

Considerazioni sulla stesura del nuovo statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige

di Raffaele Zancanella

1. L'identità

Dopo 45 anni di onorato servizio si vuole rottamare lo statuto di autonomia, entrato in vigore nel lontano 1972, che ha formato l'operatività del governo autonomo della Regione così come noi la conosciamo oggi. Bene. Ma, nel redigere un nuovo statuto di autonomia, che dovrà forgiare il nostro futuro, è importante che, prima di compiere qualsiasi passo in tal senso, siano chiariti gli obiettivi che si vogliono raggiungere. Questa considerazione generale deve però essere integrata da una domanda: "L'esercizio del governo autonomo del territorio avviene in forza di un diritto giuridicamente stabilito o per concessione dello Stato?"

È ovvio che questa domanda dipinge due scenari profondamente diversi fra loro. Infatti se è "esercizio di un diritto" deve essere detto chiaramente in modo che non possa essere messo in discussione; mentre se è il "frutto di una concessione statale" i ragionamenti debbono tenere in debito conto questa realtà. È possibile anche una situazione ibrida: una concessione vestita con una parvenza di diritto che resiste ad indagini superficiali, ma che non resisterebbe ad una indagine approfondita. Indagine però non voluta né desiderata da alcuno, per fortuna; se la situazione fosse questa, sarebbe meglio lasciare perdere e non fare nulla.

Questi sono, a mio avviso, i tre scenari giuridici sui quali è bene ragionare per stabilire il taglio da dare ad uno statuto importante come quello in discussione.

Fatta questa premessa entriamo nella questione. Concettualmente è molto positiva l'idea, espressa dal prof. Falcon di concepire il nuovo statuto come espressione dell'identità. Concetto che completerei nel seguente modo: "..... *identità accertata e definita*" e non più come elenco di competenze che con il tempo e sotto vari governi nazionali possono variare nel più e nel meno. L'accertamento e descrizione di una identità è già di per se l'affermazione di un diritto ad esistere, pertanto l'orientamento della Consulta in questo senso mi pare molto positivo, sensato e aderente alla realtà. Il lavoro della Consulta sarà, quindi, volto a definire l'identità storica, culturale e giuridica della Regione. Lavoro importante che, se compiuto in tutte le sue componenti, determina la certezza del diritto all'autogoverno, che rimarrà sempre tale indipendentemente dal governo nazionale del momento.

Per avere tutti i riferimenti corretti e poter procedere alla stesura di un documento di tale importanza e portata sulla vita dei cittadini, è necessario porsi un'altra domanda: "Qual è l'identità giuridica accertata e definita per la Regione Trentino Alto

Adige?” Prima di tentare una risposta al quesito è indispensabile porsi un'altra domanda: “Con che data incomincia la storia, quindi l'identità della nostra Regione? Con l'infeudazione del vescovo di Trento a principe immediato dell'Impero, o dal 1920 data dell'annessione al Regno d'Italia?” Ricordo che il Principato di Bressanone venne costituito circa 100 anni dopo quello di Trento.

Sulla risposta ai quesiti posti si gioca l'impianto dello statuto, la sua forza operativa, la sua resilienza agli inevitabili attacchi e, di conseguenza, la sua durata. Personalmente ritengo che la data corretta, da ogni punto di vista, sia quella del 1027 con l'infeudazione del vescovo di Trento a principe immediato del Sacro Romano Impero e, quindi, parto da quella data per i successivi ragionamenti.

Poiché per capire l'origine dello status giuridico della Regione è necessario fare alcuni riferimenti storici fondamentali, senza dei quali ogni ragionamento rimarrebbe vuoto e senza significato, l'esame del millennio che ci separa da quella data sarà fatto solamente per date principali e significative, poiché ciò che si propone non è un trattato di storia, ma un excursus per stabilire su quai base giuridiche è esistita la Regione fino ai giorni nostri.

2. Il cambiamento giuridico nella Cancelleria dell'Impero

La data che modifica permanentemente l'assetto europeo del tempo e che genera l'attuale è l'anno del Signore 962, quando Ottone I di Sassonia venne incoronato Imperatore del Sacro Romano Impero dal Papa, mettendo così fine all'interregno. Questo fatto, semplice in sé, segna però un cambiamento radicale nell'Impero ed avrà riflessi fino ai giorni nostri. La guida dell'Impero, infatti, passa dalle dinastie franche (francesi si direbbe oggi) a quelle sassoni (tedesche). Il passaggio non è solo da una ad un'altra dinastia, ma è anche da un sistema giuridico ad un altro, perché Ottone I di Sassonia introduce nella cancelleria dell'Impero il diritto sassone (*Sachsenspiegel*), il diritto feudale, che diventa così il diritto con il quale sarà governato l'Impero, in pratica l'Europa, fino al ventesimo secolo.

Il diritto sassone è quello che forgerà l'Europa, e per molti versi anche l'Italia, ed è richiamato ancora ai giorni nostri in qualche occasione. Un esempio: dopo la morte di Umberto II di Savoia Carignano nel 1948, Amedeo di Savoia Aosta si richiamò al diritto sassone nello scontro contro Vittorio Emanuele IV di Savoia Carignano per la successione al trono d'Italia. L'ultima volta che in Italia, a mia conoscenza, si è invocata una legge basata sul *Sachsenspiegel* è per l'appunto questa, avvenuta trent'anni or sono, quindi ieri.

Il passaggio da un sistema giuridico ad un altro non sembra essere un momento particolare, in quanto i valori fondamentali della vita civile del tempo, basati su quelli giudaico cristiani, si presume siano rimasti gli stessi di prima. La vita dei popoli non cambia immediatamente, ma la struttura del potere e dei rapporti fra poteri viene modificata radicalmente.

Il diritto sassone, feudale, si basa su un concetto specifico di società: non conce-

pisce il governo come un centro di potere assoluto, ma come somma di poteri costituiti indipendenti. In pratica si basa su un sistema federale spinto, dove il potere risiede in larga parte nei territori infeudati che godono di sovranità. Il potere, con l'infeudazione secondo il *clipeus militaris*, viene ceduto agli infeudati.

Per meglio spiegare il concetto, facciamo l'esempio del vescovo di Trento. Egli, con il documento di infeudazione del 31 maggio 1027, divenne principe del Sacro Romano Impero. Da quel momento non fu un funzionario del governo centrale, come lo è ai nostri giorni il Governatore di una Provincia, di uno Stato o di un'altra istituzione, ma fu per quasi otto secoli *il sovrano nel feudo a lui consegnato*. Cioè da allora in poi il vescovo di Trento compì ogni atto di governo in nome e conto proprio e non in nome e per conto dell'imperatore a cui non doveva rendere conto di nulla.

Oggi il Governo, che agisce secondo il diritto latino (*Corpus iuris civilis*), emana le leggi. I suoi funzionari, cioè gli impiegati governativi sul territorio, provvedono affinché tali leggi vengano applicate in ogni parte del Paese e da ogni cittadino. Con il diritto sassone (*Sachsenspiegel*) e nel diritto anglosassone, che ne è una diretta emanazione, il Governo individua chi, sul territorio, è autorizzato ad emanare le leggi che devono governarlo. Negli Stati Uniti, per fare un esempio, la sovranità appartiene agli Stati, che emanano autonomamente le leggi ritenute utili per il loro territorio, all'interno di un rapporto legale con la Federazione a cui sono rimaste certe competenze.

Esempio di questa capacità è l'Arizona, l'unico Stato della Federazione che non ha l'ora legale, per cui l'orario rimane sempre lo stesso durante l'anno, mentre varia negli altri Stati. Altro esempio: quando dall'Arizona si arriva alla frontiera con la California, le macchine vengono incanalate su una sola corsia e, sul confine, c'è una costruzione simile alla dogana dove un poliziotto controlla ogni macchina e, se è il caso, può rimandare indietro chi ritiene non debba entrare nello Stato della California. Altro esempio ancora: nella municipalità di Santa Monica, che fa parte di Los Angeles, la legge sugli affitti degli appartamenti è diversa da quella delle municipalità confinanti; come se a Gardolo esistesse una legge sugli affitti diversa da Trento! E si potrebbe continuare.

Ritornando all'argomento principale, si può affermare che l'unico legame fra il principe di Trento e l'imperatore era il *banno*, che però non è un tema funzionale all'argomento in esame. In conclusione il Trentino dal 31 maggio del 1027 fu Stato sovrano, quindi autonomo, fino al recesso dell'Impero avvenuto con il trattato di Parigi del 26 dicembre 1802 e di Regensburg del 25 febbraio 1803: 775 anni di esercizio ininterrotto di sovranità.

Il periodo successivo, di circa 10 anni, fu caratterizzato, come è storicamente a tutti noto, dagli sconvolgimenti dovuti a Napoleone e la nostra Regione si trovò a passare dal Governo dei Principati al Governo napoleonico bavarese e da questo all'analogo Regno Italico, per poi ritornare agli Asburgo che, nel frattempo, avevano assunto altro predicato e significato.

Per tutti i 775 anni il diritto che ha regolato il Principato vescovile di Trento, come anche la Magnifica Comunità di Fiemme, e ne abbiamo ampi esempi, è stato il diritto sassone (*Sachsenspiegel*). È bene precisare che il diritto sassone è quel sistema giuridico che ha regolato il mondo *anglosassone* e sono molto interessanti le similitudini fra questo diritto con quello che ha regolato la Magnifica Comunità di Fiemme, perché evidenziano la stessa origine. Il diritto comune (sassone) cessò di essere in vigore nei territori austriaci dal 1 gennaio 1812. Ecco cosa dice, a riguardo, in italiano, il codice austriaco: " ... ed ordiniamo, che incominciar debba ad aver forza e vigore di legge il di primo di gennaio 1812. Dichiariamo perciò abolito il diritto comune fin qui adottato..." .

Il codice civile austriaco, che sostituisce il diritto comune è, comunque, una emanazione di questo e mantiene sostanzialmente l'impianto concettuale del precedente e si uniforma alla nuova realtà giuridica rappresentata dalla eliminazione del diritto feudale. Uno dei cambiamenti è il cambiamento del significato di sovranità e di proprietà.

3. Il *Landlibell* del 1511

Durante i 775 anni di autogoverno indiscusso si è però verificato un fatto di estrema importanza, che segnaliamo, perché giuridicamente e politicamente fondamentale: nel 1511 è stato firmato il *Landlibell*, che è la pietra miliare dell'esercizio della sovranità nei confronti dell'Impero da parte della Contea di Tirolo e dei Principati vescovili di Trento e Bressanone.

In seguito alla disastrosa battaglia di Taio di Cadore, dove l'esercito imperiale fu sorpreso e massacrato nel sonno dai Veneziani, i Principati e la Contea di Tirolo convocarono l'imperatore ad un tavolo e gli *imposero* le condizioni per poter dichiarare una eventuale guerra. Le condizioni imposte erano, brevemente:

- a) l'imperatore non poteva dichiarare guerra che coinvolgesse i Principati e la Contea senza il loro assenso.
- b) I Principati e la Contea si riservavano il potere di assegnare il contingente di soldati e il denaro necessario per il sostenimento della guerra.
- c) I soldati dei Principati e della Contea non potevano essere spediti all'esterno dei confini dei loro territori.
- d) I soldati che non volevano andare in guerra potevano pagare una somma per essere sostituiti con altri (per inciso mio nonno fu uno di questi).

Questa è una breve sintesi per poter affermare che il *Landlibell* fu un esercizio di sovranità non solo civile, ma, soprattutto militare, poiché i sudditi imposero al sovrano (l'imperatore!) le condizioni entro le quali egli poteva prendere decisioni che li riguardavano. È come se oggi le due Province autonome di Trento e Bolzano imponessero al Governo nazionale simili condizioni: impensabile e nemmeno concepibile.

Questo dimostra che il governo dei due Principati era sovrano e non dipendeva dall'imperatore. Sulle ceneri del Sacro Romano Impero, liquidato per opera di Napoleone

e di Francesco II, nacque l'Impero Austriaco, che raccolse l'eredità giuridica del passato Impero e governò secondo gli stessi principi. Lo *status* della città di Trieste ne era un esempio chiarissimo. Il *Landlibell*, come accordo fra l'Impero, i Principati e la Contea di Tirolo, non è stato un patto che nasce da una necessità improvvisa, ma è la codificazione di un'autonomia militare già in atto e funzionante. Ne è esempio il fatto, avvenuto nel 1510, allorché trovandosi l'Imperatore con le sue truppe nella zona di Verona, due miglia fuori dei confini del Principato di Trento, le truppe di questo si rifiutarono di combattere per l'Imperatore che fu costretto ad intervenire di persona per convincere i generali con l'argomento adatto in questi casi: il denaro. Ciò dimostra inequivocabilmente che l'Imperatore non aveva alcun potere sulle truppe dei Principati, che godevano, evidentemente, della sovranità militare.

4. Il diritto consuetudinario

Torniamo al 1812. Da quella data la Regione venne inserita nella Contea principesca del Tirolo con un sistema giuridico di governo basato sul diritto sassone (*Sachsenspiegel*), anche se non più denominato diritto comune, ma codificato con le modifiche esposte sopra. La Contea era autonoma nelle sue decisioni e, alla Dieta di Innsbruck competente per la legislazione, partecipavano anche i rappresentanti trentini eletti democraticamente dal popolo. Quindi il territorio continuò ad essere autonomo e con questa realtà istituzionale si arrivò fino al 1918.

In sostanza la Regione, prima con i Principati e la Contea di Tirolo e poi solo con questa, ha avuto un governo autonomo ininterrottamente per 981 anni. Dopo il 1918 con il Fascismo ogni forma di autonomia è stata stata spazzata via, rinascendo timidamente con l'accordo Degasperi Gruber del 1946. Da allora la Regione è di nuovo autonoma. Se consideriamo il lasso di tempo dal 1918 fino al 1946, periodo di *force majeure*, che per sua natura non interrompe la continuità di autogoverno, si può tranquillamente affermare che in Regione si è avuto un governo autonomo ininterrottamente dal 1027 fino al 2017, cioè, per 990 anni.

Com'è noto l'esercizio autonomo ed indisturbato di una proprietà per 20 anni costituisce per usucapione il diritto alla proprietà. Analogamente l'esercizio di 990 anni di autogoverno costituisce, secondo il diritto consuetudinario, il diritto giuridicamente accertato all'autogoverno. Secondo il diritto consuetudinario, riconosciuto da tutti gli Stati, è indubbio che l'autogoverno così a lungo esercitato costituisca un diritto indiscutibile e accertato e che questa sia la fonte del diritto all'autonomia della Regione. Si afferma questo con convinzione e con forza, perché nell'esercizio secolare dell'autogoverno si sono create entrambe le condizioni per generare una consuetudine secondo il diritto internazionale:

- la *prassi o diuturnitas* (elemento materiale);
- l'*opinio iuris ac necessitatis* (elemento psicologico).

Entrambe sono ben presenti nel caso in discussione.

Spesso si dice che la storia della Provincia di Bolzano sia diversa da quella della

Provincia di Trento. Ciò è profondamente sbagliato, perché la storia dei Principati e della Contea di Tirolo è la stessa e condivisa da entrambe nella stessa maniera; anche la loro storia dopo l'annessione al Regno d'Italia è stata la stessa. Quindi nessuna differenza. Se il diritto consuetudinario ha un valore, e siamo certi che lo abbia a livello internazionale, delle due province è quella di Trento che ha maggiore diritto, avendo esercitato l'autogoverno per circa cento anni più a lungo di quella di Bolzano, poiché il Principato di Bressanone, come già detto, è nato successivamente a quello di Trento.

5. Le minoranze linguistiche

È profondamente e giuridicamente sbagliato affrontare il diritto all'autogoverno basandosi sulla presenza di minoranze etnico linguistiche. Esse vanno sempre tutelate in ogni caso, ma non possono costituire un diritto particolare, in quanto non rappresentano una particolarità giuridica, ma etnico-linguistica.

In Italia esistono le seguenti minoranze linguistiche: i Cimbri dei sette Comuni dell'altopiano di Asiago, quelli dei tredici Comuni del Veronese; gli Sloveni de Friuli Venezia Giulia; i Serbo-croati dell'Abruzzo; gli Occitani di Calabria e Piemonte; i Grecani di Calabria e Puglia; gli Arpitani della Valle d'Aosta; i Provenzali del Piemonte; i Walser di Alagna e Valle D'Aosta; i Ladini delle Dolomiti; gli Albanesi della Calabria e Sicilia; i Sardi della Sardegna; i Catalani di Oristano; i Cimbri di Luserna; i Mocheni della Bernstol in Provincia di Trento; i Tirolesi della Provincia di Bolzano, i Ladini del Friuli. Sicuramente ho dimenticato qualcuno. Se il diritto all'autonomia dovesse scaturire dalla presenza delle minoranze linguistiche presenti su un territorio, tutte le Regioni summenzionate dovrebbero essere autonome. Ma non lo sono perché non hanno mai esercitato alcuna forma di autogoverno, ma sempre subito un governo superiore.

Va anche sottolineato che il diritto di autonomia di per sé si verrebbe ad estinguere nel momento in cui la minoranza si estinguesse: in questa eventualità si cambierebbe il modo di governare perché sono venute a mancare le condizioni per continuare l'esercizio dell'autogoverno? L'argomento sarebbe debole e non sostenibile giuridicamente. Il diritto all'autonomia è generato dal diritto consuetudinario scaturito dall'esercizio secolare di autogoverno come si è dimostrato sopra.

Che la presenza di minoranze linguistiche non possa essere la fonte di un diritto all'autogoverno è facilmente dimostrabile proprio analizzando l'assetto giuridico della nostra Regione, che è composta da due Province Autonome, quella di Trento e quella di Bolzano. Quest'ultima ha in più il bilinguismo determinato dall'esistenza di una consistente minoranza linguistica. Se, per assurdo, si togliesse ad entrambe le Province la potestà di governo autonomo e si lasciasse alla Provincia di Bolzano solo quelle competenze che riguardano il bilinguismo, non si sarebbe in tal modo tutelata la minoranza linguistica anche in assenza di governo autonomo della Provincia?

Il motivo perché tutte queste Regioni, che hanno nel loro territorio delle minoranze

linguistiche più o meno consistenti, non sono autonome, sta nel diritto con cui sono sempre state governate, che è il diritto latino derivante dal *Corpus Iuris Civilis* di Giustiniano, imperatore romano d'Oriente.

6. Il diritto all'autonomia

Il diritto latino si basa su un poter centrale (pensiamo alla Francia di oggi) e non riconosce alcuna autonomia, concetto alieno alla propria concezione ed eredità giuridica. La nostra Regione, al contrario, è sempre stata governata in modo autonomo, perché il diritto germanico (*Sachsenspiegel*) che ha governato l'Impero non concepisce un potere centrale, ma solo governi autonomi. Infatti, come tutti possiamo notare, gli Stati eredi diretti del Sacro Romano Impero, vale a dire l'Austria e la Germania, sono Stati federali e non Stati centralisti. In Italia, invece non si possono concepire governi autonomi, perché questo concetto è alieno alla propria eredità e tradizione giuridica.

Riteniamo importante riportare quanto affermato dal Dott. Eduard Wallnoefer, Capitano del Tirolo, in una intervista rilasciata al Dott. Paolo Magagnotti, giornalista Trentino, in data 11.12.1978.

Magagnotti:” *Che differenza c'è fra l'Italia e l'Austria nella concezione della autonomia?*

Wallnoefer:” *Il federalismo austriaco è cresciuto storicamente. I Laender della Corona erano uniti dalla dinastia comune. A ciò corrisponde la struttura federalistica, che deve essere sempre difesa e rinnovata. L'Italia si è formata come Stato nazionale centralizzato in un'epoca nella quale il liberalismo centralistico e il nazionalismo registrarono il massimo sviluppo. Ma guardando sotto la superficie dello Stato italiano, si incontrano storie molto diverse. Regioni cresciute autonomamente, classiche realtà locali e gli antichi comuni, che sono stati centri della civiltà non solo italiana, ma anche europea.*

Con l'annessione al Regno d'Italia la nostra Regione è stata inserita in un contesto, dal punto di vista giuridico, radicalmente diverso da quello in cui era stata per 891 anni. Anche questo costituisce una ragione per poter godere, per quanto possibile e compatibilmente con le leggi dello Stato, di uno status giuridico il più vicino possibile a quello goduto per 900 anni. Il diritto all'autonomia, si scusi la ripetizione, scaturisce dall'esercizio continuo ed indisturbato dell'autogoverno per 900 anni e dalla conseguente consuetudine a vivere in un contesto autonomo.

Conclusione

- a) La nostra Regione (Principati più Contea di Tirolo) è sempre stata autonoma dalla nascita e per 990 anni.
- b) La consuetudine ininterrotta costituisce un diritto consuetudinario indiscutibile.

c) È provato che l'autonomia fa bene non solo all'amministrazione dei territori, ma anche a quella del Governo centrale, che si trova alleggerito di molte competenze che a livello locale vengono gestite con maggior efficacia.

Alla luce di quanto esposto sopra credo che sia doveroso, in questo momento, studiare le condizioni politiche, stabilire le possibilità reali di approvazione di un nuovo Statuto e prepararsi bene per sostenere in modo forte e deciso il significato di autonomia Regionale in tutte le sedi.

Cavalese, 25 aprile 2017.

Raffaele Zancanella

NB

Questo lavoro è un estratto dei sottostanti tre articoli pubblicati da "Il Trentino" :

- Raffaele Zancanella, *Autogoverno e libertà nella storia*, "Il Trentino" , 3 marzo 2015;
- Raffaele Zancanella, *L'autonomia come diritto della storia*, "Il Trentino" , 11 febbraio 2016;
- Raffaele Zancanella, *A ben vedere gli statuti sono cinque*, "Il Trentino" , 7 maggio 2016.