. Fondamenti giuridici

La Provincia è dotata di *competenza primaria* per:

- l'artigianato (art. 8, n. 9 St.)
- i porti lacuali (n. 11)
- le fiere e i mercati (n. 12)
- il turismo e l'industria alberghiera (n. 20)
- costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento (n. 23);
- addestramento e formazione professionale (n. 29),

nonché di *competenza secondaria* per:

- il commercio (art. 9, n. 3 St.)
- apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori (n. 4)
- costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (n. 5)
- esercizi pubblici (n. 7)
- incremento della produzione industriale (n. 8)
- attività sportive e ricreative (n. 11).

(Nota: l'elencazione dei settori commercio, esercizi pubblici e produzione industriale tra le competenze secondarie, operata dallo Statuto, è ormai soltanto di carattere formale, in quanto con la riforma costituzionale del 2001 essi sono divenuti settori di competenza primaria)

*Altre fonti:*

- art. 4, n. 8 e 9 St. (competenze regionali per le camere di commercio e in materia di società cooperative)
- art. 5, n. 2 (competenza regionale per le Casse di risparmio, Casse rurali ed altre aziende di credito a carattere regionale)

- 
- art. 10 (collocamento dei lavoratori)
  - art. 11 (aziende di credito)
  - art. 15 (incremento della produzione industriale)
  - art. 20 (funzioni di polizia del Presidente della Provincia “in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri ambulanti, operai e domestici”; vedi anche gli artt. 21-23)
  - art. 85 e 86 (commercio estero, valute straniere)
  - legge statale n. 118 del 11/03/1972 (iniziative industriali di imprese a partecipazione statale o con capitale estero, art. 20)
  - DPR del 01/11/1973, n. 686 (esercizi pubblici, spettacoli pubblici; licenze e controlli)
  - DPR del 01/11/1973, n. 689 (addestramento e formazione professionale)
  - DPR del 22/03/1974, n. 278 (turismo e industria alberghiera)
  - DPR del 22/03/1974, n. 280 (commissioni comunali e provinciali per il controllo del collocamento dei lavoratori; trattazione privilegiata nel collocamento dei residenti in provincia)
  - DPR del 28/03/1975, n. 471 (apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori)
  - DPR del 28/03/1975, n. 475 (attività sportive e ricreative)
  - DPR del 26/03/1977, n. 234 (aziende di credito)
  - DPR del 06/01/1978, n. 58 (sindacato “etnico”)
  - DPR del 31/07/1978, n. 1017 (commercio, fiere e mercati, incremento della produzione industriale)
  - DPR del 19/11/1987, n. 526 (spettacoli pubblici, esercizi pubblici)
  - DLgs. del 16/03/1992, n. 267 (formazione professionale, organizzazione turistica locale, Ente autonomo Fiera di Bolzano)



- 
- DLgs. del 21/09/1995, n. 430 (delega di funzioni amministrative in materia di collocamento e avviamento al lavoro)
  - DLgs del 06/10/2000, n. 319 (aziende di credito)
  - DLgs del 01/03/2001, n. 113 (trasferimento di funzioni statali alle camere di commercio)
  - DLgs dell'11/06/2002, n. 139 (incentivi alle imprese)

## **VIII.2. Artigianato**

Una lite giudiziaria apparentemente modesta, intentata da un piastrellista trasferitosi da Catanzaro a Bronzolo, è sfociata in una clamorosa sentenza della Corte Costituzionale (n. 168 del 07/05/1987) che ha condizionato fortemente l'esercizio della competenza (primaria) della Provincia per l'artigianato (art. 8, n. 9 St.). Sono state infatti ritenute incostituzionali le disposizioni dell'ordinamento provinciale dell'artigianato (LP 3/1981, modificata dalla LP 51/1983), che prevedevano per l'iscrizione nell'Albo degli artigiani (tenuto dall'Assessorato competente) e nel Registro delle imprese artigiane (istituito presso la Camera di commercio), condizioni non richieste nel resto d'Italia.

Queste condizioni consistevano essenzialmente in un apposito esame di idoneità (in esito al quale si consegue un diploma da lavorante artigiano, "Gesellenbrief") e nell'esame di maestro artigiano ("Meisterprüfung"). La sentenza si basa soprattutto sull'art. 120, co. 3, Cost., a norma del quale le leggi regionali e provinciali non devono "limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio la loro professione, impiego o lavoro". Inoltre, dalla legge statale per l'artigianato (legge statale 443/1985) si desumerebbe il principio fondamentale, valido per tutto l'ordinamento giuridico, che soltanto lo Stato può, in casi

---

speciali, agganciare l'esercizio di un determinato mestiere artigiano al possesso di particolari abilità tecniche, p.es. a tutela della sicurezza o della sanità pubblica.

Non è valso a nulla l'argomento, addotto dalla Provincia di Bolzano a difesa della "Meisterprüfung", che si tratterebbe della continuazione di una secolare tradizione nell'artigianato altoatesino (che costituirebbe altresì una garanzia per il consumatore). La Corte Costituzionale respinse la rilevanza di questa asserzione affermando che l'artigianato in Alto Adige non presenterebbe diversità di fondo rispetto all'artigianato nel resto d'Italia, non essendo limitati all'Alto Adige i mestieri p.es. di piastrellista (come nel caso d'origine), pittore, panettiere, parrucchiere. Quindi non si potrebbe giustificare una disciplina speciale, valida solo in Alto Adige.

Una rivalorizzazione anche degli esami per maestri artigiani consegue però, quantomeno potenzialmente, all'art. 3, DLgs. 16 marzo 1992, n. 267 (norma di attuazione cd. "omnibus") che autorizza la Provincia autonoma ad "attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali", precisando che "gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitano all'esercizio di una attività professionale in corrispondenza alle norme comunitarie".

### **VIII.3. Formazione professionale**

Sono espressamente menzionate nello Statuto d'autonomia una competenza primaria della Provincia per l'addestramento e la formazione professionale (art. 8, n. 29; incluse, per l'art. 2, DPR 689/1973, le misure tendenti alla riqualificazione professionale dei disoccupati), nonché una

---

competenza secondaria per l'istruzione tecnica e professionale (art. 9, n. 2) e per l'apprendistato (art. 9, n. 4).

Già con la legge provinciale 3/1955 era stata organizzata la formazione professionale degli apprendisti, seguendo un modello duale. Alla formazione pratica, che avviene nell'azienda, si affianca l'insegnamento impartito nella scuola professionale.

La competenza provinciale in materia di apprendistato soffre una restrizione in quanto i reciproci diritti e doveri dell'apprendista e del suo datore di lavoro, per la maggior parte, non sono determinati dalla legge, ma dai contratti collettivi e che resta di competenza statale il collocamento e l'avviamento al lavoro degli apprendisti (art. 3, DPR 471/1975).

#### **VIII.4. Industria**

In virtù dell'art. 9, n. 8 St. la Provincia dispone – formalmente ancora - di competenza secondaria per l'incremento della produzione industriale. In seguito alla riforma costituzionale del 2001 tale competenza ha subito delle modifiche essendo stata, da un lato, abolita la limitazione al solo incremento, con la conseguenza che d'ora in poi la provincia è competente per l'intero settore dell'industria, e, dall'altro, promossa tale nuova materia al rango di competenza primaria.

L'incremento della produzione industriale però può essere esercitata solo nell'ambito della disciplina speciale prevista dall'art. 15 St. Tale articolo, però, limita la sua stessa efficacia, in quanto si apre con la clausola: “salvo che le norme generali sulla programmazione economica dispongano un diverso sistema di finanziamento”, dunque con una riserva tale da scardinare il sistema previsto nel prosieguo dello

---

stesso articolo. L'art. 15 St. non contiene dunque una disciplina di diritto dell'autonomia cogente in ogni caso, ma vale solo in assenza di regolamentazioni diverse.

Stando all'art. 15 St., la procedura normale da seguire sarebbe quella che dovrebbe essere il Ministero dell'industria, commercio e artigianato (oggi Ministero della attività produttive) ad assegnare alla Provincia quote degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato per interventi per l'incremento delle attività industriali. Queste quote sono determinate in relazione alle spese degli interventi dello Stato in materia e messe a disposizione della Provincia con vincolo di destinazione (art. 5, co. 3, DPR 1017/1978). La Provincia non può quindi disporre liberamente delle somme stanziare (come lo può invece delle rimanenti entrate affluenti al suo bilancio), ma deve comunque impiegarle per sovvenzionare l'industria.

Questa disposizione, e altre ancora, sono probabilmente da vedere in relazione con precise esperienze storiche, e cioè con l'atteggiamento, in passato non poco critico, assunto dal mondo politico sudtirolese nei confronti della zona industriale di Bolzano. Quest'ultima soleva essere considerata un'eredità poco gradita della politica fascista, valutazione che, a sua volta, provocava una certa diffidenza dello Stato, restio a concedere, in prospettiva, totale autonomia alla Provincia nella gestione della politica industriale.

Di conseguenza, a suo tempo si prescrisse che gli stanziamenti destinati all'industria potessero, in via generale, essere utilizzati soltanto d'intesa tra lo Stato e la Provincia, (art. 15, co. 1 St.). La procedura di cui all'art. 15, co. 1, St. trova tuttavia applicazione soltanto in mancanza di disposizioni diverse - e le norme di attuazione del 1978 non fanno più menzione di questa esigenza di procedere di comune inte-

---

sa. Ma le leggi altoatesine in materia devono pur sempre contenere “direttive idonee al raggiungimento degli obiettivi della incentivazione, della ristrutturazione, riconversione e sviluppo nel settore industriale, indicati dalla legislazione statale” (art. 5, DPR 1017/1978). Inoltre sono previsti anche determinati poteri del Comitato interministeriale per la politica industriale, CIPI. Queste norme di attuazione dovrebbero, fra l’altro, impedire che la Provincia sovvenzioni industrie che, in base alle esperienze nazionali, non risultassero più concorrenziali e competitive su scala internazionale.

Accanto alle citate norme di attuazione del 1978 bisogna considerare anche la legge statale n. 675 del 12/08/1977, contenente “Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore”, che era stata impugnata dalla Provincia di Bolzano già nel 1977 in quanto lesiva dell’autonomia. Alla fine di un procedimento, trascinato per oltre 10 anni, la Corte Costituzionale il 20/06/1988, con sentenza n. 734, statuì, che la legge impugnata doveva continuare a trovare applicazione anche in Alto Adige nonostante che il suo contenuto deviasse sia dalla procedura di sovvenzionamento disegnata dall’art. 15 St., sia dalla procedura dettata dalle norme d’attuazione.

In materia di politica di incremento dell’industria coesistono quindi tre discipline in parziale contrasto fra di loro: l’art. 15 St., le norme di attuazione del 1978 (cui fanno capo varie leggi provinciali) e la legge statale sulla politica industriale del 1977, alla quale fanno seguito altre leggi statali.

### **VIII.5. Commercio**

Mentre la Regione è competente per l’ordinamento delle Camere di commercio (art. 4, n. 8 St) – di cui ha, nel frat-

---

tempo, con LR del 17/04/2003, n. 3, delegato alla Provincia le funzioni amministrative -, la Provincia ha, accanto ad una competenza generale (secondaria) per il commercio (art. 9, n. 3 St), anche una competenza primaria in ordine alle fiere e ai mercati (art. 8, n. 12 St). La competenza provinciale per il commercio è formalmente ancora secondaria, in seguito alla riforma costituzionale del 2001 è però diventata primaria.

Per quanto concerne l'Ente Fiera di Bolzano, la Provincia per molto tempo si rifiutava di pagare un riscatto per il trasferimento delle quote statali del capitale sociale, partendo dal postulato che, laddove fossero passati alla Provincia determinati compiti già statali, anche il passaggio del relativo patrimonio sarebbe dovuto avvenire automaticamente. Sarebbe, si disse infatti, incongruo che proprio le quote dell'Ente Fiera dovessero essere comperate. Tuttavia, la norma di attuazione alla fine concordata, mantenne fermo il requisito del pagamento di un riscatto (art. 6, DPR 1017/1978).

Solo nel 1987 fu raggiunto un accordo circa l'ammontare del prezzo di riscatto e il Ministro delle Finanze firmò il relativo decreto che avrebbe dovuto sancire il passaggio alla Provincia del 35,6% del capitale sociale, corrispondente alla quota già detenuta dallo Stato. Sennonché il passaggio di capitale sociale venne bloccato un'altra volta dal momento che la Corte dei conti rifiutò la registrazione del decreto ministeriale, sul rilievo che il prezzo concordato non avrebbe più rispecchiato il reale valore di mercato della quota ceduta (in particolare in considerazione del fatto che l'area finora occupata dalle strutture fieristiche, in via Roma a Bolzano, a seguito del trasferimento della Fiera nella zona commerciale di Bolzano Sud poteva essere alienata all'edilizia privata, con considerevoli margini di guadagno). Il problema trovò

---

infine una soluzione in un apposito articolo della norma di attuazione cd. "omnibus" (art. 10, DPR 16/03/1992, n. 267): l'entità del corrispettivo per la cessione delle quote rimase congelata nella misura risultante dal risultato delle trattative tra le parti al 16 ottobre 1989. Succedendo nei diritti dello Stato la Provincia che già prima possedeva una quota minoritaria, dell'11,1%, divenne azionista di maggioranza e detentrici di una maggioranza relativa pari al 43,7% del capitale dell'Ente autonomo Fiera (accanto a Regione, consorzio "Amici della Fiera", Comune di Bolzano, Camera di Commercio, Cassa di Risparmio ed altri soci fondatori). Lo Stato, pur non essendo più tra i consociati dell'Ente, continuava tuttavia ad essere presente nel Consiglio di amministrazione, anche per sottolineare l'importanza sopraregionale della Fiera campionaria di Bolzano. Con il perfezionamento del passaggio di capitale alla Provincia è stato, tra l'altro, rimosso un motivo che in passato aveva ostacolato e ritardato l'effettuazione di investimenti non più procrastinabili. Prima di un definitivo chiarimento della questione, invero, il timore che ogni incremento di valore dell'impresa fieristica potesse avere immediate ripercussioni sul prezzo di cessione delle quote, aveva scoraggiato ogni innovazione.

Con il 1 gennaio 2003 Fiera Bolzano è stata trasformata in una società per azioni.

## **VIII.6. Lavoro**

Le competenze attribuite dallo Statuto alla Provincia in materia di lavoro sono di vario tipo e piuttosto modeste e non rientrano comunque nella materia del diritto del lavoro, la cui disciplina è riservata allo Stato.

In virtù dell'art. 8, n. 23, St., la Provincia ha competenza le-

---

gislativa primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento. A norma dell'art. 10, co. 1, St. la Provincia ha la potestà di emanare norme legislative in materia di collocamento e avviamento al lavoro, soltanto però allo scopo di "integrare le disposizioni delle leggi dello Stato", con facoltà di costituire uffici propri. Infine la Provincia dispone ancora della potestà legislativa secondaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, n. 5 St.). Le precise attribuzioni di queste commissioni di controllo, nonché i possibili ricorsi dalle commissioni comunali a quella provinciale o rispettivamente dalla commissione provinciale alla Provincia o al Ministro del lavoro, sono disciplinati negli artt. 2 ss. DPR 280/1974. Riassumendo, si tratta di una serie di attribuzioni diverse in materia di avviamento e collocamento al lavoro, anche se l'attività di collocamento al lavoro in quanto tale rimane una funzione statale.

Normalmente, nell'avviamento dei lavoratori al lavoro è formata una graduatoria che tiene conto degli oneri familiari, della situazione economica e patrimoniale nonché della durata dell'iscrizione nelle liste di collocamento. In Alto Adige, l'art. 10, co. 3, St., prevede la rilevanza anche della residenza. I cittadini residenti in Provincia di Bolzano hanno diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nei confronti di coloro che risultano sì iscritti in una lista di collocamento tenuta in provincia, ma non ivi residenti. Per godere di questo privilegio, non conta però la durata della residenza in provincia, nè l'appartenenza a un determinato gruppo linguistico. Se pertanto è disponibile manodopera residente con le qualifiche richieste, non possono essere collocati lavoratori non residenti (cfr. anche gli artt. 5 ss. DPR 280/1974). La misura in parola tende a prevenire uno spostamento dell'equi-



---

librio etnico in Alto Adige come potrebbe essere provocato da massicci flussi di immigrazione.

È tuttora ancora controverso se questa normativa speciale urti o meno contro il diritto della Comunità europea, e più precisamente contro il diritto alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (art. 48, trattato CEE, regolamento CEE 1612/1968). Di fatto tale privilegio già adesso è svuotato di contenuto, in seguito all'abolizione del nullaosta richiesto per l'assunzione di persone non residenti in Provincia.

Per le aziende agricole l'art. 5,co. 2, DPR 280/1974 prevede una eccezione rispetto al regime generale dei collocamenti in Alto Adige: i contadini con non più di sei dipendenti non sono tenuti ad assumere la loro manodopera tra gli iscritti nelle liste di collocamento. Si vuole evitare che a un maso sudtirolese tedesco siano assegnati lavoratori italiani, contro i reciproci interessi di entrambe le parti.

Una simile situazione di maso "interetnico", contro la volontà dei lavoratori e dei datori di lavoro interessati, doveva essere scongiurata già da una norma contenuta nella legge statale sul collocamento dei lavoratori, n. 264 del 29/04/1949. La norma in parola si riferiva non solo alla Provincia di Bolzano, ma anche alla Regione Valle d'Aosta e a parte delle Province di Udine e Gorizia (art. 11, legge 264/1949 e art. 1, DPR del 02/05/1950).

A seguito di una sentenza della Corte costituzionale del 1991 (n. 48 del 28/01-06/02/1991) le forze di lavoro residenti in Provincia non hanno più alcuna precedenza rispetto ai non residenti nelle assunzioni dirette, effettuate cioè senza il tramite dell'ufficio di collocamento e non attingendo alle liste di collocamento. L'assunzione diretta è previ-

---

sta soprattutto per i dirigenti, per le imprese con non più di tre dipendenti, per le aziende agricole fino a sei dipendenti nonché per l'assunzione di parenti del datore di lavoro entro il terzo grado.

Un'importante modifica consistente di un ampliamento delle competenze della Provincia in materia di lavoro è stata introdotta nel 1996 dal DLgs 21/09/1995, n. 430. Nel contesto della politica statale di contenimento della spesa pubblica, con questo provvedimento sono state delegate alla Provincia di Bolzano (ed alla Provincia di Trento), a decorrere dal 01/01/1996, le competenze amministrative – vale a dire il collocamento stesso – fino allora esercitate dall'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione, ovvero, per Trento e Bolzano, dai corrispondenti uffici provinciali, nonché quelle già attribuite alle sezioni circoscrizionali per l'impiego (correntemente denominate Uffici del Lavoro). Contestualmente, tali uffici – ad eccezione di quello regionale, che è stato soppresso – sono stati trasferiti alle Province. Nell'ambito di questa delega, la Provincia può ora disciplinare con legge "l'organizzazione" delle competenze amministrative delegate (co. 3 dell'art. 9-bis introdotto dal citato DLgs nel DPR n. 280/1974).

Il passaggio degli uffici del lavoro non è stato così semplice, soprattutto perché circa un quarto degli impiegati si è avvalso della facoltà di optare, come previsto dal suddetto decreto, per la conservazione del posto alle dipendenze dell'amministrazione statale, da attuarsi mediante il trasferimento ad altri uffici statali. Di qui sono derivati momenti di difficoltà per carenza di personale. Ma, a parte questo, anche il trasferimento del personale è avvenuto con ritardo – solo con l'01.07.1996 – e, pertanto, si è avuta una fase transitoria in cui convivevano competenza provinciale e disciplina statale del pubblico impiego.

---

Attualmente gli uffici che, nell'ambito della Amministrazione Provinciale (Ripartizione Lavoro), operano nel campo del lavoro sono l'Ufficio Mercato del Lavoro, l'Ispettorato del Lavoro e l'Ufficio Provinciale del Lavoro con i suoi uffici periferici.

In conclusione, si richiama l'attenzione sul fatto che la delega in materia di collocamento ha svuotato di contenuto, almeno per il momento, alcune delle specifiche competenze della Provincia indicate più sopra. È questo il caso, per esempio, del controllo sul collocamento, dato che il collocamento stesso rientra ora nella competenza della Provincia.

### **VIII.7. La rappresentanza sindacale dei sudtirolesi (ASGB)**

Nell'immediato dopoguerra gli interessi dei lavoratori di lingua tedesca e ladina, in un primo tempo, erano stati rappresentati dalle confederazioni sindacali nazionali e dai sindacati ad esse affiliati. Soltanto nel 1964 venne fondato l'"Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund" (ASGB), come confederazione dei sindacati autonomi dei sudtirolesi, per far valere le istanze specifiche alla situazione altoatesina, quali p.es. l'assunzione di sudtirolesi nelle pubbliche amministrazioni, il bilinguismo, l'assegnazione di alloggi sociali ai lavoratori sudtirolesi, nonché la loro partecipazione alle rappresentanze sindacali locali (così A. E. Alcock). Inoltre, l'organizzazione sindacale propria doveva contribuire a mantenere anche nei lavoratori la coscienza sudtirolese "Südtirol-Bewußtsein") e facilitare la recezione del modello austriaco della "Sozialpartnerschaft", cioè della collaborazione tra datori di lavoro e lavoratori, intesa come contrappeso alla dottrina della "lotta di classe".

---

L'ASGB fu in un primo momento avversato dalle Confederazioni sindacali italiane ed era svantaggiato sotto vari aspetti a causa della legislazione allora vigente. Infatti, alcune norme davano una posizione privilegiata ai sindacati affiliati alle confederazioni "più rappresentative" su scala nazionale. Un ricorso alla Corte Costituzionale contro simili norme fu rigettato con il rilievo che questa limitazione a favore dei sindacati più forti a livello nazionale risponderebbe a esigenze di efficienza. I sindacati piccoli non sarebbero in grado di far valere gli interessi dei lavoratori altrettanto efficacemente come i grandi sindacati, altamente organizzati (sent. n. 86 del 09/ - 16/04/1975).

Un compromesso politico nel conflitto tra l'ideale dell'"unità dei lavoratori" e la "coesione etnica", del gruppo tedesco e ladino, fu infine consacrata in una norma di attuazione. In virtù dell'art. 9, DPR 58/1978, in provincia di Bolzano quei diritti sindacali che erano stati fino allora riservati alle associazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative su scala nazionale, vengono estesi alle associazioni sindacali "costituite esclusivamente tra lavoratori dipendenti, appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina" ed aderenti alla confederazione più rappresentativa fra quei lavoratori tedeschi e ladini. Quale sia in concreto la confederazione maggiormente rappresentativa, è stabilito con deliberazione del Consiglio provinciale, impugnabile dinanzi alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale. Con i voti favorevoli di SVP, DC, PSDI e con quelli contrari di PCI, PSI e SFP, il Consiglio provinciale altoatesino accertò il 14/07/1978 che era l'ASGB a dover essere considerato il sindacato maggiormente rappresentativo per i lavoratori tedeschi e ladini. Che si debba trattare di un sindacato "etnico" puro, non è espressamente previsto nello Statuto dell'ASGB stesso, ma si può ora dedurre dalle condizioni poste dall'art. 9

---

DPR 58/1978. Una più completa ed integrale parificazione dell'ASGB anche nelle trattative contrattuali del pubblico impiego e in relazione ai permessi sindacali (che servono a consentire ai sindacalisti lavoratori dipendenti di svolgere il loro mandato) è stata varata dal Parlamento il 20 luglio 1993.

Con DLgs. n. 80 del 31/03/1998 avvenne poi finalmente, nell'ambito del generale riconoscimento ai sindacati delle minoranze etniche in Alto Adige, nella Valle d'Aosta e nel Friuli Venezia Giulia della completa parificazione con i grandi sindacati nazionali, anche la parificazione, da tanto tempo richiesta, dell'ASGB, aprendogli un nuovo e più vasto campo d'azione.

### **VIII.8. Diritti previdenziali degli ex-optanti**

Due misure del Pacchetto, il punto 125 e il punto 132, si occupano dei danni patrimoniali patiti dagli optanti emigrati a seguito dell'Accordo tra Hitler e Mussolini del 1939.

Per il problema delle perdite patrimoniali dirette non è ancora stata trovata una soluzione globale ed onnicomprensiva. I danni in parola derivano dal fatto che gli optanti effettivamente emigrati (ed anche coloro che erano in attesa e in procinto di emigrare) dovettero cedere la maggior parte dei loro beni, specie gli immobili, ma anche cose mobili non ammesse all'esportazione, allo Stato il quale poi provvedeva alla vendita e trasferiva il prezzo realizzato in Germania su un apposito conto intestato "Alto Adige". I conti bancari così alimentati (secondo alcune stime vi erano confluiti tra 250 e 300 milioni di Reichsmark, equivalenti ad alcuni miliardi di Euro in moneta attuale) nella maggior parte rimanevano bloccati anche dopo la fine della guerra, in particolare

---

quelli diventati austriaci a seguito del risorgere dello Stato austriaco nel 1945. Sul territorio austriaco, il quale durante la guerra aveva fatto parte del Reich tedesco, erano state costruite, con le liquidità degli optanti altoatesini, ca. 11.000 abitazioni per accogliere l'ondata di emigranti, ma senza che tali abitazioni fossero state assegnate in proprietà agli optanti, alcuni dei quali in precedenza erano stati benestanti, se non facoltosi. A proposito dell'accennata problematica, di difficile soluzione, vuoi per ragioni tecniche, vuoi per motivi politici, va precisato che la misura 132 del Pacchetto prevede sì un esame da parte del Governo, ma non contempla, né tantomeno prescrive, una determinata definizione della questione.

Maggiori progressi si sono registrati sul campo della sicurezza sociale (misura 125). In particolare tra la Repubblica federale tedesca e l'Italia venne stipulato in data 27 gennaio 1976 un accordo in materia di assicurazioni sociali, in forza del quale ca. 7.000 persone sono diventate beneficiarie, fino alla fine del 1991, di prestazioni pensionistiche integrative a carico della RFT. Complessivamente ca. 14.000 soggetti sono direttamente interessati all'accordo. I pagamenti sono destinati a coprire le aspettative pensionistiche che in astratto sarebbero maturate nel periodo dal 1939 al 1945 ma che in concreto a seguito e a causa dei corsi e ricorsi storici non si erano potute tradurre in un effettivo diritto a pensione (o ad un determinato ammontare della stessa). Fino al 1991 la Germania ha erogato, tramite l'INPS ed altri istituti e casse previdenziali italiane, ca. 28 miliardi di Lire. Tuttavia, la Convenzione bilaterale del 1976 ha anche sollevato alcuni quesiti da risolvere: p. es. per quanto concerne il riconoscimento di periodi universitari, periodi di disoccupazione, di servizio nelle forze armate germaniche, di prigionia di guerra o anche periodi in cui molti altoatesini, licenziati dal precedente impiego a seguito di pressioni da parte del regime al potere,

---

si ritrovavano occupati “in nero”, cioè senza copertura previdenziale, alle dipendenze di uffici e servizi germanici istituiti in Alto Adige tra il 1939 ed il 1945. Questi quesiti sono stati poi risolti con uno scambio di lettere aggiuntive effettuato a Bonn il 22/10/1993, ratificato dall'Italia con legge 1 luglio 1997, n. 227. Di alcuni di questi casi si è poi fatta carico anche la Regione Trentino Alto Adige, dotata di competenza integrativa nel settore delle assicurazioni sociali.

### **VIII.9. Turismo**

Nella materia del turismo e dell'industria alberghiera (art. 8, n. 20 Statuto) restano riservati allo Stato soprattutto i rapporti internazionali e l'istituzione e la gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero, mentre la Provincia può svolgere in proprio attività promozionali all'estero per iniziative da realizzare sul suo territorio (essendo rimesso alla sua discrezionalità di decidere se avvalersi o meno dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT); ciò almeno si ricava dall'art. 5, DPR 278/1974). Tuttavia, alcuni anni dopo è sopravvenuta una legge-cornice statale per il turismo, (l. 217/1983) che contiene, fra l'altro, criteri minimali per la classificazione degli esercizi pubblici. La fissazione di questi criteri, invano impugnata dalla Provincia di Bolzano, costituirebbe un ben ammissibile atto di “indirizzo e coordinamento” (sentenza 195/1986 della Corte Costituzionale). Anche l'indipendenza e l'autonomia della promozione turistica dell'Alto Adige all'estero è stata rimessa in discussione da una sentenza costituzionale (n. 564 dell'11/-19//05/1988): un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11/03/1980 recante “Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza” vale secondo tale sentenza anche per l'Alto Adige. Nel frattem-

---

po la legge quadro statale n. 217/1983 è stata sostituita da quella nuova n. 203/1995, che però nei suoi tratti essenziali segue la linea della prima.

Attività promozionali e campagne pubblicitarie transfrontaliere abbisognano, nel cennato quadro normativo, di un preventivo coordinamento con autorità statali e parastatali, in particolare con l'ENIT risp. presuppongono un'autorizzazione da parte del Consiglio dei ministri. Analoghe disposizioni valgono, altresì, per la reclamizzazione all'estero di prodotti artigianali e agricoli locali. Benché il primo impatto e le prime esperienze con le nuove restrizioni (che si fanno derivare dal concetto degli "interessi nazionali" postulati dagli artt. 4 e 8 St. ma nel frattempo aboliti) siano state meno traumatiche di quanto non si fosse paventato, e malgrado i programmi predisposti dai competenti uffici provinciali ed anche relative modifiche apportate all'ultima ora siano normalmente stati approvati senza complicazioni di sorta, rimane pur tuttavia il fatto che la nuova situazione costituisce un arretramento rispetto alle norme di attuazione del 1974. Hanno avuto una risonanza prevalentemente negativa, in Provincia, alcune prese di posizione di organi dell'amministrazione centrale con cui p. es. si richiamava l'attenzione su un preteso obbligo di usare, anche nelle campagne pubblicitarie condotte nei paesi esteri dell'area tedesca, in una posizione di preminenza la lingua italiana, con mera aggiunta, se del caso, anche di una versione tedesca. Lo stesso dicasi anche per direttive impartite da Roma stando alle quali l'Alto Adige nelle fiere internazionali del turismo non potrebbe essere rappresentato da più di una persona alla volta ed infine anche della disposizione contenuta nel citato decreto del 1980 secondo la quale l'Alto Adige nella pubblicizzazione delle sue offerte turistiche nonché dei prodotti agricoli e dell'artigianato deve avvalersi degli stand e delle rimanenti strutture approntate dallo Stato.



---

Un'estensione delle competenze provinciali nel settore del turismo, quantomeno in maniera indiretta, è racchiusa nelle norme di attuazione degli artt. 72 e 73 St. (art. 3, DLgs. del 16/03/1992, n 268). Essi crearono i presupposti costituzionali per l'introduzione – finora però non ancora riuscita – di una tassa sul turismo forgiata sul modello nordtirolese, destinata a gravare non soltanto sull'industria alberghiera, ma anche sui rimanenti settori dell'economia che traggano vantaggio dalla presenza dei turisti. I proventi confluirebbero nella promozione del turismo, attività che con l'abolizione della preesistente tassa di soggiorno ha perso un'importante risorsa finanziaria.

Sono espressamente inclusi nella competenza provinciale le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci (art. 8 n. 20 St.). Avvalendosi di questa potestà legislativa, la Provincia nel 1976 intendeva addirittura pragmatizzare i maestri di sci e le guide alpine, rendendoli impiegati della Provincia, e di conseguenza, assoggettarli all'obbligo del bilinguismo e all'obbligo di fissare la residenza in Alto Adige. In seguito ad un rinvio del progetto di legge da parte del Governo, il Consiglio provinciale dovette però rinunciare al suo intento.

## **VIII.10. Sport**

La potestà provinciale in materia di attività sportive e ricreative (art. 9, n. 11 St.), va vista in relazione all'ampiezza dei poteri attribuiti in Italia, dalla legge statale n. 426 del 16/02/1942, al Comitato olimpico nazionale CONI. Diversamente che in altri paesi, in Italia il Comitato olimpico nazionale non ha solo il compito, previsto negli statuti internazionali, di curare la partecipazione ai Giochi olimpici e la relativa preparazione delle squadre nazionali, ma gli compete anche la regolamentazione dell'attività sportiva

---

in genere, la vigilanza sulle associazioni sportive, l'approvazione degli statuti delle associazioni stesse, il controllo degli impianti sportivi. Per la Provincia di Bolzano sarebbe, secondo l'originario punto di vista dei rappresentanti dello Stato, rimasta soltanto una competenza in materia di promozione dell'attività sportiva.

Alla fine però le norme di attuazione operarono dei tagli alle attribuzioni del CONI. A questo Comitato rimane soltanto una competenza per le "attività competitive programmate", che sono disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale (art. 2, co. 1, DPR 475/1975). Per attività "programmate" bisogna intendere, secondo E. Reggio D'Acì, "quelle che comportano l'espletamento di gare (c.d. attività agonistica) svolte nell'ambito dei programmi elaborati in sede locale e/o nazionale dalle varie Federazioni sportive". Così, viceversa, oggi per esempio, la vigilanza sulle associazioni sportive è di competenza della Provincia e non più del CONI.

Per rendere razionale l'impiego dei mezzi finanziari destinati allo sport, il CONI e le Province di Trento e Bolzano coordinano regolarmente, in un programma, gli interventi di rispettiva competenza (art. 2 co. 2, DPR 475/1975), p. es. mediante periodiche convenzioni sulla costruzione di nuovi impianti sportivi.

In di marzo del 2000 la Provincia minacciò al CONI di adire l'autorità giudiziaria qualora non avesse adempiuto immediatamente ai suoi obblighi di pagamento verso la Provincia. Già da tempo la Provincia attendeva invano l'invio di somme consistenti ad essa dovute dal CONI. Il calo degli incassi del Totocalcio ha procurato al CONI gravi difficoltà finanziarie. In dicembre del 2005 CONI e Provincia si sono accordati sui pagamenti: il CONI versa alla Provincia l'im-

---

porto di 12 milioni di Euro da essa anticipato per investimenti. Inoltre, d'ora in poi alla Provincia verrà versato annualmente 1 milione di Euro per il finanziamento di impianti sportivi.

### **VIII.11. Ricapitolazione e raffronto**

Rispetto allo Statuto d'autonomia del 1948, il Pacchetto e la nuova autonomia hanno portato le seguenti innovazioni:

- competenza provinciale per turismo e industria alberghiera (misura n. 8 del Pacchetto)
- competenze provinciali nel collocamento dei lavoratori (mis. n. 14,25)
- competenza provinciale per il commercio (mis. n. 19)
- competenza provinciale per apprendistato, libretti di lavoro, qualifiche dei lavoratori (mis. n. 20)
- competenza provinciale per l'istruzione professionale (mis. n. 21)
- competenza provinciale per l'incremento dell'industria (mis. n. 23)
- poteri di nomina e autorizzazione della Provincia nel settore bancario (mis. n. 27 e 28)
- competenze nella programmazione economica (mis. n. 112)

---

## **II. Tutela giuridica e garanzie linguistiche**

---

### **II.1. L'uso della lingua nei procedimenti giudiziari**

#### **II.1.1. Questioni di principio**

Il vecchio statuto d'autonomia del 1948 mantiene fermo il principio che lingua ufficiale nella Regione Trentino-Alto Adige continui ad essere quella italiana (art. 84). Secondo il commento di un giurista (Renato Cajoli), in questo modo si voleva impedire che le norme sull'uso del tedesco già esistenti all'epoca potessero essere interpretate nel senso di una "parificazione" delle due lingue. Una tale interpretazione fu ritenuta in contrasto con "l'essenza nazionalmente e linguisticamente unitaria dello Stato".

Proprio il principio opposto, cioè la parificazione, si trova consacrato nel nuovo Statuto d'autonomia: "Nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato" (art. 99). Accanto alla lingua ufficiale dello Stato (quella italiana) pare che il tedesco, almeno in sede regionale, abbia così acquisito lo status di seconda lingua ufficiale.

Comunque ci voleva molto tempo, affinché quest'evoluzione programmatica nei principi potesse tradursi in una nuova prassi degli uffici giudiziari e della pubblica amministrazione.

Benché la Commissione dei sei avesse dedicato alle norme di attuazione in materia un'intensa attività e molte sedute, già nel febbraio e nell'aprile del 1976, nell'aprile e giugno del 1977 e dall'ottobre del 1979 fino al marzo del 1980, e sebbene in queste occasioni su molti punti si fosse trovato un accordo, la discussione ricominciò daccapo negli anni '80.

I contrasti si acuirono soprattutto di fronte al quesito, se

---

i processi dovessero svolgersi nella sola lingua italiana o solo in quella tedesca oppure contemporaneamente in entrambe le lingue (processo mistilingue).

I sostenitori del processo monolingue, da celebrarsi dunque nella lingua delle parti in causa, fondavano la loro richiesta, fra l'altro, su questi argomenti ed analogie:

- anche nella monarchia austro-ungarica i processi nella parte italiana del Tirolo si sarebbero svolti, in linea di principio, nella sola lingua italiana;
- pure nel Belgio, ufficialmente bilingue, esisterebbe dal 1935 il processo monolingue: olandese nelle Fiandre, francese nei territori valloni; a seconda della lingua dell'imputato o del convenuto nella regione bilingue di Bruxelles;
- il processo mistilingue sarebbe troppo macchinoso e la necessità di continue traduzioni comporterebbe il grave pericolo di errori e vizi del procedimento;
- per via di liti originate da controversie linguistiche potrebbe nascere una serie di processi nel processo, con grave pregiudizio alla sua intrinseca funzione, di rendere giustizia entro tempi ragionevoli.

Alcuni dei principali argomenti addotti a favore del processo mistilingue erano invece:

- la "facoltà", garantita dall'art. 100 dello Statuto ai cittadini di lingua tedesca dell'Alto Adige, di usare nei rapporti con gli uffici giudiziari la propria lingua materna, non dovrebbe tramutarsi in obbligo e costrizione;
- un cittadino di lingua tedesca che volesse incaricare un procuratore italiano della sua difesa, non dovrebbe essere costretto all'imbarazzo di dover scegliere fra due mali: o rinunciare all'avvocato italiano (specializzato e magari proveniente da fuori provincia) o accettare un proces-

- 
- so puramente italiano e rinunciare alla facoltà di rendere nella madrelingua tedesca le deposizioni personali;
- il processo monolingue limiterebbe, infine, gli avvocati (non sempre padroni anche dell'altra lingua) nel diritto al libero esercizio della professione.

Una delibera adottata nell'esecutivo dell'SVP nel gennaio del 1988, aprì poi la strada al compromesso. A determinate condizioni il difensore di fiducia doveva avere la facoltà di intervenire nella propria madrelingua nel processo celebrato di per sé in lingua diversa.

Su questo nuovo fondamento le nuove norme d'attuazione furono approvate il 13 maggio 1988 dal Consiglio dei ministri ed emanate il 15 luglio 1988 con decreto del Presidente della Repubblica, ma pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale solo un anno dopo, l'8 maggio 1989. Infatti, contestando una norma (l'art. 24), la Corte dei Conti aveva in un primo tempo rifiutato la registrazione del decreto (per maggiori dettagli vedi sotto).

Come contropartita per l'abbandono del processo rigidamente monolingue già allora era stata promessa, in sede politica, l'istituzione di una sezione a Bolzano della Corte d'appello e del Tribunale dei minorenni (che hanno la loro sede a Trento).

### **II.1.2. L'uso della lingua prima delle norme di attuazione del 1988**

Sia il Codice di procedura civile del 1940, che il Codice di procedura penale del 1930, prevedevano un processo completamente in lingua italiana. Un regime parzialmente più favorevole per la minoranza di lingua tedesca fu introdotto

---

con decreto legislativo luogotenenziale del 22-12-1945, n. 825, e, infine, con le norme di attuazione del vecchio Statuto di autonomia (DPR del 03-01-1960, n. 103).

Queste vecchie norme di attuazione che, secondo il disposto dell'art. 1, venivano osservate “nella provincia di Bolzano”, ma anche, per quanto compatibile, dinanzi alla Corte d'appello di Trento, prevedevano in sostanza quanto segue:

I cittadini di lingua tedesca avevano facoltà di usare la propria lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari (art. 2); viceversa anche gli organi giudiziari si servivano della lingua tedesca nei rapporti con i cittadini di lingua tedesca (art. 3). I verbali erano redatti, di norma, in italiano, come del resto, in ogni caso, l'originale della sentenza ed i certificati penali; di solito era necessaria un'apposita istanza per ottenere traduzioni in lingua tedesca degli stessi (artt. 4,5,6,8). Anche nei rapporti con la polizia giudiziaria e con quella tributaria i cittadini di lingua tedesca avevano facoltà di usare la loro lingua (art. 14). Eventualmente si doveva ricorrere all'assistenza di un interprete. Comunque, anche un agente o un ufficiale di polizia che non conosceva il tedesco poteva trarre in arresto un cittadino di lingua tedesca qualora fosse stato sorpreso in stato di flagranza. L'arresto rimaneva valido pur quando non vi avesse assistito un interprete e l'arrestato non avesse potuto far uso della facoltà di parlare in tedesco. In genere, però, la violazione delle garanzie linguistiche illustrate era causa di nullità o inefficacia degli atti processuali o di polizia (disposizione finale DPR 103/1960).

### **II.1.3. Le norme di attuazione del 1988**

Per l'entrata in vigore integrale della nuove norme di attuazione sull'uso della lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari

---

e con le forze di polizia, emanate con il DPR del 15/07/1988, n. 574, era previsto un periodo di transizione insolitamente lungo. Le parti essenziali della nuova normativa entrarono in vigore soltanto quattro anni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (art. 39 co. 3° DPR 574/1988). Questa pubblicazione, dal canto suo, come già accennato, era avvenuta con quasi un anno di ritardo, e cioè solo l'08/05/1989. Dunque, il giorno fissato per l'adattamento generale alla nuova regolamentazione fu l'08/05/1993. Fino a tale data erano rimaste in vigore, per la maggior parte, le vecchie norme di attuazione del 1960.

Di decisiva importanza per la concessione di quest'ultima lunghissima proroga è stato il riconoscere che non è dato a nessuno, giudice, poliziotto od avvocato che sia, di "addormentarsi monolingue e alzarsi perfettamente bilingue" - come all'epoca si era espresso un politico di vertice.

Senonché il termine quadriennale è spirato senza che fossero state create le infrastrutture necessarie o quantomeno opportune per poter attuare la nuova disciplina in esame con successo e senza effetti dilatori sui processi in corso e da instaurare. Il fatto che alla lamentata carenza di mezzi e di personale non si fosse tempestivamente posto rimedio ha indotto parte degli operatori della giustizia, e cioè dei giudici ed avvocati dei fori locali, a chiedere ancora una volta una moratoria. L'obiettivo era quello di condizionare la definitiva e fattuale parificazione delle due lingue alla preventiva istituzione di adeguati servizi di traduzione. Una petizione in tali sensi, recante la firma di un cospicuo numero di magistrati bolzanini e delle sedi periferiche, era stata trasmessa, l'8 aprile 1993, ai Presidenti della Repubblica, del Consiglio dei ministri e delle due Camere, nonché al Ministro di grazia e giustizia e al Consiglio superiore della magistratura. In tale documento si sottolineò, peraltro, il carattere rigorosamen-



---

te apolitico dell'iniziativa, mettendo in risalto approvazione e apprezzamento per l'avvenuto riconoscimento del diritto all'uso della lingua materna. Anche all'interno dell'Ordine degli avvocati si registravano opinioni divergenti: a seguito di una raccolta di firme cui avevano aderito 85 avvocati e procuratori di lingua italiana, in data 22 aprile 1993 fu tenuta un'assemblea straordinaria dell'Ordine, pochi giorni prima della preventivata entrata in vigore della nuova normativa. In esito ad animata discussione i 76 avvocati di madrelingua italiana che erano presenti, si pronunciarono a favore, i 52 partecipanti di lingua tedesca invece contro una proroga dei termini.

Nonostante i dubbi e le perplessità espressi da talune parti del ceto forense locale, venne tuttavia mantenuta ferma la prevista data di entrata in vigore. Contemporaneamente sono stati approvati, con DPR del 21 aprile 1993, n. 133, anche gli organici per il servizio traduzioni negli uffici giudiziari, evidentemente per segnalare la seria volontà di spianare definitivamente la strada per una completa realizzazione del bilinguismo nelle aule giudiziarie. Fino a che i nuovi interpreti, da assumersi previo espletamento delle prescritte procedure di concorso, potevano prendere possesso delle loro funzioni, la Provincia di Bolzano ha distaccato, d'intesa col Ministero della giustizia, personale proprio per il servizio traduzioni.

Complessivamente il processo di adattamento alla nuova normativa era meno drammatico di quanto non si fosse temuto. Dall'8 maggio 1993 la macchina della giustizia ha continuato a funzionare senza particolari intoppi. Quantomeno nel processo civile, un regime transitorio senza scossoni e strappi è stato garantito anche dall'interpretazione dominante (il DPR n. 574/1988 non contiene espresse disposizioni di diritto transitorio) secondo cui la nuova disci-

---

plina si doveva applicare soltanto nei procedimenti instaurati dopo l'8 maggio 1993, mentre i processi già pendenti a tale data dovevano proseguire nel regime previgente.

Posto che nella concreta applicazione delle norme di attuazione emerse la necessità di migliorare la disciplina in talune sue parti, anche essenziali, con Dlgs. del 29/05/2001, n. 283, essa è stata modificata ed integrata. Qui si vuole solo anticipare, che con questo Dlgs sono state di molto inasprite, mediante la massiccia introduzione della sanzione della nullità assoluta dei relativi atti, le conseguenze di una eventuale violazione delle norme sull'uso della lingua. Ulteriori modifiche, specialmente in direzione di una semplificazione del processo bilingue ed al fine di impedire in futuro i "giochetti furbi con la lingua" quale strategia difensiva, constatati nella prassi e deplorati dalla magistratura in Alto Adige, sono state poi apportate con l'emanazione delle norme di attuazione contenute nel D.Lgs n. 124 del 13/06/2005.

## **II.1.4. La disciplina vigente**

### *II.1.4.1. Sua efficacia nello spazio*

In virtù del suo art. 1, co. 1, il DPR 574/1988 si applica nei rapporti con le autorità giudiziarie aventi sede in provincia di Bolzano e inoltre nei rapporti con la Corte d'appello, la Corte d'assise d'appello, il Tribunale dei minorenni, il Tribunale di sorveglianza e ogni altro organo giurisdizionale con sede in provincia di Trento, ma con competenza anche in provincia di Bolzano.

La cennata estensione dell'ambito di applicazione della nuova normativa anche agli indicati uffici giudiziari aventi sede a Trento ha però già da tempo perso gran parte della

---

sua originaria importanza. Ispirata dall'intento di assicurare la più completa bilinguità anche in sede di giudizio di appello e pertanto di migliorare ulteriormente la comunicazione tra cittadini e giustizia, è stata infatti emanata la legge statale del 17 ottobre 1991 n. 335, recante l'istituzione a Bolzano di una sezione distaccata della Corte d'appello di Trento. La citata legge, integrata in seguito con legge 12 agosto 1993 n. 311, è frutto di un'evoluzione storica alquanto movimentata. Una tale sezione distaccata non era invero prevista né direttamente dal Pacchetto né dal nuovo Statuto di autonomia – quindi non era sufficiente deliberare una semplice norma di attuazione allo Statuto, ma bisognava ricorrere alle procedure legislative ordinarie, con votazione e discussione parlamentari. Già in sede di trattative per la predisposizione del testo delle norme di attuazione dedicate al bilinguismo del 1988, il Governo aveva dato l'assicurazione che si sarebbe provveduto alla creazione di siffatta sezione distaccata, anche in considerazione del fatto che con una novella del 1984 l'importanza della Corte d'appello in materia penale era ulteriormente aumentata essendole stata assegnata la competenza a decidere sulle impugnazioni delle sentenze penali emesse dai pretori (competenza già attribuita al Tribunale). Per mantenere gli impegni presi ed accelerare in maniera determinante l'iter della cd. chiusura del Pacchetto, il Governo tuttavia nell'ottobre del 1991 si vide costretto a porre la questione di fiducia sul disegno di legge in parola, solo così potendosi evitare una discussione in aula delle 450 proposte di emendamento presentate dal MSI.

Oltre alla sezione della Corte d'appello (con relativa Procura generale) a Bolzano è stato insediato anche un Tribunale di sorveglianza (sull'esecuzione delle pene) e un Tribunale per i minorenni (con relativa Procura della Repubblica). In virtù di un decreto del ministro di grazia e giustizia del 2 giugno 1995 l'insediamento concreto delle cennate Autorità

---

giudiziarie ha avuto luogo il 2 ottobre 1995. Dopo un lungo cammino avviato da parte sudtirolese si è riusciti poi ad istituire a Bolzano anche una Sezione distaccata della Corte di Assise in appello di Trento (art. 34, L. 25.07. 2005, n. 150).

Nel 1996 le disposizioni sull'efficacia nello spazio delle norme sull'uso della lingua nei procedimenti giudiziari, contenute nell'art. 1, DPR 574/1988, sono divenute oggetto di un giudizio di costituzionalità. Con ordinanza emessa il 29 novembre 1996 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale militare di Verona – competente per territorio sul Trentino-Alto Adige ancorché collocato al di fuori dei confini geografici della regione – nell'ambito di un procedimento penale militare a carico di un sudtirolese di lingua tedesca, che chiedeva l'uso della lingua tedesca nel giudizio in corso, sollevava questione di legittimità costituzionale nei confronti di dette norme, nella parte in cui a suo avviso sembrano escludere l'applicabilità della disciplina sull'uso della lingua di cui al DPR 574/1988 nei giudizi penali militari nonostante questi giudizi fossero da equiparare a quelli penali comuni.

Con sentenza n. 213 del 01-09/06/1998 la Corte Costituzionale ha respinto, perché infondata, la questione di costituzionalità sollevata. La Corte, anche se da un lato ha confermato l'applicabilità della disciplina sull'uso della lingua del DPR 574/1988 soltanto sul territorio della Regione Trentino-Alto Adige, dall'altro ha statuito che ciò non esclude l'applicabilità della disciplina generale dettata dall'art. 109, co. 2, c.p.p., secondo cui, davanti all'autorità giudiziaria avente competenza anche per il territorio dove è insediata una minoranza linguistica riconosciuta, tra cui rientrano anche i Tribunali militari, gli appartenenti a tale minoranza possono essere interrogati, a loro richiesta, nella loro madrelingua, ed il relativo verbale è redatto anche in tale lingua.

---

#### *11.1.4.2. Soggetti destinatari e beneficiari*

L'art. 13 del DPR 574/1988 sancisce che gli uffici e gli organi giudiziari "devono servirsi" della lingua usata dal richiedente nelle ipotesi in cui interagiscano con "i cittadini della Provincia di Bolzano". Da tale previsione si potrebbe trarre la conclusione (da alcuni infatti sostenuta) che nei rapporti con cittadini germanici, austriaci o svizzeri fosse tuttora, per assurdo, obbligatorio l'uso della sola lingua italiana. Senonché una siffatta interpretazione restrittiva, perlomeno per i cittadini della UE, ad avviso di altri giuristi sembrava essere in contrasto con il divieto di discriminazione dei cittadini degli altri Stati membri. Ciò è stato nel frattempo confermato anche dalla Corte di Giustizia Europea, chiamata a pronunciarsi su una relativa questione sollevata nell'agosto 1996 a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Pretore di Silandro. L'occasione fu data da due procedimenti penali pendenti innanzi a questo giudice contro due cittadini rispettivamente dell'Austria e della Repubblica Federale Tedesca. I due imputati avevano dichiarato di non conoscere la lingua italiana e, richiamandosi alle norme vigenti in Provincia di Bolzano a tutela dei cittadini di lingua tedesca, avevano chiesto che il processo nei loro confronti si svolgesse in lingua tedesca.

Con sentenza del 24.11.1998 la Corte di Giustizia Europea ha preliminarmente stabilito che rientra nel campo di applicazione del Trattato CE e deve essere conforme all'art. 6 del medesimo (divieto di discriminazioni in base alla nazionalità) il diritto previsto da una normativa nazionale di ottenere che un procedimento penale si svolga in una lingua diversa dalla lingua principale dello Stato stesso. La corte ha quindi stabilito che l'art. 6 osta ad una normativa nazionale che riconosca ai cittadini di una lingua determinata, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, i quali risiedono nel territorio di un determinato ente locale, il

---

diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, che parlino la stessa lingua e circolino o soggiornino in tale territorio. In conclusione, e con riferimento alla disciplina dell'uso della lingua in Alto Adige, questo significa che il diritto ad avere un processo tedesco in Alto Adige non può essere limitato ai cittadini residenti in Alto Adige, ma può essere fatto valere da tutti i cittadini di lingua tedesca degli Stati membri della Comunità Europea.

Contro l'interpretazione restrittiva testè citata dell'art. 13 può, del resto, essere addotta già la considerazione del fatto che se esso da un lato prescrive l'uso del tedesco nei rapporti con i cittadini (italiani) ("devono servirsi"), dall'altro non ne fa divieto nei rapporti con cittadini germanici o austriaci. Sembra infatti possa sostenersi che la valenza generale del principio dell'uso paritario delle due lingue, posto dall'art. 100 St., abbia la forza di integrare rispettivamente di derogare, per quanto necessario, anche a quelle norme codicistiche che nei processi prescrivono l'uso della lingua italiana (ad es. art. 122 cod. proc. civ.).

#### *II.1.4.3. La lingua nei rapporti con la polizia*

Alle autorità di polizia è riservata una disciplina a sé stante riguardo all'uso paritario delle lingue, abbozzata già dall'art. 100, co. 4, St. Questa norma fa salvo l'uso della sola lingua italiana "all'interno degli ordinamenti di tipo militare". Come è noto, in Italia i Carabinieri e la Guardia di finanza fanno parte delle Forze armate. Il personale della Polizia di Stato è stato sì, in gran parte "smilitarizzato", ad opera della legge n. 121 del 01/04/1981 (così come, più di recente, ad opera della l. n. 395 del 15/12/1990, anche il Corpo degli agenti di custodia, oggi Corpo di polizia penitenziaria), ma ciò nonostante le norme di attuazione dello Statuto di autonomia

---

(art.1, co.2, DPR 574/1988) continuano a parlare del “personale della Polizia di Stato che è soggetto ad ordinamenti di tipo militare”.

Ad ogni modo, la riserva a favore dell’uso della sola lingua italiana vale soltanto, come chiaramente emerge dalle norme d’attuazione, per i rapporti interni, cioè nelle relazioni del personale militare o “paramilitare” con colleghi, superiori ed inferiori. Nei contatti con il cittadino, cioè nei rapporti esterni, invece si applicano, senza eccezioni, le disposizioni sulla parificazione delle due lingue (art. 1, co. 1°, lett. e, DPR 574/1988). In particolare, l’uso delle lingue soggiace alle norme di attuazione “in tutti i casi in cui vengono compiuti atti che riguardano l’attività di polizia in genere, ovvero sono destinati ad avviare un’azione penale o comunque provochino una sanzione” (anche soltanto amministrativa) (art. 1, co. 2°, DPR 574/1988).

Per quanto concerne le relazioni della polizia con il cittadino, cioè i rapporti esterni, durante le trattative per le norme d’attuazione, la discussione era concentrata essenzialmente su due problemi:

- I rappresentanti sudtirolesi si mostravano preoccupati per il fatto che la polizia non potesse disporre di sufficiente personale bilingue per far fronte agli obblighi di usare il tedesco nei casi prescritti. All’inizio degli anni ‘80, dei circa 3200 appartenenti alle forze di polizia in provincia di Bolzano, solo il 6% erano sudtirolesi di lingua tedesca, solo 180 sapevano usare il tedesco oralmente e per iscritto, mentre 250 lo sapevano almeno parlare.
- La seconda preoccupazione era connessa con la prima: Sapendo che la polizia non disponeva di personale bilingue in numero sufficiente, il sudtirolese di lingua tedesca

---

- si disse – potrebbe essere indotto a ritenere più conveniente parlare con tutti gli agenti e ufficiali di polizia sempre soltanto in lingua italiana. Si temette addirittura che in caso d'arresto il sudtirolese tedesco, "sotto pressioni psicologiche", potesse dichiarare di essere di madrelingua italiana per poter uscire al più presto dalla situazione imbarazzante. Per via di tali ragionamenti si credette opportuno agganciare la lingua dell'interrogatorio, in caso d'arresto, in modo automatico alla dichiarazione di appartenenza a un gruppo linguistico resa in occasione del censimento.

Le norme di attuazione prevedono, tuttavia, un meccanismo alquanto diverso. L'organo di polizia, prima di procedere all'interrogazione o ad un altro atto del procedimento, deve chiedere all'interessato quale sia la sua lingua materna. In linea di massima si procede cioè nella lingua liberamente indicata dall'interessato in caso di arresto od altro atto, e non nella lingua già risultante dalla dichiarazione di appartenenza ad uno dei gruppi linguistici. Se l'interessato si rifiuta di rispondere, si procede nella sua lingua "presunta". Se invece rende la dichiarazione sulla propria madrelingua, tutti gli atti già formati in sede di indagini preliminari che fanno parte del fascicolo del pubblico ministero redatti in una lingua diversa, dovranno essere tradotti nella nuova lingua se devono essere messi a disposizione dell'indagato (art. 14 DPR 574/1988).

Contemporaneamente le norme di attuazione prescrivono che nel reclutamento del personale delle varie forze di polizia una certa percentuale di posti (non meglio precisata in termini numerici) venga riservata a candidati che abbiano adeguata conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca. Ove, in mancanza di tali candidati, la percentuale riservata non possa essere coperta con personale in possesso



---

dell'attestato ufficiale di bilinguismo, per il personale già in servizio devono essere organizzati appositi corsi di preparazione all'esame di bilinguismo (art. 33, DPR 574/1988).

La necessità del bilinguismo di almeno un'adeguata percentuale delle forze di polizia, comunque è già fissata, in termini più o meno uguali, nel decreto sulla proporzionale del 1976 (artt. 1 e 2 DPR 26/07/1976 n. 752). Anche le vecchie norme d'attuazione (DPR 103/1960, art. 15) di per sé pretendevano che un sufficiente numero di poliziotti avesse adeguata conoscenza della lingua tedesca. Tuttavia in alternativa si poteva ricorrere all'assistenza di interpreti, nominati a titolo di incarico temporaneo, il che permetteva di protrarre nel tempo una situazione di provvisorietà.

Attualmente il numero degli appartenenti alle forze di polizia di madrelingua tedesca nonché di quelli con conoscenza della lingua tedesca ha raggiunto un certo livello. Presso la Scuola di polizia di Bolzano si tengono periodici corsi di lingua tedesca; in aggiunta vengono organizzati soggiorni di studio in Germania ed Austria.

Così vengono poste le condizioni affinché anche denunce possano essere raccolte a verbale direttamente in tedesco e perché anche gli organi di polizia, come tutte le altre amministrazioni, possano, occorrendo, p. es. a seguito dell'accertamento di infrazioni amministrative, avviare la corrispondenza nella lingua presunta dell'interessato, o pattuglie della Polizia o dei Carabinieri possano compiere atti del loro ufficio anche in tedesco.

Particolare importanza riveste la puntuale applicazione delle norme sull'uso della lingua nei casi di arresto in flagranza o fermo di indiziati di reato, di esecuzione di una misura cautelare personale e, in generale, in caso di ogni altro atto

---

posto in essere da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nei confronti di una persona presente, in quanto in tali casi una violazione delle norme sull'uso della lingua comporta inesorabilmente la nullità assoluta dei relativi atti di polizia giudiziaria. Tale nullità specificamente comminata dal diritto processuale penale per gli atti di polizia giudiziaria, ha difatti conseguenze molto più ampie e pesanti rispetto alla nullità di un comune atto amministrativo, ancorché inerente all'attività di polizia, restando quest'ultima sanata qualora il cittadino interessato non la eccepisca entro il breve termine di 10 giorni (art. 8, DPR 574/1988). Nessuna nullità è però comminata, così dispone l'art. 18-bis introdotto dal D.Lgs n. 283/2001, in caso di errata individuazione della lingua "presunta" dell'indiziato.

#### *Il.1.4.4 La lingua nel processo penale*

##### *Il.1.4.4.1. Il processo "monolingue"*

In linea di principio, il processo penale si svolge soltanto in italiano o soltanto in tedesco, ma con qualche temperamento volto a garantire anche a un imputato di lingua tedesca la possibilità di scegliere un avvocato di fiducia italiano (e viceversa).

Come più sopra descritto, nelle ipotesi di esecuzione di atti di polizia giudiziaria la lingua da usarsi sarà determinata dalla dichiarazione fatta dall'interessato della propria "lingua materna" (art. 14, DPR 574/1988).

Per gli atti del pubblico ministero è prescritto che questi, dopo che la persona alla quale il reato è stato attribuito è stata iscritta nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., devono essere formati nella presunta lingua materna della persona sottoposta alle indagini. Quest'ultima

---

ha facoltà di richiedere, entro 15 giorni dalla notificazione dell'informazione di garanzia o dalla comunicazione di altri atti formali equipollenti da cui abbia avuto conoscenza dell'avvio delle indagini e della lingua in cui esse sono state fino a quel momento condotte, che il procedimento prosegua nell'altra lingua.

Qualora l'indiziato non avesse avuto la possibilità di effettuare, entro i predetti 15 giorni, la scelta della lingua, continua anche in seguito a poter determinare la lingua come meglio crede. Quindi, se p.es. si fosse dato alla fuga e si sia poi riusciti a catturarlo, il pubblico ministero, quando procede all'interrogatorio dello stesso o ad altro atto al quale questi interviene personalmente, deve chiedere all'interessato quale sia la sua lingua materna. Qualora la persona interessata effettui la richiesta di dichiarazione, il procedimento dovrà essere proseguito nella lingua indicata. Ove la persona si rifiuti di rendere la dichiarazione richiesta, il procedimento proseguirà nella lingua finora usata.

Quando il procedimento dovrà proseguire in lingua diversa da quella precedentemente usata, il pubblico ministero dispone la traduzione degli atti posti in essere fino a quel momento (prima del D.Lgs 283/2001 erano previste delle limitazioni in merito).

L'indiziato può, dunque, influire in una certa maniera sulla lingua del procedimento. Egli la può scegliere indipendentemente dalla sua dichiarazione ufficiale di appartenenza ad un gruppo linguistico. Inoltre non viene controllato che la lingua indicata dall'indiziato come propria madrelingua sia effettivamente tale.

In ogni caso, l'indiziato o l'imputato, nel corso del procedimento di primo grado, ha l'ulteriore diritto di cambiare una

---

volta (ma non di più!) la lingua da usarsi. La relativa dichiarazione non può intervenire prima del decorso di 24 ore dalla conclusione dell'interrogatorio risp. dal compimento di certi altri atti. Tale cambiamento non comporta, tuttavia, la traduzione degli atti anteriori, ma solo la formazione di quelli successivi nella lingua richiesta (art. 17, DPR 574/1988).

Un unico cambiamento è ammesso anche nel giudizio d'appello in cui altrimenti si usa la lingua osservata nella fase conclusiva del giudizio di primo grado. Anche questo cambiamento non richiede la traduzione degli atti già formati (art. 17-bis DPR 574/1988). Qualora l'imputato lo richieda, il suo esame si svolgerà nella sua lingua materna, se diversa dalla lingua del processo. Le dichiarazioni vengono immediatamente tradotte e verbalizzate nella lingua del processo, salva rinuncia delle parti, in qual caso la verbalizzazione viene fatta nella sola lingua utilizzata.

Eccezioni allo schema rigidamente monolingue sono previste per testimoni, consulenti tecnici, periti ed avvocati. L'audizione dei testimoni, consulenti tecnici e periti si svolge nella lingua da essi prescelta, domande e risposte sono immediatamente tradotte e verbalizzate nella lingua del processo, salvo che la parte che ha interesse alla traduzione vi abbia rinunciato, nel qual caso la verbalizzazione avviene nella sola lingua utilizzata (art. 16, co. 4 e 6, DPR 574/1988).

La norma-chiave in tema di prerogative linguistiche da accordarsi al difensore di "madrelingua" diversa, per anni al centro dei dibattiti e delle polemiche, è contenuta nel 2° co. dell'art. 16 (già 5° co. dell'art. 15). Essa vale, però, solo per i difensori di fiducia e non per quelli d'ufficio che devono in ogni caso attenersi alla lingua del procedimento. I difensori di fiducia hanno due possibilità di intervenire – però solo

---

oralmente - nella loro madrelingua nel processo celebrato in una lingua diversa, ad es. in italiano in un processo tedesco: primo, per sollevare questioni preliminari, ad es. di natura processuale, e secondo, per le arringhe vere e proprie. In ambedue i casi si procede alla immediata traduzione e verbalizzazione nella lingua del processo, salvo che la parte che ha interesse alla traduzione vi rinunci, nel qual caso si procede alla verbalizzazione nella sola lingua utilizzata.

Le norme di attuazione non contemplano la possibilità, per l'avvocato di lingua italiana, di interrogare testi citati in un processo tedesco in lingua italiana. Le domande devono pertanto essere tradotte dalla madrelingua del difensore in quella del teste. A tale scopo si ricorre piuttosto all'assistenza di un interprete che all'alternativa di una traduzione delle domande da parte del giudice. Il ricorso all'assistenza di un interprete sembra più dispendioso, risulta però maggiormente in linea con la distribuzione dei ruoli nel processo penale dopo la sua riforma del 1988, che non contempla più, di regola, la conduzione dell'esame testimoniale da parte del giudicante, fino allora invece prescritto. Il principio processuale dell'"immediatezza" tuttavia si realizzerà di certo più facilmente quando il difensore ha una sufficiente conoscenza di entrambe le lingue.

Per un certo tempo dibattuta era la questione se un imputato tedesco che non solo abbia dato mandato a un difensore di fiducia italiano, ma abbia anche optato per un processo "interamente" in italiano, malgrado ciò possa poi rendere l'interrogatorio in dibattimento, nonché eventuali dichiarazioni spontanee, in lingua tedesca. Un siffatto diritto non era espressamente garantito dal DPR 574/1988 nella sua versione originaria, ma si avrebbe potuto farlo derivare dall'art. 109 c.p.p. 1988, che stabilisce che "davanti all'autorità giudiziaria avente competenza di primo grado o

---

di appello su un territorio dove è insediata una minoranza linguistica riconosciuta, il cittadino italiano che appartiene a questa minoranza è, a sua richiesta, interrogato o esaminato nella madrelingua e il relativo verbale è redatto anche in tale lingua”. Con il D.Lgs. 283/2001 questo punto è stato chiarito: l’art. 16, DPR 574/1988 ora espressamente stabilisce, che l’imputato può chiedere di essere interrogato od esaminato nella propria lingua materna, se diversa dalla lingua del processo. Anche in questa ipotesi si procede alla immediata traduzione e verbalizzazione nella lingua del processo, salvo rinuncia della parte che abbia interesse alla traduzione, nel qual caso la verbalizzazione avviene nella sola lingua utilizzata.

Già prima però la Corte costituzionale con sentenza n. 271 del 22/30 giugno 1994 ha statuito, che già in base all’art 109 c.p.p. spetta ad un imputato di lingua tedesca in un procedimento penale svolgentesi in Alto Adige il diritto di servirsi negli interrogatori e nelle spontanee dichiarazioni della propria madrelingua senza limite alcuno e ciò anche qualora avesse scelto come lingua del processo l’italiano.

In una seconda questione di costituzionalità il pretore di Bolzano dubitava della legittimità costituzionale della disposizione che consente ai soli difensori di fiducia e non anche ai difensori d’ufficio di svolgere nella propria lingua interventi in un processo svolgentesi in lingua diversa. Con sentenza n. 16 del 12/19 gennaio 1995 la Corte costituzionale statuí che il trattamento differenziato tra difensore di fiducia e difensore d’ufficio sia del tutto giustificato: mentre infatti i diritti particolari del difensore di fiducia contribuirebbero a garantire all’imputato il diritto di scegliersi in piena libertà e senza conseguenze negative un difensore anche in un gruppo linguistico diverso dal suo, non vi sarebbe bisogno di tali diritti particolari in caso di nomina di un difensore

---

d'ufficio: tutt'al contrario l'art. 26 delle norme di attuazione del c.p.p. prevede che venga nominato un difensore d'ufficio appartenente allo stesso gruppo linguistico dell'imputato.

Art. 18-ter, DPR 574/1988, introdotto dal D.Lgs 283/2001 dispone ora espressamente che, per assicurare l'effettività della difesa, l'Autorità giudiziaria assegna il difensore d'ufficio conformemente all'appartenenza linguistica dell'imputato. Avverso tale disciplina protestò gran parte degli avvocati penalisti italiani di Bolzano, ritenendola incostituzionale. Finora però una dichiarazione di incostituzionalità non è intervenuta.

#### *Il.1.4.4.2. Il processo "bilingue"*

Le norme sul processo "monolingue", fin qui riassunte, presuppongono che ci sia un solo imputato, o, in caso di pluralità di imputati, che tutti dichiarino la medesima lingua materna o, almeno, si mettano d'accordo (anche avvalendosi della facoltà del cambiamento della lingua nel corso del procedimento) su un'unica lingua comune del processo.

Viceversa, il processo di regola sarà bilingue se un imputato di lingua tedesca si trova ad avere un coimputato di lingua italiana (p.es. nel caso di concorso di persone in un medesimo delitto). Egualmente, il processo può svolgersi contemporaneamente in entrambe le lingue se nel giudizio qualcuno si costituisce parte civile ed opta per una lingua diversa da quella predeterminata dall'imputato (art. 18 DPR 574/1988).

Per parte civile si intende il soggetto rimasto danneggiato dal fatto costituente reato (la "vittima" del reato) che

---

interviene nel processo penale per far valere la pretesa (civilistica) al risarcimento (p. es. la vittima di un incidente stradale che chiede il risarcimento dei danni patiti o il soggetto passivo di un'ingiuria che chiede un ristoro morale).

In virtù dell'art. 16, co. 5, DPR 574/1988 nel testo vigente, non rilevano ai fini della determinazione della lingua del processo la persona offesa dal reato e le parti diverse dall'imputato e dalla parte civile. Esse vengono sentite nella loro lingua, con immediata traduzione e verbalizzazione nella lingua del processo, salvo rinuncia come già in precedenza descritta.

Un processo bilingue "genuino", perchè completamente bilingue, con traduzione degli interventi delle parti, dei testimoni, dei periti e consulenti tecnici, richieste, requisitorie ed interventi del pubblico ministero in entrambe le lingue, traduzione dei documenti ed degli atti prodotti dalle parti, delle consulenze tecniche e delle relazioni dei periti, della verbalizzazione bilingue e della redazione bilingue dei provvedimenti del giudice, compresa la sentenza, si celebra però soltanto qualora le parti non vi abbiano rinunciato (art. 18, del DPR 574/1988).

#### *II.1.4.4.3. Rimessione di procedimenti penali in altre Regioni*

Accogliendo una ferma ed energica richiesta dei rappresentanti politici dei sudtirolesi, le norme di attuazione disciplinano anche l'ipotesi di "rimessione" del processo da un giudice con sede in Trentino-Alto Adige ad altro giudice in una regione diversa.

La rimessione, quando vigeva il vecchio c.p.p. del 1930,



---

era ammessa in genere per motivi di “ordine pubblico”; ai sensi dell’art. 45 del c.p.p. del 1988, invece, il suo ambito di applicazione risulta ristretto ai casi in cui la situazione locale potrebbe gravemente pregiudicare la pubblica sicurezza o incolumità oppure la libera determinazione delle persone partecipanti al processo. Soprattutto i processi per le “bombe” degli anni ‘60 erano stati rimessi, dalla Corte di cassazione, in altre regioni (nella fattispecie, a Milano). Ora anche in simili casi limite è garantito il diritto ad un processo in tedesco. Anche nei casi di rimessione, infatti, si osservano le stesse norme come nei processi celebrati all’interno della regione Trentino-Alto Adige (art. 17-ter DPR 574/1988).

#### *Il.1.4.4.4. Procedimento di esecuzione*

Il procedimento di esecuzione di provvedimenti giurisdizionali come ad es. di una condanna a pena detentiva, si svolge nell’ultima lingua del processo di merito conclusosi con sentenza passata in giudicato. Non rileva pertanto la lingua italiana da usare in ogni caso nei procedimenti davanti alla Corte di cassazione. Nei procedimenti di esecuzione svolgentesi in provincia di Bolzano, anche se a seguito di sentenze passate in giudicato emesse da autorità giudiziarie fuori della Regione Trentino-Alto Adige si applicano, in quanto applicabili, le norme sull’uso della lingua di cui agli art. 14 e seguenti, più sopra descritte.

Il condannato può tuttavia chiedere di essere sentito nella lingua materna, se diversa da quella del processo, con verbalizzazione però nella lingua del processo. Inoltre il condannato cui siano stati consegnati l’ordine di esecuzione di una pena detentiva può chiedere al pubblico ministero, senza formalità, la traduzione degli atti nella sua madrelingua, se diversa dal procedimento. Ciò però non comporta la sospensione del termine utile per la presentazione

---

dell'istanza volta ad ottenere la concessione di una misura alternativa alla detenzione.

Questa disciplina sull'uso della lingua nel procedimento di esecuzione è contenuta nell'art. 17-quater DPR 574/1988, introdotto dal D. Lgs. 283/2001.

#### *Il.1.4.4.5. Violazione della disciplina sull'uso della lingua*

Le conseguenze derivanti dalla violazione delle norme sull'uso della lingua nel processo penale sono elencate nell'art. 18-bis del DPR 574/1988, come sostituito dal D.Lgs 124/2005. A seconda delle norme violate, la sanzione prevista è la nullità assoluta o quella relativa.

Sono sanzionate dalla nullità assoluta le violazioni più gravi, come ad es. quando ad una persona fermata non si chiede quale sia la sua lingua materna, quando a dichiarazione della lingua effettuata, gli atti non vengono redatti nella lingua dichiarata, quando l'udienza preliminare o il giudizio non si svolgono nella lingua dichiarata, quando l'imputato cambia la lingua prima del decorso di 24 ore dalla conclusione dell'interrogatorio, quando l'imputato, benché lo avesse chiesto, non viene interrogato nella sua lingua prescelta, quando il difensore d'ufficio assegnato all'imputato non appartiene al suo stesso gruppo linguistico, quando il giudizio di appello o il procedimento di esecuzione si svolgono in una lingua del processo diversa da quella finora usata, ed altro ancora.

Viceversa dà luogo a nullità relativa l'omissione della traduzione di determinati atti, laddove prescritta. Dalla dichiarazione di una tale nullità discende l'obbligo di provvedere alla traduzione degli atti interessati, senza però far retrocedere il procedimento al punto in cui è stato compiuto l'atto nullo.

---

#### *11.1.4.5. La lingua nel processo civile*

Nel processo civile (art. 20, DPR 574/1988, nel testo vigente) ogni parte è libera nella scelta della lingua, italiana o tedesca, per la redazione dei propri atti processuali. La scelta della lingua è effettuata per via della redazione nell'una o nell'altra lingua dell'atto introduttivo del giudizio o della comparsa di risposta o degli atti aventi funzione equipollente. Quando l'atto introduttivo (p. es l'atto di citazione) e la comparsa di risposta sono redatti nella stessa lingua, il processo è monolingue. Se invece la controparte sceglie una lingua diversa da quella dell'atto introduttivo, il processo è bilingue. In un processo del genere ciascuna parte usa la lingua da essa scelta. I provvedimenti del giudice sono pronunciati e redatti in entrambe le lingue, salvo che la parte che vi abbia interesse vi rinunci. Gli atti ed i documenti di parte sono redatti in lingua italiana o tedesca, senza obbligo di traduzione a cura dell'ufficio. Le parti che vengono da fuori possono chiedere una traduzione a cura e spese dell'ufficio. Il Giudice ha però la facoltà di escludere la traduzione di documenti ritenuti manifestamente irrilevanti. Le deduzioni delle parti sono verbalizzate nella lingua da esse scelta. Il verbale deve essere redatto bilingue qualora la parte che vi abbia interesse lo richieda nell'udienza stessa. Anche la sentenza è redatta in lingua italiana e tedesca, salvo che vi rinunci la parte che vi abbia interesse. Le disposizioni sul processo bilingue si applicano anche quando terzi o i successori di una della parti si costituiscono in giudizio con una comparsa redatta in lingua diversa da quella in cui si è finora svolto il processo.

Prima del D.Lgs. n. 283/2001 le norme di attuazione non contemplavano espressamente la possibilità di trasformare il processo bilingue in processo monolingue. Nella prassi degli uffici giudiziari si sono però sviluppate delle varianti

---

di un processo bilingue “attenuato”, anche perché mancava una norma che espressamente li vietasse. Con il citato D.Lgs. è stata introdotta per la prima volta una tale possibilità, che in seguito è stata poi ampliata con il D.Lgs. n. 124/2005. Attualmente un processo bilingue si trasforma in monolingue quando tutte le parti costituite dichiarano di scegliere la stessa lingua. Questa dichiarazione può essere fatta, nell’osservanza di certe forme, in ogni stato e grado del processo ed è irrevocabile.

In caso di riunione di più processi svoltisi anteriormente come processi monolingui ma in lingue diverse, le parti costituite in uno dei processi possono aderire alla scelta della lingua dell’altro processo con la conseguenza che il processo continuerà poi monolingue. Anche questa dichiarazione di adesione è irrevocabile.

Nei processi divenuti monolingui le norme di attuazione non prevedono traduzioni di sorta.

Sia nel processo monolingue che in quello bilingue i testimoni vengono interrogati e rispondono nella lingua da loro prescelta. La verbalizzazione avviene pure in tale lingua. Le deposizioni verbalizzate nella lingua prescelta dai testimoni verranno tradotte solo qualora la parte che vi abbia interesse lo richieda. Una disciplina analoga è prevista anche per i consulenti tecnici.

Se parte attrice in un processo civile è la pubblica amministrazione, essa dovrà servirsi della lingua presunta del convenuto. Se quest’ultimo con il suo primo atto difensivo sceglie un’altra lingua, l’amministrazione dovrà adeguarsi a tale lingua. Quando in un processo la pubblica amministrazione è parte convenuta, si dovrà uniformare alla lingua usata dall’attore (Art. 21, DPR n. 574/1988).

---

Come nel processo penale, così anche nel processo civile sono previste severe sanzioni in caso di violazione delle norme sulla lingua.

L'art. 23-bis, introdotto dal D.Lgs. 283/2001 ed integrato dal D.Lgs. 124/2005, infatti, dispone che la violazione della disposizioni sulla scelta e sull'uso della lingua produce la nullità rilevabile d'ufficio di tutti gli atti, anche successivi, redatti nella lingua diversa. L'impugnazione di una sentenza per far valere tale nullità può però essere proposta solo dalla parte che ha subito l'omissione dell'uso della lingua prescritta.

Anche nei confronti della normativa sull'uso della lingua nel processo civile sono state sollevate delle questioni di costituzionalità, alle quali essa finora però resistette.

#### *II.1.4.6. La lingua in altri procedimenti giudiziari*

In virtù dell'art. 23 DPR n. 574/1988 le disposizioni che regolano l'uso della lingua nel processo civile si osservano, in quanto compatibili, anche nei procedimenti davanti agli organi giurisdizionali amministrativi (es: Tribunali amministrativi), contabili (es: Corte dei conti) e tributari (es: Commissioni tributarie) di cui all'art. 1, co. 1, lett. b) e c) del citato DPR (organi giurisdizionali situati in Provincia di Bolzano risp. organi giurisdizionali con sede in Provincia di Trento, ma con competenza anche in Provincia di Bolzano).

Per i procedimenti di volontaria giurisdizione dinanzi al Tribunale per i minorenni l'art. 20-bis prevede una disciplina particolare. Se un tale procedimento viene avviato d'ufficio, l'atto iniziale del procedimento dovrà essere redatto nella lingua "presunta" del destinatario del provvedimento. Se i genitori del minore scelgono la medesima lingua, il proces-

---

so prosegue monolingue, altrimenti il processo è bilingue. Nei procedimenti avviati su impulso di parte si applicano le disposizioni che regolano il processo civile, in quanto compatibili. In ogni caso il minore deve essere sempre ascoltato nella propria lingua materna.

#### *II.1.4.7. Procedimenti davanti ad organi giurisdizionali situati fuori della Regione Trentino-Alto Adige*

Se un processo civile, penale o di altra natura svoltosi in lingua tedesca o in entrambe le lingue viene portato davanti alle supreme magistrature a Roma (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato) o davanti ad altro giudice situato fuori della regione Trentino-Alto Adige, deve proseguire in italiano. A tal scopo gli atti del processo devono essere tradotti in italiano.

Per le traduzioni è però previsto un regime differenziato: Mentre le sentenze ed i provvedimenti del giudice oggetto dell'impugnazione, nonché i verbali d'udienza devono essere tradotti dagli uffici giudiziari di provenienza in ogni caso, gli altri atti processuali ed i documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio devono essere tradotti, sempre dagli stessi, solo su espressa relativa richiesta da parte dell'organo giudiziario di destinazione. In ambedue i casi i costi per la traduzione vanno a carico degli uffici giudiziari stessi (art. 25, DPR 574/1988).

Tuttavia, i cittadini di lingua tedesca residenti in Provincia di Bolzano hanno la facoltà di rendere le loro dichiarazioni o deposizioni nella loro lingua nei procedimenti innanzi a tutti gli organi giudiziari di qualsiasi tipo italiani, ovunque abbiano la loro sede (art. 24, DPR 574/1988).

Ora fu proprio il citato art. 24 a ritardare di quasi un anno

---

la pubblicazione dell'intero decreto 574/1988. Secondo un rilievo fatto dalla Corte dei Conti, l'art. 24 avrebbe oltrepassato i limiti dello Statuto di autonomia. L'art. 100 St., stando al suo tenore testuale, avrebbe validità soltanto per le autorità con sede nell'ambito della regione Trentino-Alto Adige. Ci sono voluti molti interventi di politici altoatesini e una nuova delibera del Consiglio dei ministri, per far passare anche questa importante norma di chiusura e di complemento della regolamentazione dell'uso della lingua.

## L'uso della lingua nel processo penale tendenzialmente monolingue (con un solo imputato)

### 1. Determinazione iniziale della lingua da usare

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| In caso di arresto in flagranza o di altro provvedimento di polizia giudiziaria senza previo provvedimento del Pubblico Ministero o dell'Autorità giudiziaria. |   | In caso di iniziativa da parte del Pubblico Ministero dopo aver iscritto una persona nel registro delle notizie di reato   |   |
| a) l'interessato dichiara la sua lingua materna  | b) l'interessato rifiuta la dichiarazione   | gli atti processuali sono redatti nella lingua <b>presunta</b> della persona sottoposta alle indagini  |   |
| ↓  | ↓   | ↓  | ↓   |
| Si procede nella lingua <b>dichiarata</b>  | si procede nella sua lingua <b>presunta</b> | a) la persona sottoposta alle indagini può, entro 15 giorni dalla notificazione dell'informazione di garanzia o dalla notificazione o comunicazione di atti equipollenti, scegliere l'altra lingua | b) la persona sottoposta alle indagini non ha avuto la possibilità di scelta della lingua prevista dalla variante a)  |
|  |   |  | ↓   |
|  |   |  | il Pubblico Ministero, quando procede all'interrogatorio, deve chiedere all'interessato quale sia la sua lingua materna e questi può dichiarare come materna la lingua diversa da quella finora usata |
|  |   | ↓  |   |
|  |   | tutti gli atti successivi saranno formati nella lingua <b>dichiarata</b> materna   |   |
|  |   | ↓  |   |
|  |   | entro certi limiti gli atti già formati saranno tradotti   |   |



## 2. Possibile deviazione dall'uso della lingua così determinata

| Uso limitato dell'altra lingua  | Cambiamento totale della lingua  |
|---|--|
| <p>1. L'interrogatorio o l'esame dell'imputato davanti al Giudice si svolge, a sua richiesta, nella propria lingua materna, se diversa dalla lingua del processo. La verbalizzazione è fatta nella lingua usata, qualora si rinunci ad una traduzione ed alla relativa verbalizzazione nella lingua del processo.</p> | <p>1. Sia in primo che in secondo grado è possibile, a richiesta dell'imputato e per una sola volta, il cambiamento della lingua del processo. Non si procede però alla traduzione degli atti già formati. Anche dopo un cambiamento del genere l'imputato può chiedere di essere esaminato nella sua lingua materna, con verbalizzazione però nella sola lingua del processo.</p> |
| <p>2. L'audizione dei testimoni è svolta nella loro lingua materna (verbalizzazione come sopra).</p>  | <p>2. Nel terzo grado, davanti alla Corte di Cassazione, il giudizio si svolge comunque in lingua Italiana. Il procedimento di esecuzione eventualmente susseguente si svolge però nell'ultima lingua del processo di merito conclusosi con sentenza passata in giudicato.</p>   |
| <p>3. La persona offesa e le parti diverse dall'imputato e dalla parte civile vengono sentiti nella loro lingua (verbalizzazione come sopra).</p>   |  |
| <p>4. Il difensore di fiducia di madrelingua diversa dalla lingua del processo può intervenire nella propria madrelingua (verbalizzazione come sopra).</p>  |  |

---

## **II.2. L'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione**

### **II.2.1. L'ambito di applicazione delle norme di attuazione**

Alle nuove norme sull'uso anche della lingua tedesca (e ladina), di cui al DPR n. 574 del 15/07/1988, nel testo vigente, debbono attenersi, ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett.a):

- a) gli organi ed uffici della pubblica amministrazione e degli enti pubblici situati nella Provincia di Bolzano o aventi competenza regionale in Trentino-Alto Adige, e
- b) i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella Provincia di Bolzano.

Questo è desumibile già dall'art. 100, co. 1, St. Mentre il concetto ivi usato di "organi ed uffici della pubblica amministrazione" non abbisognava di ulteriori specificazioni, la seconda categoria di strutture tenute al bilinguismo, cioè quella dei concessionari di servizi di pubblico interesse, richiedeva una definizione più precisa per mezzo delle norme di attuazione. Si preferì una parafrasi generale, e non invece un'elencazione nominativa di tutte le imprese interessate, in quanto una lista tassativa di singole imprese sarebbe stata per forza soggetta a continui aggiornamenti e cambiamenti. Seguendo le concezioni tradizionali e la definizione legale contenuta nell'art. 2, co. 2, DPR 574/1988, possono considerarsi concessionari di servizi di pubblico interesse i seguenti: farmacie municipali e non, imprese di trasporto (autolinee, funivie, ecc.), probabilmente anche gli istituti di credito e le scuole private parificate. Si tratta, in ogni caso, di attività che i privati possono esercitare solo in base ad una "concessione" rilasciata dallo Stato, dalla Provincia, dal Comune o da altro ente pubblico, insomma di attività

---

che “rientrano nelle attribuzioni o nella disponibilità di enti pubblici” (così art. 2, co. 2 cit.) anche se sono svolte da privati.

Tale disposizione assume un particolare rilievo di fronte alla ondata di privatizzazioni già da tempo in atto, cioè di fronte alla tendenza di trasformare enti pubblici in concessionarie private. Così ad es. la sentenza della Corte costituzionale n. 260 del 26/05/-01/06/1993 ebbe modo di chiarire che anche lo scorporo di società per azioni di diritto privato dall’Azienda di Stato per i servizi telefonici e dall’Amministrazione delle poste e telecomunicazioni non ha minimamente scalfito l’obbligo del bilinguismo.

Degli sviluppi, avvenuti in materia di bilinguismo presso i privati concessionari in seguito alla legge statale n. 724/1994 prima, e le norme di attuazione contenute nel DLgs.n. 446/1996 poi, si è già parlato più sopra.

Anche un’altra categoria di imprese è soggetta ad alcuni obblighi di bilinguismo, e cioè le assicurazioni. A termini dell’art. 2, co. 3, DPR 574/1988 nei formulari e negli atti relativi all’assicurazione obbligatoria deve essere garantito l’uso congiunto delle lingue italiana e tedesca. Come esempio più significativo di assicurazione obbligatoria si può citare l’assicurazione contro la responsabilità civile automobilistica. Non sono, invece, obbligatorie e di conseguenza escluse dagli obblighi ex art. 2, co. 3, le assicurazioni anti-furto, contro la grandine, di tutela giudiziaria o sulla vita.

Anche i notai in provincia di Bolzano devono essere bilingui, dato che devono redigere gli atti notarili in genere o in italiano o in tedesco oppure in entrambe le lingue, a seconda della scelta delle parti e nell’osservanza di norme particolari (art. 30 e 31 DPR 574/1988). Per garantire tale bilinguismo,

---

il citato art. 31 contiene norme dettagliate sul meccanismo di assegnazione delle sedi notarili in Alto Adige.

Nessun obbligo di bilinguismo sussiste invece per gli avvocati in Alto Adige. Con riferimento agli avvocati è ancora da menzionare, che a termini dell'art. 36-bis, DPR 574/1988, inserito dal DLgs. 354/1997, i candidati altoatesini possono sostenere l'esame di avvocato in Provincia. La relativa commissione esaminatrice è composta pariteticamente da due appartenenti al gruppo di lingua tedesca e due appartenenti al gruppo di lingua italiana, che conoscano adeguatamente la lingua italiana e quella tedesca. L'esame può essere sostenuto sia in lingua italiana, che in lingua tedesca.

In materia tavolare stabilisce l'art. 29, co. 1, DPR 574/1988 che le iscrizioni eseguite negli uffici tavolari (e catastali) devono essere contestualmente formati, in doppio originale, in lingua italiana e tedesca. A sensi dell'art. 14, co. 3, LR 21/02/1991, n. 5, anche i decreti tavolari dovevano essere predisposti contestualmente in doppio originale, in lingua italiana e tedesca. Con l'art. 8 della successiva LR del 06-12-1993, n. 22, la procedura è stata snellita e semplificata, nel senso che ora basta stendere i decreti nella sola lingua usata dal richiedente in sede di istanza tavolare.

Una disciplina oltremodo particolareggiata è riservata alla veste esteriore in cui deve presentarsi l'elenco telefonico per la provincia di Bolzano. Esso è redatto distintamente in italiano e tedesco, ma per espressa volontà di legge, in un unico volume (art. 35, DPR 574/1988). I rappresentanti dei sudtirolesi avrebbero invece preferito l'edizione di due volumi separati, uno esclusivamente in lingua tedesca, l'altro solo in lingua italiana. Non esistono, invece, regole precise per altre pubblicazioni a carattere ufficiale o ufficioso.

---

A partire dall'8 novembre 1990 anche le etichette e gli stampati illustrativi contenuti nelle confezioni di medicinali in vendita in Provincia di Bolzano devono essere bilingui (art. 36, DPR 574/1988). Norme simili sono previste anche nel diritto della Comunità Europea, non solo per i medicinali, ma anche, fra l'altro, per i prodotti alimentari. In tutto il territorio della CE è, in linea di massima, vietato il commercio di alimentari se le informazioni, prescritte a tutela dei consumatori, non sono redatte in una lingua ad essi facilmente comprensibile. Bisogna notare che il citato art. 36 non concerne direttamente l'uso delle lingue da parte dell'amministrazione, ma si rivolge piuttosto ai privati, all'industria farmaceutica. Per questo i tentativi di introdurre una simile disposizione nelle norme d'attuazione inizialmente avevano incontrato una qualche resistenza. Soprattutto i rappresentanti dello Stato erano dell'avviso che solo una legge dello Stato potesse comportare obblighi per l'industria farmaceutica (privata). Però era assai improbabile che una legge di questo tenore venisse mai approvata. Con apposita norma d'attuazione, invece, si riuscì a dare precedenza all'interesse pubblico al bilinguismo rispetto alle considerazioni di pura opportunità economica.

Tuttavia questo precetto sulle etichette e descrizioni bilingui nelle confezioni di medicinali rimase largamente lettera morta. Infatti, dopo una prima fase, in cui il precetto è stato più o meno osservato, solo pochi medicinali venduti in Alto Adige rispettavano la norma in oggetto. Che questa inosservanza può avere gravi conseguenze, lo dimostra il caso, avvenuto in primavera del 1997, di una donna che prese in modo errato un medicinale, procurandosi un'intossicazione, perché evidentemente non aveva compreso bene le indicazioni del foglio illustrativo, redatto solamente in lingua italiana. Tale caso fece sbalzare la problematica in primo piano, furono sollevate (di nuovo) proteste da parte delle

---

forze politiche sudtirolesi in direzione del Governo centrale, al quale si rimproverava di rimanere inattivo nei confronti della violazione del diritto fondamentale alla salute e si minacciò di ricorrere ad azioni giudiziarie. Allorché poi la Polizia sanitaria inflisse a talune ditte farmaceutiche delle sanzioni per la mancata osservanza delle norme sul bilinguismo, alcune ditte farmaceutiche minacciarono di non inviare più prodotti farmaceutici in Alto Adige. Una ulteriore escalation della situazione fu poi però evitata, essendosi la Provincia e l'industria farmaceutica accordati su una soluzione sperimentale del problema, che però non rispettava in toto il dettato delle norme di attuazione.

Dopo aver atteso un certo tempo per vedere se questo sistema dava qualche risultato, si è dovuto constatare che la maggior parte dei medicinali venduti in Alto Adige continuava a non essere fornito del foglietto illustrativo bilingue. Per questo motivo, nel maggio 1999 la Giunta provinciale di Bolzano ha deciso di ricorrere a misure più severe. Era stata annunciata l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale di ogni prossimo decreto di autorizzazione all'introduzione in commercio di nuovi farmaci, che non avesse previsto la redazione bilingue del foglietto illustrativo. Inoltre si avrebbe cercato di integrare le disposizioni di attuazione in materia, che allo stato erano prive di apparato sanzionatorio, con l'introduzione di pesanti sanzioni amministrative per il caso della loro violazione.

A tale ultima misura si è giunti con l'art. 14 del DLgs 283/2001, che ha riformulato l'art. 36 testè citato. In sintesi, la nuova disciplina, tuttora vigente, è la seguente: Per ottenere l'autorizzazione all'immissione in commercio in Alto Adige di farmaci, le etichette e gli stampati illustrativi degli stessi devono essere redatti nelle due lingue. Qualora vengano posti o mantenuti in commercio in Alto

---

Adige farmaci con etichettatura o foglio illustrativo non bilingui, il Ministro della sanità intima alla impresa farmaceutica interessata di provvedere alla regolarizzazione della etichettatura e del foglio illustrativo, stabilendo a tal fine un termine non superiore a 6 mesi. In caso di mancata ottemperanza il Ministro sospende l'autorizzazione all'immissione in commercio del medicinale fino all'adempimento. Per medicinali già in commercio in Alto Adige alla data di entrata in vigore del DLgs 283/2001, l'adeguamento alla normativa sull'uso della lingua deve avvenire entro 6 mesi da tale data, pena la stessa sospensione poc'anzi descritta. In ambedue i casi sono inoltre previste pesanti sanzioni pecuniarie.

Attualmente si sperimenta un altro sistema ancora, parimenti però non del tutto rispettoso delle norme di attuazione, secondo cui i foglietti illustrativi in lingua tedesca potranno essere scaricati da una banca dati centrale, stampati e consegnati col farmaco al cliente.

### **II.2.2. Aspetti organizzativi del bilinguismo ed i rapporti interni all'amministrazione**

Gli organi, gli uffici e i concessionari interessati devono predisporre o adeguare le strutture organizzative al fine di consentire l'uso dell'una e dell'altra lingua. In particolare, devono far affiggere un avviso che informi il cittadino circa la sua facoltà di esprimersi nella propria lingua. L'avviso deve contenere, altresì, l'indicazione delle possibili sanzioni per il funzionario che non si attenga alle norme sull'uso della lingua (art. 3 DPR 574/1988), una specie di spada di Damocle pendente sopra la testa di ogni pubblico impiegato al fine di ricordargli i suoi doveri d'ufficio relativi all'uso della lingua e le possibili sanzioni in caso della loro violazione.

---

Mentre nei rapporti con i cittadini gli impiegati pubblici e i dipendenti delle imprese concessionarie di servizi di pubblico interesse devono conformarsi a norme linguistiche rigorose, i rapporti interni, le comunicazioni all'interno dell'ufficio o dell'impresa rimangono essenzialmente liberi. Fra di loro, gli impiegati possono conversare e conferire in italiano o in tedesco e neppure per i corsi di aggiornamento del personale è prescritta una lingua particolare.

Come già accennato in altro contesto, negli ordinamenti di tipo militare rimane salvo l'uso della sola lingua italiana nei rapporti interni (art. 11, DPR 574/1988, v. anche art. 100, co. 4 St). In merito, bisogna ricordare ancora una volta che presentano indubbiamente carattere militare l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, ma che nell'ambito della Polizia di Stato (Questura ecc.) ha avuto luogo con legge n. 121/1981 un processo di smilitarizzazione. Analogamente si è provveduto, con successiva legge. N. 395/1990, anche per il Corpo di polizia penitenziaria.

Non è noto, se ed entro quali limiti ciò ha eventualmente reso possibile l'uso della lingua tedesca all'interno delle città polizie.

Le norme di attuazione, secondo una delle possibili interpretazioni specialmente dell'art. 1, co. 2 DPR 574/1988 pare che non escludano del tutto rapporti interni in tedesco all'interno degli uffici della Questura.

### **II.2.3. Atti amministrativi bilingui, leggi e decreti**

Mentre di regola gli atti amministrativi sono redatti o in italiano o in tedesco, l'art. 100, co. 4 St. prescrive in tre casi l'uso congiunto di entrambe le lingue. Le seguenti categorie di atti devono essere bilingui in ogni caso:



- 
- atti destinati alla generalità dei cittadini (p. es. piani urbanistici, bandi di concorso, indizioni di aste pubbliche)
  - atti che pur indirizzandosi a un singolo individuo sono destinati ad un uso pubblico (carte di identità, pubblicazioni di matrimonio, da affiggersi negli appositi albi del municipio, licenze, ecc.)
  - atti destinati ad una pluralità di uffici (a differenza p. es. delle direttive date da un direttore d'ufficio solo ai collaboratori di lingua tedesca del suo solo ufficio).

La redazione bilingue non può comunque comportare alcun onere aggiuntivo di spese per il privato (art. 4, co. 3, DPR 574/1988). Per le carte d'identità, che in Alto Adige devono essere bilingui, non possono essere poste a carico dell'interessato spese più alte che nelle altre province.

I testi italiano e tedesco devono essere riportati uno a fianco dell'altro ed avere la stessa evidenza e lo stesso rilievo tipografico (art. 4, co. 4). Non basta dunque la mera aggiunta, in calce e stampata a caratteri minuscoli, dell'altra versione.

Per gli atti e provvedimenti soggetti a pubblicazione delle amministrazioni aventi la loro sede fuori della regione, che però interessano la provincia di Bolzano, l'art. 5, DPR 574/1988 prevede addirittura l'inserzione di avvisi in lingua tedesca nella Gazzetta ufficiale dell'Repubblica. La pubblicazione integrale in lingua tedesca avviene poi nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige.

Se p.es. il Ministero di grazia e giustizia indice un concorso per magistrati altoatesini, nel rispettivo numero della Gazzetta ufficiale, in aggiunta all'integrale testo del bando in lingua italiana, dovrà essere contenuto anche un avviso in lingua tedesca.

---

Non espressamente richiesta ma di fatto spesso rispettata è, invece, la bilinguità delle pubblicazioni e comunicazioni generali che organi aventi la propria sede fuori della regione rivolgano alle popolazioni altoatesine (p.es. manifesti del Comando della Regione militare nord-est con sede a Padova che annuncino - per un luogo e tempo determinato - esercitazioni militari).

Le leggi e i decreti della Repubblica che interessano la Regione Trentino-Alto Adige già in base al disposto dell'art. 58 St. sono pubblicati in lingua tedesca nel Bollettino ufficiale della Regione. Ed in base all'art 57 St. le leggi ed i regolamenti regionali e provinciali sono pubblicati, in entrambi i testi, italiano e tedesco, nel Bollettino ufficiale.

In caso di dubbi sull'interpretazione continua, però, a fare testo la versione italiana (art. 99 e 57, co. 2, St.).

#### **II.2.4. L'uso disgiunto della lingua italiana o tedesca**

Le norme di attuazione del vecchio Statuto prevedevano come regola l'atto o provvedimento bilingue. Soltanto nella fase preparatoria, per gli atti istruttori ed interlocutori, nella corrispondenza e nei rapporti orali era ammesso l'uso disgiunto della lingua italiana o di quella tedesca (art. 1, DPR n. 688 dell'8 agosto 1959 e art. 85 vecchio St.).

Per l'art. 100, co. 4 del nuovo Statuto assurge, invece, a principio generale quello dell'uso disgiunto delle due lingue, mentre l'uso congiunto della lingua italiana e di quella tedesca rimane limitato alle tre ipotesi eccezionali, più sopra elencate.

Questi nuovi orientamenti rendono fondamentale la que-

---

stione quando ed in quali casi sia necessario usare l'italiano e quando, invece, il tedesco. La SVP insisteva su regole possibilmente precise e rigide, a scampo di abusi, e sull'applicazione di pesanti sanzioni in caso di inosservanza.

In merito, c'è da dire che la lingua che deve essere usata dall'autorità amministrativa (o dal concessionario di servizi di pubblico interesse) non si ricollega automaticamente alla dichiarazione di appartenenza linguistica ufficiale. Piuttosto si deve usare la stessa lingua usata dal richiedente l'atto o denunciante un determinato fatto; oppure, se l'autorità agisce senza sollecito da parte di un privato, cioè di propria iniziativa, la lingua presunta del destinatario dell'atto. Nelle comunicazioni verbali l'autorità deve, invece, attenersi alla lingua usata dal suo interlocutore (art. 7, DPR 574/1988).

Come sanzione per l'inosservanza della normativa dell'art. 7, l'art. 8, DPR 574/1988 prevede la nullità dell'atto, operante secondo il seguente schema: Il cittadino che si sente leso nei suoi diritti può, entro dieci giorni, sollevare, anche oralmente, l'eccezione di nullità dell'atto emesso, o dinnanzi all'organo, ufficio o concessionario cui l'atto è da imputare, o davanti al sindaco o di un suo delegato del Comune di residenza. L'eccezione sospende gli effetti dell'atto. L'autorità ha altri dieci giorni per reagire. Se ritiene fondata l'eccezione, rinnova l'atto nella lingua richiesta. Altrimenti dà notizia all'interessato dell'avvenuto rigetto. L'inutile decorso dei dieci giorni concessi all'amministrazione per provvedere, rende definitivamente inefficace l'atto contestato.

Di regola, per vedere accolta la sua eccezione, il cittadino deve produrre il certificato ufficiale di appartenenza ad un gruppo linguistico. Il certificato è dunque richiesto solo nel momento in cui il cittadino lamenta la violazione dei suoi di-

---

ritti; esso non costituisce invece, fin dall'inizio, il presupposto per l'emanazione di un atto amministrativo monolingue (art. 9, co. 1, 2 e 4, DPR 574/1988).

Ma anche in questa seconda fase, una volta sollevata l'eccezione, il certificato ufficiale non è necessario quando il cittadino voglia soltanto che l'amministrazione si attenga alla lingua da lui usata nella richiesta o denuncia (art. 9, co. 3). Vale a dire che un cittadino può, nella sua dichiarazione di appartenenza linguistica ufficiale, dichiararsi tedesco, senza pregiudizio per la facoltà di rivolgersi, in un secondo tempo, all'amministrazione in lingua italiana e pretendere che anch'essa risponda in italiano.

La dichiarazione di appartenenza linguistica ufficiale è dunque mezzo di prova necessario soprattutto in quei casi in cui l'autorità abbia operato d'ufficio, senza previa istanza privata, nella lingua presunta dell'interessato. In questo caso, con l'attestato ufficiale è agevole dimostrare che la lingua presunta non corrisponde a quella effettiva dell'interessato.

Di norma è dunque lasciata all'iniziativa dello stesso cittadino la scelta se far valere o meno la normativa sul corretto uso della lingua.

A seguito della emanazione dell'atto amministrativo monolingue e della definizione del procedimento messo in moto da una eventuale eccezione di nullità è però concepibile ancora una terza fase. Se l'autorità amministrativa ha rigettato l'eccezione, l'interessato ha altri dieci giorni per adire (senza spese e senza dover ricorrere ad un avvocato) il Tribunale amministrativo di Bolzano. Il ricorso a tale giudice può altresì essere presentato, anziché dal diretto interessato, da consiglieri regionali, provinciali o comunali (art. 10, DPR

---

574/1988). Questa potestà dei politici di agire in sostituzione dei cittadini “discriminati” per ragioni di lingua è prevista, in via generale, dall’art. 92 St. anche per altri casi.

Considerato, peraltro, che le regole sull’uso della lingua non sono troppo macchinose e non richiedono ampie indagini delle autorità amministrative, non sono finora nate molte liti giudiziarie. Infatti, basta che l’amministrazione si attenga alla lingua usata dal richiedente o (dopo un’eccezione) a quella risultante dal certificato di appartenenza ad un gruppo linguistico.

Naturalmente in astratto restano pensabili ipotesi in cui il cittadino potrebbe incontrare difficoltà nel far valere il proprio diritto ad essere trattato nella lingua prescritta. Tra l’altro, è stata prospettata, a suo tempo, da un noto politico sudtirolese la seguente situazione, per dire il vero, un po’romanzesca: Se una sentinella militare pronuncia l’“Alt! Chi va là?” in italiano e il sudtirolese tedesco non reagisce e cade sotto un colpo di fucile, chi mai dovrà eccepire ancora la nullità dell’atto per lo scorretto uso della lingua, e a quale scopo?

### **II.2.5. Misure complementari per un bilinguismo efficiente**

Per salvaguardare l’osservanza delle disposizioni sull’uso della lingua, la SVP sin dagli anni ‘70 si fece promotrice della previsione di energiche sanzioni. Venne però ben presto abbandonata l’intenzione originaria di prevedere misure repressive anche per i cittadini che davanti alle autorità dichiarassero una diversa appartenenza etnica rispetto a quella indicata nella dichiarazione ufficiale. Così l’art. 37, DPR 574/1988 si limita a sanzionare i soli comportamenti

---

del pubblico dipendente in contrasto con i doveri nascenti dal DPR stesso.

L'impiegato che non osservi la normativa è perseguibile in via disciplinare, ed eventualmente anche penalmente. La persecuzione penale presuppone però che sia effettivamente integrata la fattispecie dell'"omissione o rifiuto di atti d'ufficio", come configurata dall'art. 328 Codice penale. Con legge statale n. 86 del 26/04/1990, l'art. 328 in questione risulta però modificato in modo tale da ridurre drasticamente il numero delle possibili applicazioni quale sanzione per comportamenti in contrasto con le norme sull'uso della lingua - uno dei molti casi in cui norme di attuazione altoatesine sono involontariamente state private della loro portata originaria per il sopravvenire di riforme della legislazione statale.

L'art. 38, DPR 574/1988 sottolinea ancora una volta espressamente e in via generale che tutte le traduzioni previste sono comunque esenti da bollo ed eseguite a cura e a spese dell'ufficio. Il cittadino non deve sopportare costi aggiuntivi.

Un'ulteriore struttura d'appoggio per la concreta e corretta applicazione delle norme sull'uso anche della lingua tedesca è creata dall'art. 6, DPR 574/1988. Esso prevede una commissione - di fatto insediata il 14 gennaio 1991 - formata da sei esperti, incaricata di elaborare una terminologia giuridica tedesca che garantisca l'uniformità e omogeneità dei testi in lingua tedesca di leggi e atti amministrativi. L'obiettivo è quello di assicurare una perfetta corrispondenza tra versione italiana e tedesca, dato che proprio nei testi tecnico-giuridici la precisione e la nitidezza sono fondamentali. Un linguaggio giuridico tedesco adatto alle esigenze dell'Alto Adige deve ancora nascere o rispettivamente

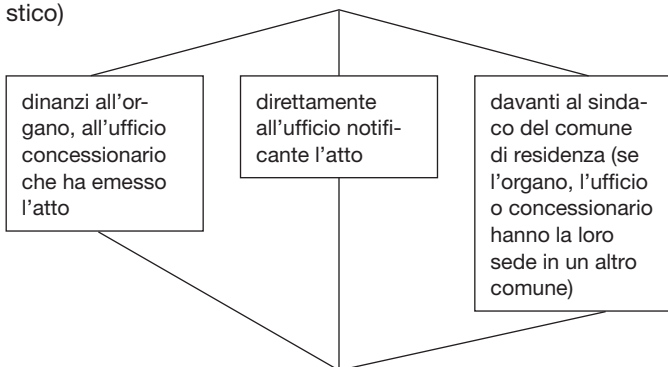
---

essere creato, vista l'impossibilità di trasportare la terminologia austriaca o tedesca federale tale e quale nell'ordinamento giuridico italiano. La predetta commissione ha già redatto diversi elenchi terminologici.

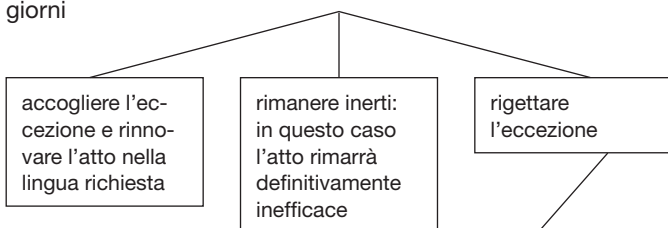
E' evidente la necessità di istituire presso tutte le pubbliche amministrazioni servizi di traduttori ed interpreti funzionanti ed efficienti. Presso gli uffici giudiziari però la situazione in merito è, per cronica mancanza di personale, tutt'altro che soddisfacente ed i tempi di molti procedimenti vengono allungati per il fatto di dover attendere a lungo le traduzioni.

## La nullità degli atti amministrativi compresi gli atti di concessionari di servizi di pubblico interesse per violazione delle norme sull'uso della lingua

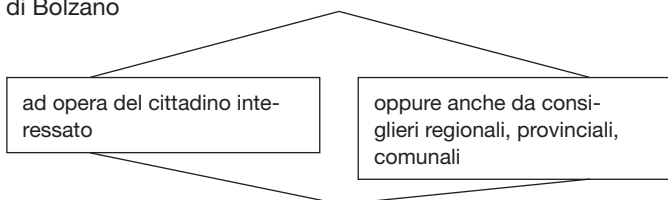
1. Il cittadino interessato fa valere entro 10 giorni la nullità dell'atto amministrativo (in alcuni casi all'uopo è richiesta la produzione del certificato di appartenenza a un gruppo linguistico)



2. L'organo, l'ufficio o il concessionario possono, entro dieci giorni



3. Entro 10 giorni dalla comunicazione del rigetto della eccezione, può essere proposto ricorso al Tribunale amministrativo di Bolzano



Il Tribunale amministrativo di Bolzano decide entro 60 giorni



---

## II.3. L'uso del ladino

### II.3.1. Aspetti generali

Non si sono dichiarati del tutto soddisfatti della normativa sull'uso della lingua introdotta dal DPR 574/1988 i rappresentanti delle popolazioni ladine. Il tentativo di raggiungere una completa parificazione anche del ladino è fallito di fronte all'osservazione, da parte del Governo, che per questa lingua manca ogni appiglio nello Statuto di autonomia. Anche dopo la riforma statutaria del 2001 questa situazione non è cambiata. Complessivamente però le norme di attuazione hanno elevato il ladino al rango di una terza lingua ufficiale. Di conseguenza anche per il pubblico impiego statale si è rivendicato – finora però senza successo – l'introduzione di una apposita “indennità di trilinguismo” che tenga conto delle ulteriori conoscenze linguistiche a tal fine necessarie, indennità già da tempo concessa, anche se sotto altra denominazione, dalla Provincia e dai Comuni ladini.

È tuttora aperta la questione se nell'uso ufficiale sia da preferire il cd. “ladin dolomitan” (“progetto SPELL”), una variante linguistica omologata ed unitaria, che però da taluno viene criticata come artificiale e costituente un irrigidimento degli idiomi organicamente cresciuti, o viceversa le varianti dialettali delle due principali vallate ladine della Provincia, quella gardenese e rispettivamente quella badiota. Che finora non si è ancora riusciti a trovare una linea unitaria, è dato evincere tra l'altro dal fatto che sui moduli per il censimento ufficiale della popolazione del 1991 veniva usato unicamente il “ladin dolomitan” e sulle schede per i vari referendum dell'aprile del 1993 e di giugno del 1995, viceversa, comparivano due testi distinti, uno in gardenese, l'altro nell'idioma badiota, per poi tornare, in occasione del censimento del 2001, di nuovo al ladin dolomitan. L'obbligo della Provin-

---

cia, introdotto dal D.Lgs. 262/2001, di pubblicare certi atti normativi anche in lingua ladina, viene da questa osservato mediante pubblicazione degli stessi nei due idiomi, badiota e gardenese. Questo D.Lgs. ha poi attribuito alla Provincia anche la competenza di coordinare e promuovere gli interventi di tutela e promozione della lingua ladina nonché di “individuare il soggetto competente a fissare le norme linguistiche e di grafia”.

### **II.3.2. L'uso del ladino nei procedimenti giudiziari**

In virtù dell'art. 32, co. 4, DPR 574/1988 nella versione risultante in seguito a diverse modifiche, i cittadini appartenenti al gruppo linguistico ladino residenti in Provincia di Bolzano hanno la facoltà di rendere le loro deposizioni nei procedimenti che vengono celebrati in territorio provinciale in ladino. L'esame o l'interrogatorio dei cittadini che intendono avvalersi di tale facoltà si svolge poi con l'assistenza di un interprete giudiziario. Tale disciplina opera indistintamente sia per le parti in causa, in particolare nell'interrogatorio dell'imputato nel processo penale, che per i testimoni. Secondo un'interpretazione estensiva del termine “processo” sostenuta da talune parti, la predetta facoltà dell'uso della propria lingua spetterebbe ai ladini anche in occasione di attività che precedono un processo in senso stretto o tecnico, come ad. es. nell'interrogatorio in occasione di un arresto di polizia.

La facoltà di rendere le deposizioni in ladino opera sia nell'ambito di processi monolingui italiani o tedeschi che “bilingui”. Le parti di madrelingua ladina hanno, infatti, l'alternativa di scegliere o l'italiano o il tedesco quale lingua del processo. Con il D.Lgs 262/2001 è stato aggiunto poi, che nei procedimenti davanti ai Giudici di pace, competenti per

---

i territori delle località ladine della Provincia, è consentito l'uso (illimitato) della lingua ladina e che pertanto nell'assegnazione dell'incarico di Giudice di pace in tali sedi giudiziarie è riconosciuta la precedenza assoluta a coloro che sono a conoscenza della lingua ladina.

La stessa facoltà di scelta tra lingua italiana e tedesca testè menzionata spetta anche nei rapporti sia orali che scritti con la polizia giudiziaria. Nei confronti di organi di polizia che agiscono non in veste di polizia giudiziaria (p. es. procedendo all'arresto o fermo di indiziati di reato), ma in quella di autorità amministrativa (p. es. pattuglie dei Carabinieri o della Polizia stradale che accertano infrazioni al codice della strada), non valgono norme particolari, fuorché quella che esonera tali organi dall'uso della lingua ladina anche se avessero la loro sede o siano dislocati in località ladine (art. 32, co. 1, DPR 574/1988). Come nei rapporti con tutte le rimanenti pubbliche amministrazioni che sono esentate dall'obbligo dell'uso alternativo di tutte e tre le lingue, anche in tali casi i ladini possono optare liberamente o per l'italiano o per il tedesco (art. 32, ult. co., DPR 574/1988).

### **II.3.3. L'uso del ladino nei rapporti con la pubblica amministrazione**

Attualmente i ladini della provincia di Bolzano hanno le seguenti possibilità di usare la propria lingua: Hanno facoltà di usare il ladino con i pubblici uffici (con esclusione delle Forze armate e di polizia) siti nelle stesse località ladine e inoltre con quegli uffici della Provincia che “svolgono funzioni esclusivamente o prevalentemente nell'interesse delle popolazioni ladine”, anche se aventi la loro sede p.es. a Bolzano, naturalmente anche nei rapporti con l'Intendenza scolastica ladina e l'Istituto pedagogico ladino. La lingua

---

ladina può inoltre essere usata anche nei rapporti con i concessionari di servizi di pubblico interesse che operano esclusivamente nelle località ladine. Le amministrazioni ed i concessionari interessati sono poi tenuti a rispondere in lingua ladina in caso di risposta orale e sia in lingua italiana che tedesca, seguite dal testo in ladino, in caso di risposta scritta, che così diventa un atto “trilingue”. Presso i restanti uffici siti in provincia di Bolzano il cittadino ladino può scegliere tra la lingua tedesca e quella italiana.

---

## **II.4. Il Tribunale amministrativo di Bolzano**

### **II.4.1. Aspetti generali**

Il Tribunale amministrativo di Bolzano ha iniziato la propria attività il 20/03/1989. Tale data ha posto fine ad una situazione insostenibile per la quale i cittadini residenti in Alto Adige non potevano rivolgersi in caso di contenzioso con la Pubblica Amministrazione ad un giudice amministrativo di 1° grado, ma erano invece costretti a fare ricorso al supremo giudice amministrativo, ovvero al Consiglio di Stato a Roma, che decideva in unico grado.

In base ai tempi previsti dallo Statuto, il Tribunale amministrativo di Bolzano, la cui istituzione è prevista dall'art. 90, avrebbe dovuto essere istituito entro il 20 gennaio 1974. Senonché le necessarie norme di attuazione furono emanate solamente con DPR n. 426 del 06/04/1984 e con DPR n. 554 del 17/12/1987 e, fino all'effettiva investitura del Tribunale, trascorse un altro anno. Così i cittadini dell'Alto Adige per 15 anni sono stati distolti dal "giudice naturale precostituito per legge" (art. 25, comma 1° Cost.). Con DLgs. n. 161 del 20/04/1999 le citate norme di attuazione sono state modificate nella parte in cui disciplinano la composizione del Tribunale.

La denominazione ufficiale del Tribunale amministrativo di Bolzano è "Sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige", laddove il "Tribunale regionale" è il Tribunale amministrativo di Trento. Tale denominazione macchinosa invero potrebbe far supporre una dipendenza del Tribunale amministrativo di Bolzano dal Tribunale regionale di Trento. In verità però si tratta di due tribunali del tutto indipendenti l'uno dall'altro.

---

Nella prassi, anche da parte del Tribunale stesso, si è nel frattempo affermata una variante un po' meno lunga della denominazione ufficiale.

Nell'ambito della giustizia amministrativa di 1° grado il Tribunale amministrativo di Bolzano, che ha la sua sede in Bolzano e la cui circoscrizione comprende la provincia di Bolzano (art. 2, co. 2, DPR 426/1984), è senz'altro un istituto del tutto particolare, tanto differenti sono la sua composizione e le sue competenze da quelle dei Tribunali amministrativi regionali e delle loro sezioni staccate nel resto d'Italia.

#### **II.4.2. Composizione**

Al Tribunale amministrativo di Bolzano sono assegnati otto (prima del DLgs. 161/1999: sei) magistrati che in virtù dell'art. 91, co. 1, St., devono appartenere in egual numero ai gruppi linguistici italiano e tedesco (i ladini non vengono presi in considerazione).

I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica: una metà (quattro magistrati di cui due appartenenti al gruppo linguistico italiano e due a quello tedesco) su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e con l'assenso del Consiglio provinciale di Bolzano limitatamente agli appartenenti al gruppo di lingua tedesca; l'altra metà (quattro magistrati di cui pure due appartenenti al gruppo linguistico tedesco e due a quello italiano) a seguito di nomina da parte del Consiglio provinciale di Bolzano su conforme proposta dei Consiglieri provinciali dei rispettivi gruppi linguistici.

---

L'aumento del numero dei giudici da sei a otto, introdotto dal DLgs. 161/1999 solo per la Sezione autonoma di Bolzano e non anche per il Tribunale di Trento, è stato giustificato con la necessità di porre rimedio al maggior carico di lavoro, al quale è esposta la Sezione autonoma di Bolzano rispetto a quello del Tribunale amministrativo di Trento.

I magistrati devono essere scelti tra gli appartenenti a determinate categorie: oltre a magistrati di carriera, professori universitari e di scuole superiori di materie giuridiche, avvocati e impiegati pubblici muniti di laurea in giurisprudenza possono diventare magistrati del Tribunale amministrativo di Bolzano anche politici (laureati in giurisprudenza, che eletti nella regione Trentino-Alto Adige, abbiano fatto parte per almeno due legislature del Parlamento o del Consiglio regionale).

Per la nomina costituisce requisito la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, accertata ai termini del DPR 752/1976 (decreto sulla proporzionale) nonché un'età compresa tra i 40 e i 70 anni (prima del DLgs. 161/1999 l'età minima era di 50 anni, abbassata per la prima composizione del Tribunale a 45 anni).

Tutti i magistrati del Tribunale amministrativo di Bolzano non possono essere trasferiti in altra sede. Come presidente del tribunale si succedono per uguale periodo di tempo (2 anni) un giudice di lingua italiana ed un giudice di lingua tedesca assegnati al collegio. Prima del DLgs. 161/1999 il periodo di carica del presidente era di un anno.

Il tribunale decide con l'intervento di quattro componenti appartenenti per la metà a ciascuno dei gruppi linguistici,

---

italiano e tedesco, di regola con il voto determinante del Presidente in caso di parità di voti. L'aumento del numero dei giudici da sei ad otto, introdotto dal DLgs. 161/1999, permette d'ora in poi la contemporanea formazione di due sezioni giudicanti.

E' stato già tentato di portare questa particolare composizione del tribunale amministrativo di Bolzano davanti alla Corte costituzionale per asserita violazione dei principi costituzionali dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, dell'accesso alla magistratura mediante concorso ed altro. Il tutto era partito da un ricorso in materia elettorale. Il Consiglio di Stato (Sez. V), giudice di secondo grado nel relativo procedimento, ha però, con decisione del 07/08/1991, n. 1097, dichiarato manifestamente infondata la questione e di conseguenza non ha rimesso gli atti alla Corte cost..

### **II.4.3. Competenze**

Oltre che per la sua composizione, il Tribunale amministrativo di Bolzano si differenzia dal modello nazionale della giustizia amministrativa di 1° grado anche per le sue competenze. La relativa particolarità è costituita dal fatto che oltre alle competenze generali della giurisdizione amministrativa, proprie anche degli altri giudici amministrativi di 1° grado, i Tribunali amministrativi regionali (TAR), il Tribunale amministrativo di Bolzano ha delle competenze ulteriori del tutto particolari e ad esso limitate, in merito alle quali assume "il ruolo di un'istanza di decisione politica" (R. Riz).

Per quanto riguarda le competenze generali di giudice amministrativo, il Tribunale amministrativo di Bolzano de-



---

cide in particolare sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi:

- dagli organi della Pubblica Amministrazione aventi sede nella provincia di Bolzano con esclusione degli atti e provvedimenti la cui efficacia è limitata al territorio della provincia di Trento;
- dagli organi della Pubblica Amministrazione non aventi sede in provincia di Bolzano, la cui efficacia è limitata al territorio della provincia medesima (art. 3, co. 2, DPR 426/1984).

Avverso le decisioni del Tribunale sui predetti ricorsi è ammesso, quale rimedio ordinario, l'appello davanti al Consiglio di Stato. Delle sezioni del Consiglio di Stato investite di tali giudizi d'appello deve far parte (almeno) un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della Provincia di Bolzano.

Le competenze particolari, atipiche, del Tribunale amministrativo di Bolzano sono le seguenti:

1. approvazione di capitoli del bilancio della Provincia o della Regione (cosiddetta garanzia di bilancio): i bilanci e i rendiconti finanziari della Provincia e della Regione sono approvati con legge provinciale rispettivamente regionale. Su richiesta della maggioranza di un gruppo linguistico i singoli capitoli del bilancio della Provincia o della Regione devono essere votati per gruppi linguistici. I capitoli di bilancio che non hanno ottenuto la maggioranza dei voti di ciascun gruppo linguistico sono sottoposti ad una commissione di quattro consiglieri provinciali o regionali con composizione paritetica fra i due maggiori gruppi linguistici. Tale commissione deve stabilire, con decisione vincolante per il Consiglio, la denominazione definitiva dei

---

capitoli e l'ammontare dei relativi stanziamenti. Se nella commissione non si raggiunge la maggioranza su una proposta conclusiva, il Presidente del Consiglio provinciale o regionale trasmette il progetto del bilancio e tutti gli atti relativi alla discussione svoltasi in Consiglio e in commissione, al Tribunale amministrativo di Bolzano che, entro trenta giorni, deve decidere con lodo arbitrale la denominazione dei capitoli non approvati e l'ammontare dei relativi stanziamenti. Determinati capitoli sono però esclusi da tale procedura. In occasione dell'approvazione del bilancio provinciale per il 1995 è stato per la prima volta fatto ricorso - da parte dell'unico consigliere provinciale ladino - a tale meccanismo della garanzia di bilancio. Oggetto in contesa era il finanziamento dell'elisoccorso. Il procedimento si concluse già davanti alla commissione paritetica, che rigettò il ricorso.

2. Decisione sui ricorsi avverso i provvedimenti consiliari di accertamento della rappresentatività delle confederazioni sindacali delle minoranze etniche (art. 9, DPR n. 58 del 06/01/1978): Affinché un'associazione sindacale costituita esclusivamente tra lavoratori dipendenti appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina possa godere dei particolari diritti riconosciuti da norme di legge alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, questa deve aderire alla confederazione maggiormente rappresentativa delle associazioni sindacali costituite esclusivamente tra lavoratori appartenenti alle minoranze tedesca e ladina. Il Consiglio provinciale accerta quale confederazione è quella maggiormente rappresentativa. Il relativo provvedimento è impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo di Bolzano che decide con lodo arbitrale.

- 
3. Decisione sui ricorsi avverso atti amministrativi ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini: in virtù dell'art. 92 St. gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica Amministrazione aventi sede nella Regione Trentino-Alto Adige, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico, possono essere impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo di Bolzano, da parte dei consiglieri regionali o provinciali. In caso di provvedimenti da parte dei Comuni della Provincia di Bolzano, questi possono essere impugnati anche da consiglieri comunali di tali Comuni. Presupposto per l'impugnazione è che la lesione sia stata riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consiliare che si ritiene leso. In virtù dell'art. 9, DPR 426/1984, al ricorso può associarsi anche il cittadino direttamente leso dal provvedimento che inoltre ha anche la possibilità di ricorrere direttamente avverso il provvedimento, cioè indipendentemente da un ricorso da parte dei consiglieri. Il Tribunale decide con sentenza.

Le nuove norme di attuazione del 1997 in materia di proporzionale e bilinguismo hanno introdotto alcune importanti novità in questo settore di competenza. Da un lato infatti è stata estesa la cerchia dei legittimati ad agire in giudizio, comprendendovi ora anche l'ente Provincia autonoma di Bolzano. Dall'altro d'ora in poi possono essere impugnati anche gli atti di enti pubblici e società di diritto privato, soggetti all'osservanza delle disposizioni sulla proporzionale e sull'uso delle lingue. E dato che i rapporti d'impiego presso le amministrazioni statali completamente o soltanto parzialmente privatizzate non sono più di carattere pubblico, ma soggetti alla disciplina del diritto privato e pertanto non più ricadenti nella giurisdizione dei tribunali amministrativi, è stata contemporaneamente in-

---

trodotta la legittimazione ad agire in giudizio anche innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

4. Decisione sui ricorsi in materia di iscrizione nelle scuole della provincia (art. 19 St.). In provincia i genitori sono liberi di iscrivere i propri figli in una scuola italiana o tedesca. Contro il diniego di iscrizione per insufficiente conoscenza della lingua d'insegnamento della scuola, con conseguente pericolo per l'ordinato svolgimento delle lezioni, è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo di Bolzano che decide con sentenza. (Per ulteriori particolari v. sopra, cap. ordinamento scolastico).
5. Decisione sui ricorsi avverso gli atti amministrativi ritenuti lesivi delle disposizioni in materia di uso della lingua (DPR 15/07/1988, n. 574):  
I cittadini interessati da un atto amministrativo (atto, provvedimento, comunicazione o notificazione) qualora ritengano che l'atto sia formulato in contrasto con le disposizioni in materia di uso della lingua, possono sollevare eccezione di nullità dinanzi all'organo, ufficio o concessionario dal quale proviene l'atto, o direttamente all'ufficiale notificante l'atto oppure, a determinate condizioni, anche dinanzi al sindaco, o ad un suo delegato, del Comune di residenza. In caso di rigetto della eccezione, l'interessato può ricorrere al Tribunale amministrativo di Bolzano al fine di far pronunciare la nullità dell'atto e ciò anche oralmente, senza spese e senza necessità di farsi assistere da un avvocato. Il ricorso può altresì essere presentato, in luogo del diretto interessato, da consiglieri regionali, provinciali o comunali. Il Tribunale decide con sentenza entro 60 giorni dalla presentazione del ricorso.

Per quanto riguarda la possibilità di proporre appello av-

---

verso le decisioni del Tribunale amministrativo di Bolzano nei casi di competenza speciale, bisogna precisare quanto segue: il lodo arbitrale in materia di garanzia di bilancio e quello in materia di accertamento della maggiore rappresentatività di una confederazione sindacale, nonché la sentenza in materia di atti amministrativi ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini ed impugnati dai consiglieri regionali, provinciali o comunali sono espressamente esclusi dalla legge dalla possibilità di appello innanzi al Consiglio di Stato. Per gli altri casi mancano delle disposizioni legislative in tal senso, ma da parte altoatesina si ritiene, in base a più fattori, che le relative decisioni non siano appellabili. Sarà compito della giurisprudenza provvedere alle necessarie chiarificazioni.

In taluni dei casi di competenza speciale del Tribunale amministrativo di Bolzano vengono fatte delle eccezioni alla regola del voto determinante del presidente in caso di parità di voti. L'art. 91, co. 4 St. dispone che al presidente non è dato voto determinante per i ricorsi avverso provvedimenti amministrativi lesivi del principio di parità tra i gruppi linguistici e la procedura di approvazione dei bilanci regionali e provinciali. Solo per il primo caso il legislatore regola le conseguenze di un'eventuale situazione di stallo: l'art. 9, co. 1, DPR 426/1984 dispone che, qualora non sia raggiunta la maggioranza dei voti dei componenti, la sezione ne dà atto nella decisione ed il ricorso si intende respinto.

Infine bisogna richiamare l'attenzione sul fatto che, in virtù di disposizione legislativa (art. 7, co. 3, DPR 426/1984), nelle materie di competenza del Tribunale amministrativo di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, un rimedio previsto in alternativa all'ordinaria via giurisdizionale avverso atti amministra-

---

tivi definitivi, e che da parte altoatesina si sostiene che la competenza territoriale del Tribunale amministrativo di Bolzano è sempre, e non soltanto nei casi espressamente previsti, una competenza inderogabile, ossia che i compiti del Tribunale non possono essere assolti da altro giudice amministrativo. Ultimamente si sono levate delle voci che chiedono anche per l'Alto Adige l'introduzione della possibilità di servirsi del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

---

## **II.5. Il difensore civico provinciale**

Con legge provinciale n. 15 del 09/06/1983, in Alto Adige è stato creato il primo istituto del difensore civico mediante l'istituzione dell'ufficio del difensore civico provinciale. Con tale atto l'Alto Adige seguì un "trend" ormai mondiale, quello di creare un organo, di origine scandinava ("ombudsman"), che offrisse al cittadino un certo aiuto nel difficile rapporto con una Pubblica Amministrazione sempre più complicata.

Il primo difensore civico provinciale ha iniziato la propria attività il 1 aprile 1985. Poco dopo e col tempo sempre di più, si è manifestata tutta una serie di insufficienze di tale legge, in parte anche dovute a sviluppi normativi in altri settori (ordinamento dei comuni) cosicché una riforma, chiesta già da tempo dai difensori civici susseguitesesi nel tempo ed in merito alla quale avevano anche formulato delle proposte concrete, divenne indispensabile. La riforma fu poi introdotta con LP n. 14 del 10/07/1996, che sostituì interamente la legge precedente.

Il difensore civico provinciale ha essenzialmente il compito di curare che l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dalla Provincia abbia luogo correttamente e senza ritardi. Il raggio d'azione istituzionale attribuito dalla citata legge al difensore civico provinciale è limitato agli uffici della Provincia e agli enti delegati dalla Provincia. In particolare, il difensore civico non ha competenza istituzionale nei confronti dei Comuni e delle Amministrazioni statali.

Il difensore civico provinciale può agire sia in seguito a richiesta - informale - da parte di un cittadino interessato, che d'ufficio, il che non era possibile sotto la legge pre-

---

cedente. Stando alla lettera della legge il cittadino può chiedere l'intervento del difensore civico solo quando abbia in corso presso gli uffici della Provincia o degli enti da essa delegati una pratica, abbia chiesto per iscritto o, dopo la riforma, anche soltanto oralmente, all'Amministrazione notizie sullo stato della pratica e siano decorsi venti giorni da tale richiesta senza che abbia ottenuto risposta. Già da sempre nella prassi però l'adempimento di tale formalità generalmente non viene richiesta "in quanto non viene incontro al cittadino e impedisce una rapida evasione delle pratiche" (così il primo difensore civico dott. Steger).

Invero tale disposizione è in contrasto con i principi della maggior semplicità e libertà di forma dell'accesso del cittadino all'istituto del difensore civico che stanno a base dell'idea di tale istituto. Ripetutamente pertanto i difensori civici altoatesini hanno chiesto una modifica della legge nel senso di prevedere un accesso più semplice e meno burocratico per il cittadino all'istituto del difensore civico. Con la riforma del 1996 è stata bensì allentata la rigorosa disciplina della legge precedente, che richiedeva in ogni caso la presentazione di una richiesta scritta per ottenere notizie sullo stato della pratica, mentre d'ora in poi è sufficiente anche una richiesta soltanto orale, ma non è stata accolta la richiesta avanzata da parte dei difensori civici di esonerare le possibilità di ricorso al difensore civico dall'osservanza di un procedimento determinato.

Il difensore civico non ha poteri decisionali o coercitivi nei confronti della Pubblica Amministrazione. Può essenzialmente solo segnalare irregolarità e disfunzioni, fare raccomandazioni, fissare termini per il compimento di atti senza però potersi sostituire all'Amministrazione in



---

caso di inattività. Del pari non è un organo giurisdizionale. Quale mezzo indiretto, ma efficace, per indurre l'Amministrazione ad eliminare disfunzioni ecc. dev'essere segnalata la relazione che il difensore civico deve inviare annualmente alla Giunta e al Consiglio provinciale.

Il difensore civico "svolge la propria attività in assoluta libertà e autonomia" (art. 2, co. 5). L'amministrazione è tenuta a fornire al difensore civico le informazioni che le sono state richieste ed a consegnargli copia di tutti gli atti che egli ritenga utili per lo svolgimento dei suoi compiti. Inoltre il difensore civico può consultare tutti gli atti attinenti la pratica, senza che gli possa essere opposto il segreto d'ufficio.

Nei confronti del personale preposto ai servizi che ostacoli con atti od omissioni lo svolgimento della sua funzione, il difensore civico può proporre agli organi competenti dell'amministrazione di appartenenza la promozione dell'azione disciplinare (senza però poterla promuovere direttamente). Il difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio.

Il difensore civico viene eletto dal Consiglio provinciale e nominato dal Presidente dello stesso. Per l'elezione - effettuata a scrutinio segreto - è richiesta la maggioranza dei due terzi dei consiglieri alla prima e seconda votazione, mentre alla terza votazione è sufficiente la maggioranza assoluta. La normativa precedente aveva richiesto per l'elezione in ogni caso la maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio. La difficoltà di raggiungere quest'ultima maggioranza - servono anche i voti dell'opposizione - ha indotto la SVP a modificare la maggioranza occorrente all'elezione nel senso predetto, attirandosi aspre critiche dell'opposizione, che era deci-

---

samente contraria all'abbassamento della maggioranza a quella assoluta.

Solo in seguito a tale modifica si riuscì poi, nell'autunno del 1996, a sostituire la nomina provvisoria del difensore civico provinciale, in atto dalle elezioni regionali del 1993, con una definitiva. La relativa votazione fu disertata dall'opposizione in segno di protesta; il difensore civico è stato poi eletto alla terza votazione con la maggioranza assoluta dei consiglieri.

Il difensore civico dura in carica quanto il Consiglio provinciale che lo ha eletto ed è riconfermabile. La nomina del difensore può essere revocata "per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni dello stesso". Alla revoca provvede il Presidente del Consiglio provinciale previa deliberazione del Consiglio stesso, assunta a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Mentre secondo la vecchia legge l'ufficio del difensore civico provinciale era istituito presso la Giunta provinciale, quella nuova prevede - sensatamente - la sua istituzione presso il Consiglio provinciale. Avverso la sua precedente istituzione presso la Giunta provinciale sono stati adottati da un lato "motivi di neutralità" di carattere sociopsicologico, che postulano una certa distanza, anche ambientale, dagli uffici dell'Amministrazione provinciale, soggetti ai poteri di intervento del difensore civico, e dall'altro anche l'argomento che l'"Ombudsman" parlamentare è per sua natura un organo ausiliario di controllo dell'assemblea parlamentare (come lo è il Consiglio provinciale), eletto dalla stessa e di conseguenza da istituire presso la stessa.

L'ufficio del difensore civico non è compatibile con altre

---

funzioni od altri uffici pubblici e con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro, commercio o professione. Al difensore civico spettano le stesse indennità previste per i Consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige. Il relativo onere è a carico del bilancio provinciale.

Da quanto risulta dalle relazioni annuali finora presentate dal difensore civico provinciale sull'attività svolta, i suoi servizi sono ben volentieri richiesti dalla popolazione dell'Alto Adige. Nel 2004 ad es. al difensore civico sono state sottoposte 807 pratiche da evadere, di cui il 20,7% riguardanti l'Amministrazione provinciale.

Gli altri enti che rientrano istituzionalmente nel raggio d'azione del difensore civico vengono capeggiati dalle Aziende sanitarie locali (12,3%) e dall'Istituto per l'edilizia abitativa agevolata (3,8%). Al difensore civico sono stati sottoposti anche casi, che non rientrano nella sua competenza istituzionale, come ad es. quel 13,8% di casi concernenti lo Stato.

La percentuale più alta però (40,3%) è data dai casi aventi per oggetto questioni comunali. In merito ad esse è da osservare, che il nuovo ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige, approvato con LR n. 1 del 04/01/1993, ha introdotto per il difensore civico la possibilità di fungere anche da difensore civico comunale.

In virtù dell'art. 19 della citata legge i comuni possono prevedere, nel proprio statuto, al quale è poi anche demandata la relativa disciplina di dettaglio, l'istituto del difensore civico comunale avente il compito di svolgere "un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione comunale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le

---

carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Invece di istituire un apposito difensore civico comunale, il comune può, tra l'altro, concludere una convenzione con il difensore civico provinciale, che fungerà poi anche da difensore civico comunale. Il concreto ricorso a tale possibilità fu in un primo tempo ostacolato dalla mancata previsione nella LP n. 15/1983, quale legge determinante per la disciplina dell'istituto del difensore civico, di convenzioni di tal genere.

La nuova legge sul difensore civico invece eliminò quest'ostacolo. Alla fine del 2004, 59 comuni hanno concluso una convenzione con il difensore civico provinciale. Non soltanto singoli comuni, ma anche comunità comprensoriali, unioni di comuni e consorzi di comuni possono concludere le citate convenzioni con il difensore civico provinciale.

Nel 1997 al difensore civico provinciale sono state attribuite, anche se soltanto in via provvisoria, delle funzioni nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato. L'art. 16 della legge statale n. 127 del 15/05/1997 (cd. "legge Bassanini bis") infatti dispone, che sino all'istituzione del difensore civico nazionale, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti.

Per via di una convenzione tra la Provincia e la Regione, stipulata in febbraio del 2005, al difensore civico provinciale, dopo anni di richieste in tal senso, sono state at-

---

tribuite funzioni anche nei confronti dell'amministrazione regionale.

Attualmente si discute anche sulla introduzione di un apposito difensore civico risp. di un ufficio particolare presso il difensore civico per alcune categorie specifiche di persone, come ad es. i giovani<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> (N. d. E.) Con legge provinciale n.3 del 26 giugno 2009, pubblicata sul BUR il 7 luglio, è stata istituita la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che è chiamato a far rispettare in Alto Adige la tutela dei diritti dei giovani: tra l'altro promuove iniziative per sensibilizzare la società sui problemi dell'infanzia, fornisce consulenza ai giovani su questioni giuridiche, funge da mediatore in casi di conflitti che coinvolgono giovani, genitori, enti e servizi pubblici, raccoglie le segnalazioni di violazioni dei diritti dei giovani, presenta a servizi sociali e autorità giudiziaria situazioni che possono richiedere interventi assistenziali o giudiziari. Inoltre il Garante segnala fattori di rischio o danno derivanti ai giovani da situazioni ambientali inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico.

---

## II.6. Il Giudice di pace

La giurisdizione, in particolare quella civile e penale, rimane, in linea di massima, una funzione statale. In questa prospettiva a prima vista sorprende il fatto che tre interi articoli (artt. 94-96) dello Statuto di autonomia si occupino del giudice conciliatore.

Il giudice conciliatore per lungo tempo era un istituto di scarsa importanza in quanto poteva decidere solo cause fino a un valore di 50.000 Lire. Forse era per questo che si consolidava l'opinione che fosse competente solo per controversie di famiglia o tra vicini di casa o per liti nate in osteria.

Questa situazione cambiò quando, con legge statale n. 399 del 30/07/1984 la competenza del giudice conciliatore fu estesa alle cause fino ad un valore di 1.000.000 Lire. Entro tale limite di valore il giudice conciliatore aveva più o meno le stesse attribuzioni del pretore o del tribunale nelle cause maggiori.

La peculiarità consisteva nel fatto che si trattava di un giudice laico, non togato, che non doveva necessariamente essere laureato in giurisprudenza (solo nei comuni maggiori l'incarico onorario di giudice conciliatore era normalmente affidato ad un avvocato). Corrispondentemente il giudice conciliatore decideva essenzialmente secondo equità (art. 113, co. 2, c.p.c.), cioè - semplificando un po' - secondo il senso di giustizia nel caso singolo, mentre i giudici professionali devono attenersi alla lettera della legge.

Ma non era solo questa circostanza a rendere popolare il giudice conciliatore. Vi si aggiungeva il fatto che i costi di un processo davanti al giudice conciliatore erano relativa-

---

mente bassi e la durata del procedimento breve. Infine, era di decisiva importanza che un ufficio di giudice conciliatore funzionava in ogni singolo comune. Era probabilmente questo ancoraggio locale che ha determinato l'ingresso del giudice conciliatore nel diritto dell'autonomia.

I giudici conciliatori della Regione Trentino-Alto Adige sono stati integrati nell'autonomia in quanto venivano nominati dal Presidente della Regione e in quanto la vigilanza sui loro uffici spettava alle Giunte provinciali di Bolzano e di Trento. A prescindere dalla nomina di giudici amministrativi da parte del Consiglio provinciale di Bolzano, questo era l'unico caso, in cui organi politici della Provincia o della Regione fossero stati dotati di poteri immediati (in parte ancora conservati) nell'amministrazione del personale della giustizia.

Con legge del 21/11/1991, n. 374, entrata in vigore, dopo vari rinvii, l'1 maggio 1995, la figura del giudice conciliatore è stata sostituita con quella del giudice di pace, che ha caratteristiche profondamente diverse. Le diversità si manifestano già nella modifica della denominazione ufficiale, in quanto quella di "conciliatore" o "giudice conciliatore", usata in precedenza dal codice di procedura civile e dall'ordinamento giudiziario, è stata sostituita dalla denominazione "giudice di pace". La citata legge ha definito in modo nuovo i presupposti per la nomina a giudice di pace e notevolmente allargata, rispetto a quella dei preesistenti giudici conciliatori, la loro competenza, ricomprendendo le cause civili fino a un valore di lite di lire 5.000.000, nel caso di controversie per risarcimento di danni cagionati nella circolazione stradale addirittura fino a lire 30.000.000. Inoltre è stata prevista anche l'attribuzione al Giudice di pace di competenze, ancora da definire, in materia penale.

Negli anni seguenti, in materia delle competenze dei giudici

---

di pace, la cui determinazione rientra tra i poteri dello Stato, ha avuto luogo uno sviluppo alquanto confuso. Ai giudici di pace, infatti, sono state dapprima tolte delle competenze, per poi riattribuirle a loro, e sono state attribuite competenze, per poi toglierle a loro nuovamente.

L'attuale disciplina dell'ufficio del giudice di pace, è caratterizzata, in sostanza, dai seguenti tratti: I giudici di pace devono essere giuristi (non più laici come prima della legge 374/1991) ed aver raggiunto, all'atto della nomina ed a meno che non siano già avvocati o notai, l'età minima di 30 anni, senza aver però oltrepassato quella di 70. Essi sono magistrati onorari, non professionali, pur dovendo cessare da eventuali rapporti di lavoro dipendente o pubblico impiego in atto, prima di prendere possesso delle funzioni giudiziarie. Gli avvocati non possono esercitare le loro funzioni davanti all'ufficio del Giudice di pace presso il quale svolgono l'incarico giurisdizionale e neanche in sede di gravame avverso sentenze pronunciate dall'ufficio del giudice di pace di cui essi stessi fanno parte. L'attività dei giudici di pace è remunerata con un'indennità commisurata a determinati atti (sentenze, verbali di conciliazione, udienze).

La competenza del Giudice di pace comprende controversie civili relative a beni mobili di valore non superiore a Euro 2.582,28 nonché cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti che non superano il valore di Euro 15.493,71. In taluni casi tassativamente indicati è data la competenza del Giudice di pace senza alcun limite di valore. In altri casi ancora il Giudice di pace è competente per i giudizi di opposizione alle ordinanze-ingiunzione di pagamento. Con il D.Lgs. del 28/08/2000, n. 274, entrato in vigore il 02/01/2002, è stata trasferita ai Giudici di Pace la competenza per tutta una serie di reati "minori" al fine di alleviare il carico di lavoro degli altri organi



---

giudicanti, di contenere la durata delle cause e di fare economia di mezzi processuali nonché di favorire, per quanto possibile, la conciliazione tra le parti. Tra le fattispecie trasferite rientrano ad es. le lesioni personali lievi, la minaccia, il furto (non aggravato), il danneggiamento (non aggravato). Il procedimento penale (come del resto anche quello civile) davanti al Giudice di Pace in parte segue proprie regole procedurali. Inoltre sono previste sanzioni particolari come ad es. l'obbligo di permanenza domiciliare il sabato e la domenica oppure il lavoro di pubblica utilità. Al Giudice di Pace non è però attribuito il potere di irrogare pene detentive.

Mentre prima della legge 374/1991 ogni comune disponeva di un ufficio del Giudice di pace, dopo la stessa il numero di questi uffici è stato di molto ridotto. In Alto Adige esistono 10 uffici del Giudice di pace e cioè a Bolzano, Bressanone, Brunico, Caldaro, Chiusa, Egna, Merano, Monguelfo, Silandro e Vipiteno, e quindi in tutti i comuni che nel 1991 erano sedi di Pretura o, rispettivamente, che fino al 1989 erano stati sedi di Preture poi soppresse.

L'adeguamento della riforma statale del 1991 alle peculiari esigenze delle autonomie sia della Valle d'Aosta che del Trentino-Alto Adige in origine non veniva reputata sufficiente. In particolar modo si criticava che i giudici di pace di nuova istituzione dovevano essere nominati dal Presidente della Repubblica (sia pure su proposta del Presidente della Regione) e non, come lo Statuto di autonomia sancisce per i giudici conciliatori, direttamente da parte del Presidente della Regione (art. 40, l. 374/1991). Conseguentemente, è stata sollevata la questione di costituzionalità della norma citata. Già prima che intervenisse una decisione della Consulta (che, peraltro, era di rigetto, in quanto la Corte costituzionale, con sentenza dell'1 aprile 1993, n. 150, aveva

---

statuito che non si poteva assimilare e collocare sullo stesso piano giudice di pace e preesistente giudice conciliatore), venne però raggiunto un accordo politico, quantomeno per il Trentino Alto Adige. Il compromesso politico si è concretato nell'art. 6 della cd. norma di attuazione "omnibus" (DLgs. del 16 marzo 1992, n. 267). L'articolo in parola, pur mantenendo fermo il principio secondo il quale l'atto di nomina vero e proprio spetta al Capo dello Stato, prescinde però da una delibera del Consiglio superiore della magistratura e accresce quindi il peso che dovrà avere la proposta del Presidente della Giunta regionale. Del pari, la norma in esame ripristina i poteri di sorveglianza e controllo delle due Giunte provinciali sugli uffici dei Giudici di pace (accanto ai poteri di vigilanza attribuiti ai Presidenti dei Tribunali) ed assoggetta gli organici alla proporzionale etnica. Il personale amministrativo degli uffici del Giudice di pace è inquadrato nei ruoli del personale della Regione. Quest'ultima provvede anche alle necessarie infrastrutture. Entro certi limiti le relative spese le vengono rimesse dallo Stato.

---

---

## **Cenni bibliografici**

Sull'autonomia dell'Alto Adige esiste una vasta gamma di pubblicazioni dedicate ai suoi molteplici aspetti. La maggior parte di queste pubblicazioni si occupa di aspetti settoriali dell'autonomia, mentre il numero delle opere che contengono una trattazione più o meno completa dell'autonomia dell'Alto Adige è piuttosto esiguo. Spesso temi riguardanti l'autonomia sono oggetto anche di tesi di laurea e simili. Infine anche i mezzi di informazione altoatesini riservano regolarmente largo spazio a questioni autonomistiche di attualità. Al lettore, che volesse procurarsi un primo panorama delle pubblicazioni su temi che interessano l'autonomia dell'Alto Adige, si segnala al riguardo l'elenco bibliografico contenuto nel Manuale dell'Alto Adige, parimenti edito dalla Giunta provinciale di Bolzano.

---

---

## **Supplementi speciali già pubblicati**

Manuale dell'Alto Adige (21 edizioni dal 1979)

Il Nuovo Statuto di Autonomia (nove edizioni dal 1979)

Il Nuovo Statuto di Autonomia – versione gardenese  
(prima edizione dal 2004)

Il Nuovo Statuto di Autonomia – versione badiota  
(prima edizione dal 2004)

Informazione in Alto Adige, nel Trentino e nel Tirolo  
([www.provincia.bz.it/lpa](http://www.provincia.bz.it/lpa))

L'Autonomia dell'Alto Adige (otto edizioni dal 1990)

Un patto per la convivenza – 20 anni di nuova autonomia in  
Alto Adige (Gennaio 1992), seconda edizione luglio 1992

I volumi possono essere richiesti gratuitamente presso l'Ufficio stampa della Giunta provinciale, via Crispi 3, Bolzano.











