

## **L'autonomia speciale nel focus: il Gruppo di studio e ricerca "ASA – Autonomie speciali alpine"**

Esther Happacher\*

Quando il 19 febbraio 2013 trovai nella mia casella di posta elettronica l'invito di Roberto Toniatti alla "prima riunione informale del Gruppo di riflessione sulla recente giurisprudenza costituzionale in materia regionale, con ottica sulle autonomie speciali alpine ma evidentemente con sguardo aperto all'intero settore regionale", ebbe inizio un'avventura intellettuale particolare.

Il primo incontro del Gruppo di riflessione, incardinato nell'ambito del Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale LIA, ebbe luogo nella vecchia cappella della residenza estiva degli arcivescovi trentini a Villa Madruzzo. Il gruppo che presto sarebbe diventato il Gruppo di studio e ricerca ASA (Autonomie speciali alpine) vide riuniti sotto la guida di Roberto Toniatti il giuspubblicista Massimo Carli, portavoce delle autonomie locali e del quadro costituzionale complessivo, Elena D'Orlando, esperta dell'autonomia del Friuli Venezia Giulia e che presto sarebbe diventata componente della Commissione paritetica della sua regione, Robert Louvin, Presidente della Commissione paritetica della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con pluriennale esperienza politica nella Valle, Gianfranco Postal, ex dirigente della Provincia autonoma di Trento e destinato alla Corte dei conti e poi alla Commissione paritetica del Trentino Alto Adige/Südtirol, e una studiosa dell'autonomia sudtirolese anche nella prospettiva europea incardinata presso l'Università di Innsbruck nella mia persona. Era presente un forte elemento di diritto pubblico comparato, rappresentato sia dal nostro coordinatore sia da Elena D'Orlando e Robert Louvin, elemento che spesso ha contribuito ad arricchire di idee e soluzioni le tematiche e problematiche discusse nell'ambito dei lavori. Non solo il fatto di ritirarsi in un ambiente invitante e cordiale che liberava o almeno faceva retrocedere gli impegni quotidiani favoriva una discussione che poteva scorrere liberamente e dedicarsi alla caccia di approcci originali a vecchie tematiche, ma anche l'entusiasmo e l'impegno dei singoli partecipanti e la stima reciproca hanno creato un'atmosfera speciale apprezzata da ognuno e ognuna.

Il taglio dei lavori si consolidò sin dalla prima riunione tenutasi il 5 aprile 2013. Si apportavano le analisi e valutazioni in relazione alla situazione giuridica e politica della propria Regione o Provincia anche nella prospettiva nazionale e transfrontaliera per mettere a fuoco i temi a noi cari, dalla forma di regione all'autonomia finanziaria passando per il riparto di competenze e i modi di tutela dell'autonomia speciale. All'analisi della giurisprudenza costituzionale rispetto alle autonomie speciali, percepita come essenziale alla definizione di modelli di autonomia che ambiscono ad un'autonomia integrale, si aggiunse sin dalla prima riunione la valutazione critica dei diversi progetti di revisione del Titolo V e dei loro riflessi sulle autonomie speciali alpine. La necessità di rivisitare criticamente l'ordinamento regionale come tale e gli effetti della riforma del Titolo V si impose con immediatezza, infatti ci si trovava in

---

\* Universitätsprofessorin di diritto costituzionale italiano all'istituto per il diritto italiano dell'Università di Innsbruck.

piena stagione di proposte di revisione costituzionale non molto favorevoli all'autonomia speciale. Il nostro entusiasmo, alimentato dal clima fecondo di discussione, ricco delle esperienze di ciascun membro del gruppo ci fece addirittura lavorare fino a notte fonda, come ci successe nelle giornate calde di fine luglio 2013. Già allora si cercava di coinvolgere nei lavori funzionari particolarmente sensibili e competenti per allargare la rete di conoscenza dell'autonomia speciale, scopo che si perseguì in più occasione negli anni a venire, sia nelle riunioni del Gruppo ASA sia nei vari incontri o giornate di studio e convegni ideati e realizzati nell'ambito delle attività ASA.

L'anno 2014 e l'approvazione in prima lettura del testo della legge di revisione costituzionale conosciuta come riforma Renzi-Boschi sollecitò una messa a fuoco dei profili immediatamente più rilevanti per i suoi riflessi non marginali sulle autonomie speciali. Nella riunione del 4 e 5 settembre si decise di elaborare in brevissimi tempi una memoria su "L'impatto della revisione costituzionale in tema di riforma del Senato e del titolo V (A.S. n. 1429) sul sistema delle autonomie speciali alpine". La memoria fu poi inviata ai responsabili politici e ai parlamentari delle Regioni e Province autonome e apprezzata. Per combattere la generale disinformazione sull'autonomia speciale, nell'estate 2015 ASA promosse assieme all'Università di Udine un convegno su "Autonomia speciale: attualità e prospettive", diretto anche a stimolare una nuova stagione di riflessione sulla riforma dello Statuto friulano. Nella fase calda antecedente la seconda approvazione del testo della riforma costituzionale nel settembre 2015 elaborammo nuovamente una memoria concentrandoci su "La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell'autonomia regionale differenziata" con l'intenzione di dare un contributo di comprensione giuridica nella delicata fase di transizione verso nuovi assetti costituzionali e statutari. Da fonte sicura sappiamo che i nostri argomenti hanno contribuito a far sostituire nella discussione parlamentare della clausola di salvaguardia per le autonomie speciali di cui all'articolo 39, comma 13 del testo di legge costituzionale l'"adeguamento" degli statuti speciali con la "revisione" degli statuti speciali e perciò con un termine molto meno vincolante e limitante per i processi di modifica degli statuti speciali che si delineavano per le autonomie speciali alpine. Inoltre, su iniziativa di Robert Louvin, la stagione del referendum costituzionale del 2016 vide coinvolto il Gruppo ASA in un ciclo di conferenze sui pro e contra della riforma promosso dal Consiglio regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Fedeli all'impegno di promuovere l'idea dell'autonomia speciale e regionale, nel settembre 2017 su iniziativa di Roberto Toniatti i membri di ASA parteciparono a un incontro su "La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale", nel quadro delle celebrazioni dell'anniversario dell'Accordo Degasperi-Gruber del 1946 promosse dalla Provincia autonoma di Trento, dal quale uscì un e-book dedicato alla cultura dell'autonomia. Questa pubblicazione non è la sola pubblicazione che trova le sue origini e il suo stimolo nelle attività di ASA. Ex pluribus, mi sia permesso di menzionare l'unico manuale di diritto regionale che racconta, in maniera diffusa, le cinque regioni speciali e le due Province autonome scritto da un componente del gruppo e la proposta per la riforma dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol elaborata da Roberto Toniatti, Gianfranco Postal e Massimo Carli che propone delle soluzioni originali tra l'altro per il riparto di competenze.

Nel novembre del 2017 un ciclo di seminari presso l'Università di Trento si dedicò a "Un'autonomia speciale dinamica, solidale, interattiva", mirando in particolare a indagare i modi di raccordo dell'autonomia speciale e dell'autonomia regionale in generale con l'ordinamento, anche nell'ottica di una eventuale nuova stagione del regionalismo italiano collegata all'attuazione del cd. regionalismo differenziato. A base delle riflessioni stava anche la Relazione finale dell'indagine conoscitiva parlamentare in materia di raccordo Stato-Regioni.

L'elemento evolutivo dell'autonomia regionale come tema dei nostri lavori emerse molto bene nel 2018 in occasione delle celebrazioni del 70esimo anniversario dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del convegno "Autonomie(s) en mouvement" di cui fu padre spirituale il nostro collega Robert Louvin, che ci offrì l'occasione di confrontarci con le esperienze di altre realtà autonome, dalla Corsica alla Catalogna, poi riportate in una bella pubblicazione. Nel 2019, il profilo dell'autonomia integrale come obiettivo dello sviluppo dell'assetto autonomistico regionale fu al centro di un seminario a porte chiuse su "Autonomia integrale: il concetto, i presupposti, la forma giuridica" a cui parteciparono componenti della Commissione paritetica della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e illustri colleghi regionalisti. Inoltre, la cornice europea nella quale immancabilmente si inserisce l'autonomia speciale ispirò Roberto Toniatti a organizzare nel dicembre 2019 un seminario su "Comitato delle Regioni e Regioni alpine. Riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione Europea", sempre impostando i lavori secondo la felice formula di combinare studiosi della materia con esperti della prassi applicativa e politici.

Ma Roberto Toniatti sapeva anche cogliere altri aspetti fondamentali dell'autonomia speciale alpina nella figura delle minoranze linguistiche che ne costituiscono un elemento qualificante. Nel 2017 ci incontrammo con colleghi esperti della materia a Lusérn/Luserna - e dunque in pieno territorio di minoranza linguistica cimbra- per riflettere sul fattore minoranza linguistica nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine. Il tema era particolarmente interessante perché contemporaneamente erano in atto sia la Convenzione per l'autonomia/Autonomiekonvent a Bolzano (alla quale Roberto Toniatti fu eletto come esperto giuridico dal Consiglio provinciale di Bolzano) sia la Consulta per l'autonomia a Trento, incaricate di elaborare con ampia partecipazione della popolazione delle proposte di riforma per lo Statuto speciale trentino-sudtirolese. In occasione dell'Iniziativa dei Cittadini europea "Minority Safe Pack - un milione di firme per la diversità in Europa" il tema fu ripreso, stavolta a Palù del Fersina/Palai en Bernstol presso la minoranza móchena, allargando l'orizzonte del nostro Gruppo alle esperienze delle minoranze in Slovenia e Croazia e al quadro europeo. Tutto questo testimonia ulteriormente della sensibilità di Roberto verso le minoranze linguistiche, sensibilità che traspare anche nella denominazione del Gruppo ASA, riportata nelle sette lingue dei territori alpini sul sito web.

Che al cuore del Gruppo ASA ci stia l'autonomia speciale in tutte le sue sfumature è evidente dalle ultime due memorie elaborate dal nostro Gruppo. Nel 2018, il Brexit ci suggerì di lavorare sul tema della rappresentanza nel Parlamento europeo e di proporre delle soluzioni per "Una garanzia di rappresentanza nel Parlamento europeo per i cittadini dei territori ad autonomia speciale" nella prospettiva che l'Italia avrebbe guadagnato tre dei seggi liberati dalla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea. In quest'occasione, al nostro Gruppo si aggiunse il

costituzionalista Gianmario Demuro che da allora arricchisce i lavori di ASA con le sue esperienze di autonomista sardo. L'ultima memoria è una memoria scritta in pieno periodo COVID-19. A prova che nemmeno l'impossibilità di incontrarci nella nostra forma consueta di riunione di studio in presenza ci impedisce di perseguire le ragioni dell'autonomia speciale, nel giugno 2020 il Gruppo ASA ha elaborato una "Memoria in tema di Osservazioni e proposte su questioni di legittimità costituzionale e statutaria con l'assetto delle Regioni e Province ad autonomia speciale dei decreti-legge adottati dal Consiglio dei Ministri tra marzo e maggio 2020, in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19". La memoria evidenzia le problematiche collegate alla gestione in matrice centralista degli effetti della pandemia e il suo forte impatto sulla natura bilaterale e negoziata delle relazioni finanziarie fra Stato e autonomie speciali.

Credo che le iniziative illustrate testimonino del fatto che Roberto Toniatti ha creato con il Gruppo di studio e di ricerca ASA uno spazio di riflessione libera e fertile di idee, condotto da parte sua con rigore e esigenza ma sempre rispettoso delle opinioni di ognuno. Se l'avventura intellettuale prospettata nella mail di invito alla prima riunione informale si è rivelata un'avventura appassionante, non solo intellettualmente ma anche umanamente stimolante e gratificante nonché ricca di idee e di iniziative per niente esaurite, questo si deve al nostro coordinatore e maestro Roberto Toniatti. Ha saputo riunire persone diverse per il loro sfondo e per le loro esperienze ma accomunate dalla passione per l'autonomia regionale e speciale. Una ragione in più affinché il nostro Gruppo di studio e di ricerca ASA continui a lavorare "sulle autonomie speciali alpine ma evidentemente con sguardo aperto all'intero settore regionale" e continui in tale maniera a ricordare in tutte le possibili istanze e forme che l'autonomia regionale non è elemento di disturbo ma, al contrario, espressione della democrazia e del pluralismo, elementi fondanti della Repubblica del 1948.