

La specialità della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Bolzano/Südtirol e Trento: un modello? Südtirol

fascicolo
2026/I

CONSULTA ONLINE

GIANFRANCO POSTAL

17 gennaio 2026

CONSULTA ONLINE

RIVISTA GIURIDICA SCIENTIFICA DI CLASSE A - AREA 12 - ISSN 1971-9892 – FONDATE: PROF. PASQUALE COSTANZO

GIANFRANCO POSTAL

La specialità della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Bolzano/Südtirol e Trento: un modello? Südtirol

TITLE *The Conditional Justiciability of Scotland's Secession from the United Kingdom*

ABSTRACT Il contributo delinea alcune caratteristiche essenziali della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e della comunità che vi risiede, attraverso un breve inquadramento storico e un necessario riferimento alle origini internazionali della sua autonomia speciale (Accordo De Gasperi-Gruber, 1946), da cui ebbero origine il primo Statuto speciale e le criticità connesse alla sua applicazione. L'analisi si sofferma quindi sulle caratteristiche del cosiddetto secondo Statuto del 1972, frutto di un lungo e complesso processo basato sugli accordi raggiunti nel 1969 tra Italia e Austria, dopo una fase di contenzioso e due risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Da qui viene ricostruito il percorso dal 1973 fino ai giorni nostri, mettendo in luce l'esperienza particolarmente positiva della piena attuazione dello Statuto e gli elementi istituzionali che l'hanno resa possibile.

The paper outlines some essential characteristics of the Trentino-Alto Adige/Südtirol Region and the community that lives there, with a brief historical overview and a necessary reference to the international origins of its special autonomy (De Gasperi-Gruber Agreement, 1946), which gave rise to the first special Statute and the critical issues surrounding its application. It then goes on to examine in depth the characteristics of the so-called second Statute of 1972, the result of a long and complex process based on agreements reached in 1969 between Italy and Austria, after a period of dispute and two resolutions by the UN General Assembly. From here, the path from 1973 to the present day is described, highlighting the very positive experience of the full implementation of the Statute and the institutional elements that made it possible.

KEYWORDS Autonomia speciale; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Province autonome di Bolzano/Südtirol e Trento; norme di attuazione; autonomia pattizia; autonomia finanziaria; modello costituzionale.

Secession; Special autonomy; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Autonomous Provinces of Bolzano/Südtirol and Trento; implementing provisions; negotiated autonomy; financial autonomy; constitutional model.

AUTHOR Professore a contratto - Università di Udine.

 Intervento dell'incontro di studio su *Autonomia, autonomie: un bilancio sullo stato delle regioni in Italia (in occasione della conclusione della collana "Diritto costituzionale regionale")*, Pisa 28 novembre 2025.

SOMMARIO 1. Note introduttive. – 2. Può essere un modello? – 3. Le norme di attuazione statutaria come elemento connotante il “modello”. – 4. Le prime norme di attuazione del “secondo” Statuto speciale del 1972, fino al rilascio della “quietanza liberatoria”, 1992. – 5. Le norme di attuazione per il rilascio della quietanza liberatoria (1992) con la chiusura della vertenza Italia-Austria. L’“Autonomia dinamica” (1993-2001). – 6. L’“Autonomia dinamica” (1993-2001). Le norme di attuazione come strumento alternativo e coerente con lo Statuto speciale alla legislazione statale invasiva delle competenze provinciali regionali. – 7. L’Autonomia dinamica dopo la legge costituzionale n. 3/2001, modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, fino al 2009. – 8. L’Autonomia dinamica dal 2009 al tempo attuale, attraverso modifiche della parte finanziaria dello Statuto (con la procedura dell’art. 104 St.) e le ulteriori nuove norme di attuazione ad esse conseguenti. – 9. Le criticità dell’Autonomia finanziaria, la riforma tributaria e le prospettive per la loro risoluzione. – 10. Il rapporto tra criticità dell’Autonomia finanziaria e finanza dello Stato, alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 11. Da “Autonomia dinamica” ad “Autonomia laboratorio” per l’implementazione del Sistema Territoriale integrato di finanza pubblica.

1. Note introduttive

Per una disamina, anche solo accennata, sulle possibili risposte alla domanda, se la specialità del TAA/S sia da ritenere un modello, appare necessaria una premessa nella quale focalizzare le peculiarità delle origini dello Statuto speciale, anche rispetto agli altri statuti speciali. Esse vanno correlate all’Accordo De Gasperi-Gruber, sottoscritto a Parigi il 5 settembre 1946 e costituente l’Allegato IV al Trattato di Pace tra l’Italia e le Potenze Alleate. Esso è riferito alla popolazione di lingua tedesca (soprattutto dell’Alto Adige/Südtirol, in parte ai comuni germanofoni del Trentino, il tutto entro un quadro di riferimento unitario. In comune i due territori hanno il riferimento storico ai rispettivi Principati vescovili di Trento e di Bressanone (dall’XI secolo al 1813) e la relazione istituzionale che li collega alla Contea del Tirolo e all’Impero Austro-Ungarico, fino al 1918. Con uno “statuto”¹ che presenta numerose e significative analogie anche con l’attuale statuto di autonomia speciale. Territori accomunati anche da un’unica legislazione e organizzazione amministrativa. Caratterizzate, tra l’altro, dall’elevato livello di istruzione della popolazione, assicurato obbligatoriamente a tutti fino all’età di 14 anni² e dall’importante ruolo svolto dal movimento cooperativo di ispirazione germanica³. Accomunati, pertanto, dall’attitudine all’autogoverno, che dai rispettivi esponenti politici viene difesa anche dopo l’acquisizione al Regno d’Italia e la Pace di Versailles⁴. All’instaurarsi del governo provvisorio militare a Trento si presentano le

¹ Regolamento provinciale/*Verfassungspatent* per la Contea principesca del Tirolo, pubblicato come allegato II d) alla patente imperiale dei 26 febbraio 1861 bollettino delle leggi dell’impero n. 20. Modificato al § 15 dalla L. 25 luglio 1863, bollettino delle leggi provinciali n. 58; modificato ai §§ 3, 4, 6, 11, 12, 14, 33 e 42 dalla L. 2 febbraio 1914, bollettino delle leggi provinciali n. 3.

² L. DE FINIS, “Il sistema scolastico”, in “Storia del Trentino” vol. V, Il Mulino, Bologna, 2003, 371.

³ Azione cooperativa ispirata da Friedrich Wilhelm Raiffeisen, soprattutto nei settori del consumo (Cooperative di consumo) e della gestione del risparmio (Casse rurali) e ampiamente diffuso anche in Trentino con l’importante contributo del clero, in particolare di don Lorenzo Guetti, come risulta dagli scritti di A. LEONARDI in “Storia del Trentino”, Il Mulino, Bologna, 2003, 779-816.

⁴ L. 26 settembre 1920 n. 1322, concernente l’approvazione del Trattato di pace concluso fra l’Italia e l’Austria a San Germano il 10 settembre 1919. Art. 4: “Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare nei territori annessi



difficoltà di integrazione tra l'ordinamento vigente fino ad allora nel Trentino-Alto Adige ed il nuovo ordinamento italo-piemontese: il primo ispirato al decentramento ed al regionalismo, potremmo oggi dire, l'altro al centralismo più pronunciato, mutuato dal modello di stato francese e quindi centralista, con sole forme di decentramento amministrativo di province e comuni⁵. Nell'anno 1921 sono attivate Commissioni consultive a livello centrale e a livello locale per lo studio e l'elaborazione di un progetto di "sistematizzazione amministrativa" per le nuove Province⁶, ma tutto cade in oblio dopo la "marcia su Bolzano e Trento" e quindi su Roma del 1922. Eppure, anche in questa occasione i politici trentini continuarono fin all'ultimo nei loro propositi: il 14 novembre 1922 in una adunanza pubblica dei Sindaci con la presenza di ampio schieramento di politici liberali e popolari e socialisti, si affermava con vigore l'esigenza di mantenere l'ordinamento dei poteri locali del Tirolo austroungarico⁷.

A queste comuni radici, di carattere culturale prima ancora che politico e giuridico, vanno collegate le idee e le progettualità autonomistiche che si affollano alla fine della Seconda guerra mondiale. Che traggono significativi elementi ispiratori nello *status* dell'autonomia del Tirolo (*Verfassungspatent*) e nei progetti di Statuto, ai quali si lavorava dalla metà del secolo XIX per assicurare, allora, norme di tutela della popolazione italofona nell'ambito dell'ordinamento del Tirolo stesso; ed ora, per assicurare la tutela del gruppo linguistico tedesco e di quello ladino. Dopo il secondo conflitto mondiale, tutte le forze politiche (dal CLN alla SVP, dal MAR all'ASAR) elaborano progetti di statuto speciale, pur evidenziando versioni molto differenti tra loro.

Tutte, soprattutto dopo che si era accertata, a livello internazionale e nazionale, l'impossibilità o comunque l'improcedibilità di due soluzioni distinte per il Sudtirolo e per il Trentino, guardano al quadro/frame istituzionale che accomuna Alto Adige/Südtirol e Trentino, ponendo come riferimento comune un unico statuto speciale. Che in alcuni progetti assume la forma di una regione sostanzialmente federata allo Stato italiano; in altri si prevedono due distinte regioni, ma con un assetto statutario unitario; alcuni progetti fondano la struttura istituzionale sulla unica regione, ma prevedono comunque anche due

Io Statuto e le altre leggi del Regno e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle colla legislazione vigente in quei territori e in particolare con le loro autonomie provinciali e comunali". R.d. 10 novembre 1920 n. 1649, concernente l'emanazione degli atti pubblici in nome di S.M. il Re nei territori annessi con la legge 26 settembre 1920, n. 1322 (Leggi e Decreti, 1920, pp. 4491-4492). Art. 1: "Sono pubblicati ed avranno vigore nei territori annessi con la legge 26 settembre 1920, n. 1322, l'art. 1 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale, che precedono il Codice civile del Regno d'Italia; la legge 23 giugno 1854, n. 1731, e il regolamento approvato con R. decreto 28 novembre 1909, n. 810"; Art. 2: "Le sentenze e gli atti giudiziari, gli atti notarili e tutti gli altri, che ai termini delle disposizioni vigenti nei territori annessi, debbono essere intitolati in nome del Re, porteranno la formula indicata nella legge 21 aprile 1861, n. 1, che viene pure estesa ed avrà vigore nei territori suddetti".

⁵ M. GARBARI, *Le strutture amministrative del Trentino sotto la sovranità asburgica e la sovranità italiana* e A. VADAGNINI, *Il Trentino dal primo dopoguerra a fascismo*, in *Storia del Trentino*, Atti del Seminario di studi curato dall'Associazione culturale Antonio Rosmini, Trento, 1994.

⁶ R.d. 8 settembre 1921, n. 1319, relativo all'istituzione di commissioni consultive per la sistematizzazione amministrativa dei territori annessi al regno. G.U.6 ottobre 1921, n. 235.

⁷ G. POSTAL, *L'evoluzione bi-provinciale dell'autonomia*, in R. Toniatti (a cura di), *La specialità nella specialità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022,

Province e forme di articolazione dell'assemblea legislativa e/o dell'esecutivo, sia regionale che provinciale, per la tutela dei gruppi linguistici⁸.

2. Può essere un modello?

Lo statuto speciale può essere certamente considerato un modello, se si considera il cosiddetto secondo Statuto di autonomia del 1972 come risultato esemplare di composizione di una complessa vertenza sulla tutela dei diritti delle minoranze linguistiche, della loro lingua e cultura nel senso più ampio del termine⁹. Al contempo, può essere considerato modello per l'esempio di capacità di coerente adattamento delle istituzioni, sia a livello statale che locale, di composizione positiva di una complessa vertenza, anche internazionale (Italia e Austria) sorta dopo il fallimento dei tentativi di soddisfacente attuazione del primo Statuto del 1948. Insoddisfazione, soprattutto della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige/Südtirol, sfociata in due risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU¹⁰. Il superamento della crisi inizia con il mutamento dei rapporti Stato-Autonomia (che avvia il metodo negoziale, che diviene una costante dei rapporti anche fra Trentino e Alto Adige/Südtirol) con la costituzione della Commissione dei 19, che partecipa con ruolo proattivo alla elaborazione e condivisione delle misure che andranno a formare il Pacchetto, concordato a livello intergovernativo (Copenaghen, 1969). Pacchetto delle 137 misure a favore delle Popolazioni dell'Alto Adige, che, infatti, si pone come nuova interpretazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, alla luce delle nuove intese raggiunte dai governi austriaco ed italiano sulla proposta della suddetta Commissione dei 19. La preponderanza delle materie di competenza, con riferimento sia alla potestà legislativa che a quella amministrativa, si sposta dalla Regione alle Province, ma si mantiene sostanzialmente immutato l'assetto istituzionale, con tre soggetti e forma di governo invariata, tre giunte (regionale e provinciali) e consiglio regionale eletto sulla base di un'unica legge regionale, ma ripartito in due Consigli provinciali (eletti nelle rispettive circoscrizioni elettorali).

Delle 137 misure, 72 sono dedicate a modifiche dello Statuto vigente⁹, prevedono nuove norme di attuazione o modifica di precedenti norme, altre 60 riguardano entrambe le Province e la Regione; 35 solo la provincia di Bolzano, con le nuove forme di tutela del gruppo linguistico tedesco, anche in materia di composizione degli organi regionali, provinciali e comunali; le altre riguardano l'introduzione di nuove competenze delle Province.

Ulteriore elemento significativo, per considerare lo Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol come modello, è dato dalle modalità e dagli effetti, derivanti dall'utilizzo del metodo negoziale e del principio pattizio, a tutto campo e con continuità sistematica.

⁸ Come risulta dal volume che raccoglie e commenta i progetti presentati dalle forze politiche, a cura di P. PICCOLI, A. VADAGNINI, *Progetti e documenti per lo statuto speciale del 1948*, il Mulino, Bologna, 2010.

⁹ Ad esempio, anche del diritto (maso chiuso), del paesaggio e delle caratteristiche del tessuto socioeconomico e della loro evoluzione storica.

¹⁰ Risoluzioni n. 1497 (su istanza del governo austriaco) e n. 1661 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 31 ottobre 1960 e 28 novembre 1961.



Determinante la nuova formulazione dell'articolo 107 St.¹¹, sulla procedura per le nuove norme di attuazione dello Statuto, che istituisce le Commissioni paritetiche dei 12 e dei 6 (per le norme riguardanti esclusivamente la Provincia di Bolzano). Ad esse è conferito potere consultivo obbligatorio, non vincolante, al quale va associato anche il diritto dei presidenti di Province autonome e Regione di partecipazione alle sedute del Consiglio dei ministri, nelle quali si trattano "questioni" riguardanti le stesse istituzioni, quindi anche le stesse norme attuative. Di assoluta rilevanza anche le modifiche del Titolo VI, parte dedicata all'autonomia finanziaria (art. 104 St), con legge ordinaria su concorde richiesta del Governo e delle Province autonome/Regione.

Tutto ciò pone in evidenza la costante ricerca di bilanciamento e definizione unitaria degli interessi istituzionali delle tre componenti istituzionali (Province e Regione), abbinata alla dinamicità del nuovo assetto delle relazioni con il livello statale secondo il metodo negoziale, esercitato sulla base del principio pattizio.

3. Le norme di attuazione statutaria come elemento connotante il "modello"

L'esperienza del Trentino-Alto Adige/Südtirol registra una produzione di norme di attuazione statutaria che non ha eguali, in termini di quantità, varietà di materie e ampiezza dei contenuti (funzioni statali trasferite o delegate), in nessun'altra regione in cui operino analoghi sistemi pattizi di attuazione degli statuti speciali¹².

Infatti, le norme di attuazione sono da considerare uno degli elementi connotanti l'Autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol come "modello" di effettiva e piena realizzazione del progetto statutario. Sebbene non in termini esaustivi, ne è una dimostrazione anche la numerosità delle norme emanate, a partire dal primo Statuto del 1948; che sono 204¹³, a fronte delle 293 emanate con riferimento a tutte le altre Autonomie speciali. Altro elemento indicativo del livello di attuazione del progetto statutario, sebbene anch'esso non esaustivo, è dato dalla dimensione dei bilanci delle due Province autonome e della Regione che, rapportati alla popolazione dell'Italia, sono del tutto paragonabili alla dimensione del bilancio dello Stato¹⁴: Infatti, sommando le previsioni di competenza dei bilanci 2026 delle due Province autonome e della Regione, si ha una spesa finale per abitante di oltre 14 mila euro/anno, contro una spesa finale del bilancio dello Stato di circa 15,7 mila

¹¹ La commissione paritetica che esprime il parere obbligatorio sugli schemi dei decreti legislativi che riguardano entrambe le Province e la Regione è composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino. Quella dei sei, per le norme riguardanti solo quella di Bolzano è composta di tre membri in rappresentanza del Consiglio provinciale di Bolzano e tre dello Stato.

¹² D. DE PRETIS, nella *Presentazione*, in C. Casonato, E. Happacher, E. Rossi e R. Toniatti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Giappichelli, Torino, 2024, XVII ss.

¹³ I decreti legislativi di attuazione degli altri statuti speciali emanati fino al 2025 sono 54 per il Friuli-Venezia Giulia, 39 per la Sardegna, 57 per la Sicilia, 43 per la Valle d'Aosta.

¹⁴ La somma dei bilanci di previsione 2026 delle Province e della Regione, al netto delle somme riguardanti spese che si compensano con le entrate, è dell'ordine di 15,3 miliardi per una popolazione complessiva di 1.086.252 abitanti (ISTAT).

euro/anno per abitante¹⁵. Ulteriore indicatore, sempre seppur non esaustivo, è dato dalla spesa statale nei territori regionali, ancora gestita dalle Amministrazioni centrali, che è di circa 12 mila euro per abitante nella media italiana e di circa 2,6 mila euro nel territorio provinciale di Bolzano e 2,1 mila euro per abitante in quello di Trento. Tali macroscopiche differenze sono appunto da ascriversi all'avvenuto effettivo trasferimento di funzioni e dei correlati apparati (uffici, personale, strutture, rapporti giuridici ed economici) in tutti i settori (materie) previsti dallo Statuto. Quali, a puro titolo esemplificativo, oltre alla sanità, quello dell'istruzione, compreso tutto il personale insegnante, direttivo e tecnico amministrativo, quello del comparto del lavoro (con tutti gli uffici periferici del Ministero, compreso l'ispettorato) e gli interventi a sostegno del reddito dei lavoratori (CIG e CIGS, erogati dall'INPS, per conto e con oneri a carico delle Province autonome), delle infrastrutture (con l'intero compartimento ANAS regionale), della tutela ambientale e del governo del territorio (compresi il Corpo forestale¹⁶ e quello dei Vigili del fuoco permanenti). Non ultimo, anche il trasferimento del personale tecnico e amministrativo degli uffici giudiziari operanti in regione (Tribunali e Corti di Appello nonché Tribunale regionale di giustizia amministrativa, esclusa solo la Corte dei conti), sulla base di delega delle funzioni amministrative statali rispettivamente alla Regione e alle Province. Dal 2012 si aggiunge anche la delega di funzioni amministrative statali in materia di Università (e dei Conservatori musicali) alle Province, con onere a carico del rispettivo bilancio, comprensivo anche del finanziamento del Fondo ordinario di funzionamento.

Come ha evidenziato la Commissione Bicamerale per le questioni regionali, tenendo conto della giurisprudenza costituzionale al riguardo, pur tenendo conto delle diverse formulazioni utilizzate dai singoli statuti speciali, "l'elemento che accomuna tutte le norme statutarie è comunque rappresentato dall'attribuzione alle Commissioni paritetiche dello specifico compito di intervenire nella fase di predisposizione delle norme per l'attuazione dei singoli statuti.

Esse «rappresentano, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi» (Corte cost., [sent n. 101 del 2010](#)) e sono prevalentemente investite di funzioni consultive (istruttorie o preparatorie) (Corte cost., sentt. [n. 37 del 1989](#), e [n. 95 del 1994](#)). Aggiunge la Commissione, che dal punto di vista sostanziale, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige/Südtirol è risultato determinante sia il ruolo svolto dalle Province e dalla Regione nell'assumere sistematicamente l'iniziativa della formulazione delle proposte di decreto legislativo al Governo, sia quello delle due Commissioni paritetiche (dei sei e dei dodici).

Le quali hanno interpretato la formulazione dei pareri obbligatori previsti dallo Statuto, fin dall'inizio, come esame e rielaborazione dei testi proposti, sia nella fase iniziale che a seguito dei pareri formulati dalle Amministrazioni statali, di volta in volta coinvolte nell'esame dei testi, *ratione materiae*, e quindi nella proposta finale al Governo, tramite il Ministro agli affari regionali.

¹⁵ Cifre dedotte dalle rispettive leggi di approvazione dei bilanci di previsione 2026, calcolate sulla popolazione italiana (58.927.633) e delle province (Trento 545.169; Bolzano 537.533) rilevate dall'ISTAT.

¹⁶ I Corpi forestali delle due Province autonome (già distinti e autonomi rispetto a quello dello Stato, pur con le stesse funzioni) permangono come tali anche dopo l'accorpamento, a livello nazionale, del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma di Carabinieri.



In termini generali, si può affermare che le norme di attuazione statutaria sono uno strumento istituzionale con «alto potenziale» e con una pluralità di scopi. Questo, sia per le caratteristiche loro riconosciute dall'ordinamento e dalla giurisprudenza costituzionale, sia per il costante riferimento di al “metodo negoziale”, su base bilaterale tra Stato e Autonomia, nonché al “principio pattizio”, insiti negli articoli 104 e 107 dello Statuto stesso. Questi principi e criteri si sono affermati come fondamentali anche per la soluzione della crisi istituzionale del 1957-1969, per la definizione del “nuovo Statuto” del 1972 e quindi per la conseguente chiusura della vertenza con l’Austria nel 1992.

Con le norme di attuazione si è realizzato, infatti, sia il trasferimento a Province autonome e a Regione delle funzioni statali in tutti i settori contemplati dallo Statuto, sia il loro aggiornamento, in relazione all’evoluzione della legislazione statale, anche per effetto delle ricorrenti «crisi di finanza pubblica», in particolare dal 1992 ad oggi. Va peraltro evidenziato come la loro forza e utilità nell’attuazione del progetto statutario dipenda anche dalla «volontà e resilienza» di negoziazione delle «parti». Nel tempo, infatti, sono cambiati gli obiettivi e le priorità.

Nel primo periodo, dal 1972 al 1992, è prevalso l’obiettivo di attuare il trasferimento e l’integrazione delle competenze alle due Province, come anche le nuove più ampie forme di tutela dei gruppi linguistici, previste dal “Pacchetto”, in particolare per la Provincia di Bolzano¹⁷.

Ciò vale anche per le innovazioni introdotte nella individuazione del corpo elettorale, nella composizione degli organi istituzionali e nell’esercizio delle funzioni trasferite, quindi del loro esercizio con le attività di amministrazione e produzione di servizi di interesse generale. In primis, nell’organizzazione dell’intero servizio dell’istruzione, nell’uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, con gli uffici giudiziari e nei processi civili, penali e amministrativi, nonché contabili, nel rapporto di lavoro pubblico, come anche nei rapporti con i concessionari di servizi pubblici.

Altrettanto rilevante l’applicazione del principio della proporzionalità delle dotazioni organiche alla consistenza dei gruppi linguistici per l’accesso al lavoro pubblico, anche statale. Al contempo si è provveduto:

- a) ad attuare le profonde modifiche delle materie di competenza e del ruolo di Regione e Province, con conseguente trasferimento «interno al sistema» di funzioni, uffici, beni e risorse tra la Regione e le due Province autonome;
- b) ad attivare le nuove materie di competenza provinciale, con il trasferimento dallo Stato alle Province autonome delle funzioni, dei correlati uffici, personale, beni e rapporti giuridici ed economici;
- c) a definire il nuovo assetto finanziario di Province e Regione¹⁸.

Nel 1992, l’accertamento bilaterale, tra Italia e Austria, della corretta attuazione delle 137 misure previste dal “Pacchetto” del 1969, tra le quali l’avvenuta emanazione ed esecuzione

¹⁷ Poi anche in quella di Trento sulla base dell’art. 102 St.

¹⁸ Inizialmente, fino al 1989, d.p.r. 5 aprile 1949, n. 172 e 15 agosto 1949, n. 619 e d.p.r. 28 marzo 1975, n. 473, poi con la legge 30 novembre 1989, n.386 e con la conseguente norma di attuazione, d. lgs 16 marzo 1992, n. 268, a seguito della riforma tributaria anni Settanta.

delle previste norme di attuazione statutaria, è stato determinante per ottenere, da parte dell'Italia, la «quietanza liberatoria» rilasciata dall'Austria¹⁹.

Le norme di attuazione statutaria continuano ad essere emanate, in quanto riconosciute sistematicamente dalla Corte costituzionale come fonte permanente e specifica di normazione delle autonomie speciali. Esse, infatti, sono destinate non solo a trasferire funzioni-competenze, risorse e strutture statali, ma anche a coordinare l'ordinamento di ciascuna autonomia speciale all'evoluzione dell'ordinamento generale, secondo modalità e con contenuti diversi e specifici per ciascuna di esse, necessariamente distinta rispetto a quelli delle regioni a statuto ordinario. Basti ricordare, in questa sede, la [sentenza n. 24 del 2022](#), con la quale la Corte costituzionale conferma che "le norme di attuazione possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari" (richiamando anche la [sentenza n. 51 del 2006](#)).

Si può, dunque, anche affermare che "i risultati sostanziali hanno avuto un riflesso significativo sul quadro istituzionale formale, rispetto al quale l'adozione di numerose norme di attuazione – anche *praeter constitutionem* (*o statutum*) – si è rivelata indispensabile per attenuare in parte il divario fra la titolarità di competenze statutarie e l'effettivo potenziale di governo" (istruzione di ogni ordine e grado, università, lavoro, governo del territorio e tutela dell'ambiente, previdenza, ad esempio)²⁰.

Ci si sofferma sulle norme di attuazione statutaria anche per la rilevanza che le stesse mantengono nel tempo come insostituibile strumento di collegamento e coordinamento normativo permanente tra lo Statuto e l'evoluzione dell'ordinamento generale. Basti ricordare come uno specifico articolo (art. 11) della legge n. 131, approvata nel 2003 in materia di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione²¹, preveda per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol l'emanazione di nuove norme di attuazione statutaria, volte ad assicurare l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative statali e delle risorse ad esse correlate. Le norme attuative consentono anche di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'ampliamento della loro sfera di competenza, in virtù di quanto previsto dall'art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 2001²². In tal senso si esprime anche la legge n. 42 del 2009 (attuativa dell'art. 119 Cost.), che, all'art. 27, nel prevede, che le regioni a statuto speciale e le province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché al patto di stabilità interno, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi.

Concludendo, si evidenzia anche un profilo problematico, relativo alle riserve allo Stato di funzioni e compiti, diffusamente contenute nelle norme di attuazione, quindi sottratte al

¹⁹ Salvo alcuni pochi e limitati particolari rimasti insoluti (cd. *Blankcheques*), ma con l'impegno del Governo a trovare soluzioni adeguate anche dopo il rilascio della quietanza stessa.

²⁰ R. TONIATTI, *Osservazioni finali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale del Trentino-Alto Adige/Suedtirol*, cit., 671 ss.

²¹ Modifiche apportate con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

²² Quell'articolo prevede che le disposizioni più favorevoli all'autonomia contenute nel nuovo titolo V della Costituzione, in attesa dell'adeguamento degli Statuti speciali.



trasferimento, laddove esse non siano espressamente previste da norme statutarie. Tant'è che si può osservare²³ come le numerose riserve di competenza allo Stato contenute nelle norme di attuazione statutaria si siano trasformate in altrettanti limiti materiali alla funzione legislativa e amministrativa regionale (e provinciale).

Per altro verso, sono proprio queste limitazioni introdotte alla competenza delle Province e della Regione ad indicare un'ulteriore specifica motivazione dei suddetti decreti legislativi attuativi, come strumento per un'interpretazione dinamica dello Statuto, considerando che le stesse limitazioni sono state nel tempo ridotte e potranno in futuro essere a loro volte ulteriormente eliminate o ridimensionate, in relazione ai cambiamenti dell'ordinamento. In tal senso, ad esempio, può essere citata la successione di modifiche delle norme di attuazione in materia di istruzione per la Provincia autonoma di Trento: al d.p.r. 15 luglio 1988, n. 405, che disponeva il trasferimento delle funzioni statali in materia di istruzione, con l'eccezione più rilevante del personale insegnante e direttivo delle scuole di ogni ordine e grado, è seguito, nel 1996, il d.lgs. 24 luglio 1996, n. 433, che ha eliminato l'eccezione con l'effetto di trasferire tutto il già menzionato personale alle dipendenze della Provincia autonoma (circa 10 mila dipendenti). Definendo anche uno specifico sistema di mobilità nazionale del personale, con due ordinamenti distinti sia per lo stato giuridico che per il trattamento economico. Altro esempio è quello delle funzioni in materia di energia (quali, produzione, distribuzione, commercio) ivi comprese quelle sulla titolarità e governo dell'intero demanio idrico e sulle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, ottenuto attraverso successive norme di attuazione, emanate tra il 1977 e il 2006²⁴. Questo anche in relazione alla norma di salvaguardia delle prerogative delle autonomie speciali contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sopra citata. Analogamente si potrebbe argomentare, sempre ad esempio, su un futuro ampliamento della competenza provinciale in materia di grandi infrastrutture, autostrade e ferrovie (quali l'A22 e la ferrovia del Brennero), oggi riservate allo Stato dalle vigenti norme di attuazione²⁵, ma modificabili sempre in relazione a quanto previsto dal già menzionato art. 10 l. cost. 3/2001 e dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Da un altro punto di vista, emerge la questione della mancanza di una procedura per la formazione delle norme attuative dello Statuto. L'articolo 107 St. si limita a prevedere la fonte legittimante (lo Statuto stesso, legge costituzionale), la forma qualificante (decreto legislativo) ed il parere obbligatorio attribuito a Commissioni, espressione del principio pattizio che permea l'intero Statuto. È più volte emersa la questione del mancante o limitato coinvolgimento dei Consigli e della conseguente concentrazione delle trattative sulle presidenze, la cui legittimazione si fonda su un'interpretazione alquanto estensiva degli articoli 44 e 54, che attribuiscono alle Giunte la competenza sull'"attività amministrativa riguardante gli affari di interesse provinciale"²⁶. Come è stato in più occasioni rilevato in dottrina, "si pone, infatti, la questione dell'assai contenuta disciplina legislativa del decreto

²³ In tal senso L. PALADIN, Diritto regionale, CEDAM, Padova, 1992, 84.

²⁴ Tali norme sono contenute nei: d.p.r. n. 381/1974 (artt. 6, 11-16 e 19); d.p.r. n. 235/1977; d.lgs. n. 268/1992 (art. 4); d.lgs. N. 463/1999; d.lgs. n. 139/2002; d.lgs. n. 118/2003 (art. 1); d.lgs. n. 289/2006 e loro successive modificazioni.

²⁵ Infrastrutture disciplinate dall'art. 19 del d.p.r. n. 381/1974 e sue successive modificazioni.

²⁶ M. COSULICH, "Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale", Edizioni Scientifiche, Napoli, 2017, 199 ss.

legislativo di attuazione statutaria e del suo procedimento di formazione in genere; non stupirà constatare come le Commissioni paritetiche in ispecie siano disciplinate quasi esclusivamente dal corrispondente Statuto regionale speciale”²⁷.

4. Le prime norme di attuazione del “secondo” Statuto speciale del 1972, fino al rilascio della “quietanza liberatoria”, 1992

Nel periodo 1973-1992, le 82 norme di attuazione statutaria emanate conferiscono effettività al nuovo Statuto, con il trasferimento delle funzioni, uffici, rapporti giuridici ed economici in tutte le materie e settori. Svolgono anche una funzione di «precisazione degli ambiti di competenza Stato/Autonomia» e di «coordinamento/cerniera» rispetto alla evoluzione della legislazione riguardante le Regioni ordinarie come, ad esempio, nel caso del d.p.r. n. 526/1987 (norma di attuazione), che coordina le competenze di Province e Regione con i conferimenti di funzioni statali alle autonomie ordinarie, attuato con il d.p.r. n. 616/1977.

Dopo l’esperienza negativa delle 24 norme (unilaterali) attuative del primo Statuto è prevalso l’obiettivo prioritario di attuare, in tutte le materie previste dallo Statuto novellato, il più ampio “trasferimento delle funzioni statali e regionali, anche con riferimento alle nuove materie e alle più ampie forme di tutela dei gruppi linguistici, previste dal citato “Pacchetto” del 1969 per la Provincia di Bolzano. Ciò vale anche per le innovazioni introdotte nella individuazione del corpo elettorale (diritto elettorale attivo dopo quattro anni di residenza nel territorio regionale/provinciale), nella composizione degli organi istituzionali e nella loro attività di amministrazione e produzione di servizi di interesse generale. In questo ambito di priorità si collocano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, in particolare per l’Alto Adige/Südtirol, l’istruzione, l’uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, con gli uffici giudiziari, nei processi civili, penali e amministrativi, nonché contabili, l’applicazione del principio di proporzionalità nel riparto delle dotazioni organiche nei comparti pubblici anche statali, fra i gruppi linguistici. Con riferimento ad entrambe le province, vengono evidenziati alcuni esempi:

a) trasferimento e implementazione delle funzioni regionali (in parte già acquisite in precedenza) quali quelle relative a sanità, enti assistenziali, agricoltura e foreste (compreso il corpo forestale), (servizi antincendi, compresi i corpi permanenti dei vigili del fuoco), parchi e aree protette, caccia e pesca, industria e miniere, artigianato, commercio, acque pubbliche e opere idrauliche, viabilità e trasporti: una annotazione: l’autostrada del Brennero - A22, come iniziativa esclusiva dei territori coinvolti, Regione Trentino Alto Adige, comuni, province e camere di commercio delle quattro regioni, nasce in questo contesto;²⁸

b) trasferimento delle funzioni statali nelle nuove materie di competenza (+18 materie) e implementazione delle funzioni statali precedentemente trasferite alla Regione

²⁷ M. COSULICH, *ibidem*, 199.

²⁸ Ad esempio, igiene e sanità (d.p.r. n. 474/1975); turismo (d.p.r. n. 278/1974); industria, artigianato, commercio e Camere di commercio (d.p.r. n. 1017/1978); agricoltura, foreste e parchi (d.p.r. n. 279/1974); infrastrutture e trasporti (d.p.r. n. 381/1974 e n. 526/1987); assistenza e beneficenza pubblica (d.p.r. n. 469/1975); funzioni in materia di formazione e lavoro (d.p.r. n. 689/1973, n. 280/1974 e n. 197/1980).



(fortemente limitate dalle norme di attuazione del primo Statuto). Di primaria rilevanza, in relazione ai valori prioritari sottesi al progetto stesso di Autonomia, il trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni in materia di "tutela e conservazione del patrimonio storico artistico e popolare" con il d.p.r. n. 48/1973 e il d.p.r. n. 690/1973; ancor prima di quello sul corpo elettorale (d.p.r. n. 50/1973); sul trasferimento dei beni demanio e patrimonio regionale (con il primo statuto non era previsto demanio e patrimonio provinciale, se non quello implicito delle province ordinarie); del demanio e patrimonio statale (d.p.r. n. 115/73)²⁹, di primario rilievo l'attuazione dell'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano e la sua parziale attuazione in Provincia di Trento (d.p.r. n. 405/1988). Per la stessa motivazione, fra le prime norme emanate vi furono quelle relative alle nuove forme di tutela sull'uso delle lingua tedesca e ladina: (d.p.r. n. 691/1973; d.p.r. n. 752/1976; d.p.r. n. 89/1983; d.p.r. n. 574/1988, all'art. 32); sull'uso della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari (d.p.r. n. 688/1959; d.p.r. n. 752/1976; d.p.r., n. 574/1988); sull'insegnamento della lingua tedesca (d.p.r. n. 89/1983, agli artt. 6 e 7); sui masi chiusi (d.p.r. n. 279/1974).

Per tutte le norme contenenti trasferimento (o delega, ove non consentito dallo Statuto) di funzioni statali nelle materie di competenza è stato utilizzato il criterio generale del ricoprendere la totalità delle funzioni statali, con eventuale riserva esplicita di alcune funzioni allo Stato³⁰ e conseguente regolamentazione delle relazioni tra funzioni trasferite e quelle che permangono allo Stato.

Da quanto esposto si deduce che fin dalla prima fase l'attuazione del "secondo" Statuto si pone in evidenza come modello, in quanto l'elaborazione delle norme e delle loro seguenti modifiche evidenzia la capacità di interazione positiva tra Stato-Province-Regione e Commissioni paritetiche, anche nel correlarsi al cambiamento dell'ordinamento: questo diverrà un dato consolidato, a conferma che le norme di attuazione non esauriscono il loro ruolo nel tempo (ad esempio, sentt. [n. 160 del 1985](#), [n. 85 del 1990](#), e [n. 316 del 2004](#) della Corte costituzionale).

5. Le norme di attuazione per il rilascio della quietanza liberatoria (1992) con la chiusura della vertenza Italia-Austria. L'"Autonomia dinamica" (1993-2001)

Nel 1989 interviene la modifica radicale del Titolo VI dello Statuto, relativo alla finanza delle Province autonome, della Regione (compresa la competenza in materia di tributi, regionali e provinciali) e degli Enti locali (compresa la finanza locale). Essa è finalizzata all'adeguamento di gran parte delle norme, a seguito all'intervenuta riforma tributaria degli Anni Settanta. La modifica avviene sulla base della speciale procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, che consente la modifica statutaria con legge ordinaria, condizionata dal

²⁹ Attualmente il demanio e patrimonio statale, in virtù dell'evoluzione delle norme di attuazione in materia, con le successive modifiche del d.p.r. n. 115/1973 (altro esempio di interpretazione dinamica dello Statuto) è solo quello effettivamente utilizzato dalle amministrazioni statali per l'esercizio delle funzioni residue, periodicamente verificato con procedura bilaterale dagli uffici di Stato e Province autonome.

³⁰ Il modello utilizzato, di norma è: "le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato e degli enti nazionali in materia di [...] sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e di Bolzano con l'osservanza delle disposizioni contenute nel presente decreto".

preventivo necessario accordo tra Stato e Province-Regione. Le nuove norme statutarie³¹ necessitano, a loro volta, di ulteriori norme di attuazione di carattere organico, dato che le norme fin lì applicate sono in gran parte quelle del primo Statuto del 1948³².

Oltre agli aspetti collegati all'autonomia finanziaria, anche ai fini della chiusura della vertenza con l'Austria, si ponevano ancora altre questioni, in particolare collegate alle limitazioni negative derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della funzione di indirizzo e coordinamento.

Indirizzo e coordinamento³³ che lo Stato riservava a sé (come funzione del Consiglio dei ministri) per condizionare l'attività delle Regioni verso obiettivi unitari di interesse nazionale. Vi era, inoltre, la problematicità del rapporto fra legislazione statale e quella di Regione e Province. Si osservava che troppo spesso il Parlamento con una legislazione invasiva, incideva limitando la potestà legislativa regionale e provinciale. Vi era, inoltre, l'esigenza di meglio precisare, nelle materie di rispettiva competenza, il rapporto tra funzioni amministrative dello Stato e quelle di Province e Regione. Il che aveva dato luogo anche a conflitti di attribuzione (circa 90 dal 1957 al 1991: ad esempio, [sent n. 43 del 1960](#) in materia di edilizia popolare; [n. 49 del 1987](#) in materia di edilizia sovvenzionata; [n. 775 del 1988](#) in materia urbanistica; [n. 525 del 1990](#) in materia di nomine di enti di credito di interesse regionale; [n. 204 del 1991](#) in materia di agricoltura).

Ma vi era anche un'altra area di problematicità, legata soprattutto ad incompletezze o insufficienze delle norme di attuazione vigenti, per le quali si riteneva necessario e urgente un intervento correttivo o integrativo in materia di: acque pubbliche ed energia, di demanio e patrimonio statale da trasferire alle Province, di sanità, di formazione professionale, di caccia, di giudici di pace, di uso della lingua nei processi, di sanzioni amministrative, di equipollenza di titoli di studio ed altre ancora.

Per tutte quelle materie Province e Regione richiesero la definizione di norme di attuazione, per la cui elaborazione furono investite la Commissione dei Dodici e quella dei Sei, con proposte elaborate dalle stesse Province e Regione. Si elaborarono tre schemi di norma di attuazione, uno per ciascuna area di materie richiamate (finanza, poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato e rapporto tra le leggi, nonché l'insieme di tutte le altre), oltre ad una quarta, relativa all'insegnamento della lingua tedesca e al Conservatorio musicale di Bolzano. La soluzione delle problematiche sopra evidenziate viene definita con le quattro norme di attuazione emanate nello stesso giorno, 16 marzo 1992 (decreti legislativi nn. 265, 266, 267 e 268), proprio in prossimità della conclusione delle verifiche bilaterali per la chiusura della vertenza (giugno 1992).

Con queste norme il Governo italiano ottiene il rilascio della "quietanza liberatoria" da parte dell'Austria e la notifica della chiusura della controversia al Segretariato Generale dell'ONU. La chiusura della vertenza era anche condizione necessaria per consentire il completamento della procedura di ammissione dell'Austria nell'Unione Europea; infatti, essa è divenuta Stato membro dell'UE dal 1995.

³¹ Recate dalla legge 30 novembre 1989, n. 386, recante le "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria".

³² D.p.r. 5 aprile 1949, n. 172 e d.p.r. 15 agosto 1949, n. 619.

³³ Si veda la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".



Fondamentale, per le finalità ricordate, è l'approvazione del decreto legislativo concernente il rapporto tra leggi statali, regionali e provinciali, il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato e il rapporto attività amministrativa dello Stato e delle Province-Regione (d. lgs. n. 266/1992). Un problema alla sua approvazione è legato alla richiesta dei rappresentanti della Provincia autonoma di Bolzano di fare menzione espressa del collegamento con l'Accordo di Parigi del 1946 e quindi dell'aggancio internazionale delle norme e quindi del Pacchetto. Altro aspetto problematico è legato alla difficoltà di accettare da parte statale un'impostazione più favorevole all'autonomia per quanto riguarda la disciplina del rapporto tra le leggi provinciali e regionali vigenti e le leggi ordinarie dello Stato sopravvenienti, recanti limiti alla potestà legislativa della Regione o delle Province autonome. La nuova impostazione data dallo schema di norma, infatti, tende da un lato a ribadire l'obbligo per il legislatore locale di adeguare – ove occorra – la legislazione regionale o provinciale vigente, dall'altra la sopravvivenza delle leggi regionali o provinciali divenute incompatibili, e quindi inadeguate, fino al pronunciamento della Corte costituzionale, a seguito di eventuale impugnativa del Governo. Ciò avverrebbe nel caso in cui, entro i 90 giorni successivi al termine previsto per l'adeguamento, la medesima Corte fosse investita dal Governo dell'accertamento della incostituzionalità sopravvenuta delle leggi regionali o provinciali. In realtà questa speciale procedura di ricorso statale per mancato adeguamento della legislazione provinciale-regionale (art 2, d. lgs. 266/1992) ha avuto piuttosto rara applicazione. "Qualche esempio di pronuncia resa in seguito a tale tipo di ricorso è stata la [sentenza n. 496 del 1993](#) (seguita, negli anni successivi, dalle decisioni nn. [172](#), [256](#) e [292](#) del 1994; nn. [195](#) e [254](#) del 1996; [n. 279 del 1997](#); [n. 477 del 2000](#); nn. [141](#), [142](#) e [382](#) del 2002). Di certo, dopo la legge costituzionale 3/2001 questo tipo di impugnativa è risultato [svuotato], in particolare dopo ripetute rinunce. Infatti, su alcune questioni sollevate attraverso la previsione del d.lgs. n. 266/1992, la Corte ha dichiarato estinto il processo per rinuncia del ricorrente, accettata dalla parte resistente. Rinuncia motivata, in due di tali casi, dal successivo adeguamento della Provincia ([ordinanza n. 141 del 2002](#) relativa alla Provincia BZ/S; [ordinanza n. 142 del 2002](#) riguardante la Provincia TN), mentre il terzo caso ([ordinanza n. 382 del 2002](#)) presenta profili processuali complessi, e comunque si conclude ugualmente con la rinuncia al ricorso"³⁴.

Per la potestà statale di indirizzo e coordinamento sono individuate soluzioni soddisfacenti, che da un lato limitano l'invasività di tali atti riconducendone la vincolatività al solo perseguimento delle finalità o degli obiettivi, dall'altra impongono la verifica preventiva degli schemi di atti di indirizzo o coordinamento da parte delle Province o della Regione secondo le rispettive competenze, al fine di accertarne la compatibilità con lo Statuto e le relative norme di attuazione. L'eventuale avviso contrario delle Province o della Regione sospende per 30 giorni l'efficacia dell'atto sul loro territorio; sospensione che viene prorogata fino alla pronuncia della Corte costituzionale nel caso all'avviso seguì anche l'impugnativa per conflitto di attribuzione.

Un ultimo aspetto riguarda la lamentata invasività dell'attività delle amministrazioni statali nelle materie di competenza e sul territorio delle Province ovvero della Regione; a ciò si è

³⁴ E. Rossi, *Il ricorso statale nei confronti delle leggi delle Province di Trento e di Bolzano o della Regione TAA/S non adeguate ai sensi del d. lgs. n. 266/1992*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Suedtirol*, cit., 655 ss.

ovviato ponendo un divieto al legislatore statale, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle loro spettanti in base alla Statuto ed alle norme di attuazione. Tutto questo, fermo restando il principio di leale collaborazione tra le Amministrazioni statali e locali.

6. L’“Autonomia dinamica” (1993-2001). Le norme di attuazione come strumento alternativo e coerente con lo Statuto speciale alla legislazione statale invasiva delle competenze provinciali regionali

Tra il 1992 e il 1993 si presentano molte criticità per la finanza pubblica e in campo economico-sociale. La situazione contingente di grave crisi finanziaria dello Stato induce il Parlamento e il Governo ad operare, sia a livello legislativo che amministrativo, nel senso di un accentuato centralismo, connotato da un forte ed invasivo coordinamento in materia di finanza pubblica. Ciò è probabilmente dovuto all’esigenza di assicurare un maggiore controllo sui poteri non statali a tutti i livelli, nel momento in cui la finanza – e la conseguente responsabilità – sia regionale che locale (ordinaria) è sostanzialmente derivata dallo Stato stesso ed è quest’ultimo a operare sui mercati per gestire il debito pubblico, del quale detiene il monopolio, salvo che per gli investimenti, rispondendone in ambito di Unione europea e misurandosi con i parametri imposti dal Trattato di Maastricht (1992)³⁵. Accade così che gli organi statali si appellino sempre più frequentemente all’‘interesse nazionale’ e alla necessità di salvaguardare contemporaneamente ‘il pari trattamento dei cittadini’; in altre parole si ricorre all’emergenza istituzionale, finanziaria e sociale per giustificare provvedimenti restrittivi delle autonomie, sia speciali che ordinarie; in ciò almeno in parte accondiscesi dalla giurisprudenza costituzionale. Su molti versanti e materie si è sancita la costituzionalità dei provvedimenti statali aventi queste finalità e contenuti, seppure con i dovuti bilanciamenti, e pur sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione e del principio consensualistico (delle intese).

Infatti, la manovra avviata dal Governo a settembre 1992, per il riequilibrio del bilancio ed il risanamento della finanza statale e pubblica, si caratterizza, oltre che per le molte innovazioni di rilievo nella struttura della Pubblica Amministrazione (basti pensare alla legge delega in materia di sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale), anche per una serie di misure solo apparentemente di tipo contingente e di natura finanziaria. Esse operano sulle entrate dello Stato, con un forte innalzamento della pressione fiscale, quindi anche con una valenza indotta (negativa) ben più significativa sulle autonomie speciali.

A proposito di manovre fortemente restrittive dell’autonomia finanziaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano, vanno ricordate le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 333/92 e nel decreto-legge n. 384/92 che operando, l’uno in via straordinaria e l’altro in via ordinaria e permanente, sulle entrate fiscali dello Stato, «riservano all’erario» le entrate medesime derivanti dall’incremento dell’imposizione fiscale. Esse sono destinate in

³⁵ Tutto ciò anche a causa dell’acutezza della crisi finanziaria del sistema pubblico, che metteva a repentaglio anche l’ingresso dell’Italia nella costituenda unione monetaria; infatti, l’Italia è costretta alla svalutazione della lira e all’uscita (temporanea) dal Sistema Monetario Europeo, dal quale deriverà l’Area Euro e la moneta unica (dal 1999), con la partecipazione anche dell’Italia.



via esclusiva al servizio del debito pubblico, sottraendole alle compartecipazioni di Province autonome e Regione; inoltre, congelano per lungo tempo il pagamento delle quote variabili spettanti alle medesime Province autonome, con effetti devastanti sui relativi bilanci (di oltre mille miliardi di lire ciascuna all'anno).

A questo punto è opportuno un chiarimento: da parte provinciale/regionale non si trattava di mettere in discussione la necessità, anzi il dovere delle autonomie speciali di partecipare all'indifferibile processo di risanamento della finanza pubblica e statale, quanto di evitare che ciò avvenisse in forme che per loro natura andavano ad incidere sulla struttura delle fonti di alimentazione delle risorse delle autonomie speciali. Il tutto a pochi mesi di distanza dalla definizione ed approvazione della specifica norma di attuazione sull'autonomia finanziaria del Trentino e l'Alto Adige/Südtirol (D.lgs. 16 marzo 1992, n. 268).

Ecco perché, *"dopo il 1992 si aprì una fase, chiamata di "autonomia dinamica", durante la quale si dettero soluzioni organiche e strutturate, favorevoli all'ampiamento delle competenze di Province e Regione, pur in un contesto di crisi finanziaria che imponeva alla Repubblica italiana una politica di risanamento dei conti pubblici, anche nell'ottica europea. Si cercò da una parte di arginare gli effetti delle manovre statali per contrastare il vanificarsi dell'autonomia finanziaria [...], dall'altra di definire un contesto favorevole all'attuazione del principio pattizio e all'evoluzione del metodo negoziale"*³⁶. In tal modo, oltre alla funzione di trasferimento delle funzioni statali, rapporti giuridici ed economici, personale e beni, si sviluppò anche quella di raccordo tra l'ordinamento generale e il complesso delle norme correlate allo Statuto speciale, anche *"praeter statutum"*, in particolare utilizzando l'istituto della delega di funzioni legislative e amministrative statali previsto dagli articoli 16, 17 e 18 dello Statuto.

Questo è stato l'orientamento seguito dal 1993 in poi, per cui la produzione di norme di attuazione si è mossa nel segno dell'evoluzione, del perfezionamento e dell'integrazione delle norme di attuazione preesistenti, sia per seguire, nel contesto dello specifico quadro statutario, il processo di progressiva regionalizzazione delle funzioni dello Stato con il cosiddetto federalismo amministrativo, introdotto dalla legge n. 59 del 1997, sia per assicurare l'interpretazione sistematica dello Statuto rispetto all'evoluzione dell'ordinamento generale. Al contempo, assicurando il concorso delle Province e della Regione agli obiettivi di finanza pubblica generale nonché all'opera di risanamento e riequilibrio del bilancio dello Stato³⁷.

Infatti, per affrontare le criticità per l'autonomia derivanti dalle gravi crisi finanziarie (al tempo dei governi Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini) e dalle politiche di risanamento dei conti pubblici, le Province e la Regione, in modo del tutto concertato, definirono un progetto alternativo ai tagli di bilancio. Fu così prospettato un più che significativo "pacchetto" di trasferimento di ulteriori funzioni statali, nelle materie ricomprese nello Statuto, ma anche di deleghe in materie *praeter statutum*, con oneri a totale o parziale carico dei bilanci

³⁶ Autonomia dinamica è il termine utilizzato da ESTHER HAPPCHER per evidenziare *L'evoluzione istituzionale più recente e la valorizzazione del metodo pattizio*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, cit., pp. 43 ss.

³⁷ Oggi meglio definibile, dopo la modifica degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione con la l. cost. n. 1 del 2012, come obbligo di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni.

provinciali. Il tutto attraverso un'ampia intesa Stato-Autonomia, mai formalizzata, ma mai così attuata e rispettata, che dette luogo tra il 1993 e il 2001, alla emanazione di 36 norme di attuazione, prevedendo, tra l'altro:

- a) esclusione delle Province autonome dal Fondo Sanitario Nazionale, con assunzione dell'intero onere del Servizio sanitario provinciale;
- b) trasferimento dell'intero comparto scolastico, con tutto il personale insegnante, direttivo e dirigente (quello tecnico-amministrativo era già stato trasferito nel 1988, per un totale di circa 10.000 dipendenti per ciascuna Provincia);
- c) trasferimento dell'intero demanio idrico, con le relative funzioni statali, anche in tema di concessioni di derivazioni di tutti i tipi, di polizia idraulica e di governo del territorio;
- d) trasferimento delle funzioni statali in materia di viabilità (tutte le strade statali), del personale del Compartimento regionale ANAS (circa 800 addetti) e soppressione del Compartimento stesso;
- e) trasferimento, nelle materie di competenza, di tutti gli altri uffici statali operanti sul territorio, compreso quello dell'ISTAT, Uffici statali del lavoro, compreso l'Ispettorato, Industria, Artigianato, Commercio, Agricoltura;
- f) concorso agli obiettivi finanza pubblica dello Stato con la quota variabile "*double face*", anche con funzione di partecipazione al riequilibrio del bilancio statale (ora abrogata e sostituita dal Sistema territoriale integrato di finanza pubblica e dal concorso al miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato).

Nel periodo dal 1993 al 2001 le ulteriori 36 norme di attuazione ampliano ulteriormente l'ambito di competenza dell'Autonomia, anche *praeter statutum*³⁸, in tal caso anche mediante la delega di funzioni statali in materie o per parti di materie non previste dallo Statuto. Tale facoltà è utilizzata soprattutto come risposta e proposta alternativa delle Province e della Regione alle leggi statali in materia di finanza pubblica, come si è già sopra evidenziato, che nel periodo sono emanate per fronteggiare gravi crisi economiche e finanziarie del bilancio dello Stato.

In questo periodo le istituzioni dell'Autonomia utilizzano, dunque, il principio pattizio e il metodo negoziale bilaterale per proporre ai Governi dell'epoca di acquisire nuove ulteriori competenze. E quindi proprio in questa fase si tende a correlare sempre più strettamente l'autonomia finanziaria e le politiche di spesa con la responsabilità delle entrate, enfatizzando la diretta coniugazione del perseguimento della piena autonomia di entrata e di quella di spesa, con il concorso dell'Autonomia agli obiettivi della finanza pubblica statale, gli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

In questo senso si muove la norma di attuazione in materia finanziaria (d. lgs. n. 432/1996), che è approvata nella stessa seduta del Consiglio dei ministri assieme alle norme che prevedono il conferimento alle province autonome (trasferimento per Trento, delega per Bolzano) delle funzioni statali in materia di istruzione, personale insegnante, direttivo e

³⁸ Tra gli obiettivi dell'epoca vi era anche quello di ampliare il più possibile le materie e gli ambiti di competenza in particolare delle Province autonome, acquisendo anche deleghe di funzioni statali non previste dallo Statuto, con la finalità di assicurarne un miglior funzionamento. Assicurando anche, in tal modo, un'ulteriore forma di concorso dell'Autonomia alle politiche di bilancio dello Stato, alla perequazione e agli obiettivi di finanza pubblica.



docente, delle scuole di ogni ordine e grado (d. lgs. n. 433/1996). Infatti, il d. lgs. n. 432/1996 modifica ed integra il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, sulla finanza regionale e provinciale, correlando (art. 5 in particolare) le esigenze di certezza della programmazione delle risorse da parte delle province alla assunzione di responsabilità per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica statale.

In conclusione, si può affermare che, in questo caso, la resistenza delle burocrazie ministeriali e dei corpi tecnici dell'amministrazione dello Stato non ha avuto successo. Mentre si può confermare l'idea dell'utilità e rilevanza dei decreti legislativi attuativi dello Statuto, tant'è che sinora non si è individuato nulla di meglio, indicando anzi che questo meccanismo potrebbe essere considerato una strada da seguire anche per le Regioni ordinarie³⁹. Dunque, certamente modello per alcuni aspetti, in particolare per il livello di autogoverno realizzato, oltre che per tutela delle minoranze, ma anche laboratorio di innovazione.

7. L'Autonomia dinamica dopo la legge costituzionale n. 3/2001, modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, fino al 2009

Nel 2001, la legge costituzionale n. 2 apporta rilevanti modifiche allo Statuto, oltre ad introdurre la legge statutaria come fonte legislativa "rinforzata" nell'ambito della potestà legislativa (regionale) provinciale sulla forma di governo, sul sistema di elezione degli organi e i referendum, ridefinisce la struttura istituzionale, prima tripartita. In tal modo l'architettura istituzionale è focalizzata sulle due Province autonome, che divengono "*Centro di gravità istituzionale*"⁴⁰, con ampi spazi di specificità nella definizione delle norme fondamentali della stessa forma di governo, e quindi della nuova forma di potestà legislativa "statutaria". La stessa Regione, nella nuova struttura statutaria, muta il suo rapporto diretto con il corpo elettorale, avendo perso la potestà legislativa in materia elettorale. Il suo consiglio diviene espressione derivata dei due consigli provinciali, di fatto in seduta comune, ridefinendosi come regione bi-provinciale⁴¹. Così mutano anche i rapporti tra Stato, Province e Regione, nonché tra Regione e Province, sia sul versante finanziario, che su quello delle politiche. Si impone di fatto una regia di forte coordinamento tra le Province (anche sul governo e sulle politiche della Regione) e con lo Stato. Ciò anche in virtù della prassi instaurata dal 2004, di collegare la formazione della Giunta regionale a quella delle due Province, ancorché con composizioni politiche diverse, ma con prevalenti interessi istituzionali comuni e condivisi.

Nel periodo sono emanate ulteriori 10 norme di attuazione, orientate soprattutto al perfezionamento e all'adeguamento di quelle già in vigore, anche come conseguenza e sulla base delle innovazioni seppure indirettamente indotte dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Ad esempio, si trasformano le precedenti deleghe (imposte dalla lettera dello Statuto, divenuta diversamente interpretabile proprio in virtù del citato art. 10)

³⁹ R. BIN, [Memoria del 31 marzo 2015](#), relativa "all'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale".

⁴⁰ E. HAPPEHER, *cit.*, 44.

⁴¹ R. TONIATTI, *cit.*, p. 87.

in trasferimento delle funzioni statali in materia di energia, di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, attraverso la modifica della precedente norma di attuazione, con il d. lgs. 21 novembre 1999, n. 463 e con il d. lgs 15 aprile 2003, n. 118. Alcune altre norme significative riguardano le modifiche:

- a) del d.p.r. n. 1° febbraio 1973, n. 50, in materia di esercizio di voto, corpo elettorale, diritto elettorale attivo, per adeguare alle modifiche recate dalla legge costituzionale n. 2/2001;
- b) del d.p.r. 19 novembre 1987, n. 527, Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale con il d. lgs. 16 marzo 2001, n. 174, per estendere il trasferimento ai servizi ferroviari regionali e interregionali anche della rete nazionale;
- c) del d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, Norme di attuazione per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti, con il d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, per adeguarla alle modifiche recate nel 1994 all'ordinamento della Corte medesima;
- d) del d.p.r. 6 aprile 1984, n. 426, istitutivo del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, con il d.p.r. 17 dicembre 1987, n. 554 e il d. lgs. 20 aprile 1999, n. 161, in materia di funzionamento del tribunale medesimo;
- e) del d.p.r. 15 luglio 1988, n. 574, Norme di attuazione in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, con il d. lgs. 24 luglio 1996, n. 446 e il d. lgs. 13 giugno 2005, n. 124;
- f) del d.p.r. 26 luglio 1976, n. 752, Norme di attuazione in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego, con il d. lgs. 18 gennaio 2002, n. 11, e con il d. lgs. 23 maggio 2005, n. 99.

Peraltro, nel medesimo periodo non giungono al perfezionamento alcune norme proposte dalle Province, quali: quella sulle grandi infrastrutture, che avrebbe consentito di affrontare anche il trasferimento di funzioni in materia di autostrade e ferrovie di grande comunicazione; quella sulla delega delle funzioni dell'Agenzia delle Entrate, correlata al nuovo assetto dell'autonomia finanziaria e al sistema territoriale integrato di finanza pubblica (Titolo VI dello Statuto). Tale ultima delega si ricollega a quanto evidenziato in tema di dimensioni delle compartecipazioni alle entrate tributarie erariali, di ampiezza delle funzioni già statali esercitate e del correlato livello di spesa. Per entrambe permane comunque l'interesse istituzionale, come si evidenzierà di seguito.

Con riferimento al periodo temporale fino al 2023⁴², emergono anche le incertezze sulla possibilità di avviare la modifica dello Statuto prevista dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Esse sono collegate principalmente alla, di fatto, accertata difficoltà ad ottenere l'inserimento in Statuto (art. 103) o in Costituzione (art. 116) dell'intesa dei Consigli prima della seconda lettura dei disegni di legge costituzionale di modifica dello

⁴² Anno in cui vengono definiti accordi tra le Autonomie speciali e il Ministro per gli Affari regionali per la elaborazione di un disegno di legge costituzionale, contenente le modifiche da apportare a ciascuno Statuto, su proposta di ciascuna regione; per il Trentino-Alto Adige/Suedtirol proposta congiunta di Province e Regione. Nel gennaio 2026, in Parlamento, in attesa della seconda e definitiva deliberazione in Senato (S. 1670), solo il disegno di legge costituzionale di modifica (parziale, limitato al ripristino delle prerogative del 1992, tempo della "quietanza liberatoria" più volte citata).



Statuto da parte delle Camere. L'intesa era stata richiesta unanimemente con la "Dichiarazione di Aosta", sottoscritta da tutti i Presidenti delle Autonomie speciali ed anche dei rispettivi Consigli e Assemblee. Un'autonomia dinamica, in altre parole, che avvertiva la necessità di adeguare lo Statuto all'evoluzione delle funzioni materialmente svolte ed all'acquisizione di altre ed ulteriori, non rivelandosi le norme di attuazione stesse idonee a tal fine. L'esigenza di una revisione dello Statuto – esigenza condivisa, peraltro, da parte di tutte le altre autonomie speciali – era stata del resto enunciata dalla stessa legge costituzionale n. 3/2001⁴³. Questa situazione ha indotto a proseguire con la proposta di nuove norme di attuazione statutaria e con le modifiche con legge ordinaria (art.104 St.), del Titolo VI dello Statuto, sull'autonomia finanziaria di Province e Regione⁴⁴. In correlazione con una nuova grave crisi della finanza pubblica, le modifiche concordate della parte finanziaria dello Statuto divengono, dal 2009, l'elemento motore anche delle ulteriori norme di attuazione e quindi degli ulteriori trasferimenti o deleghe di funzioni statali. Dopo il 2001, per altro verso, le norme di attuazione hanno costituito una sorta di contrappeso alla difficoltà delle due Province (e Regione) ad affrontare il tema della modifica più organica dello Statuto (salvo che per la parte della finanza). Questa situazione è stata anche descritta rilevando come le Autonomie speciali "si sono spaventate ed hanno pensato di richiuderla immediatamente (la porta dell'adeguamento statutario): troppo disordine, troppi oggetti pericolosi, troppo alto il rischio che un filo di vento possa riaccendere il fuoco che cova sotto la cenere"⁴⁵.

8. L'Autonomia dinamica dal 2009 al tempo attuale, attraverso modifiche della parte finanziaria dello Statuto (con la procedura dell'art. 104 St.) e le ulteriori nuove norme di attuazione ad esse conseguenti

Nel periodo si susseguono ulteriori trattative bilaterali Stato-Autonomia, che utilizzano sia lo strumento degli accordi ex art 104 dello Statuto per modificarne la parte finanziaria (Titolo VI) mediante legge ordinaria, sia quello di ulteriori norme di attuazione, secondo uno schema che si ripete nel tempo. Le modifiche statutarie così impostate, in particolare quelle del 2009 (cosiddetto Accordo di Milano) e del 2014 (cosiddetto Accordo di Roma, che ne è il completamento) costituiscono una sostanziale ridefinizione dell'assetto della Autonomia finanziaria. Ad essi seguono plurimi accordi, in relazione all'andamento delle politiche di bilancio dello Stato, in particolare per l'adeguamento delle modalità del concorso delle Province autonome e della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, compreso il contenimento dei saldi di bilancio dello Stato.

Dunque, tra il 2009 e il 2025 si definiscono 11 modifiche della parte finanziaria dello Statuto⁴⁶ e 42 nuove norme di attuazione statutaria ad esse collegate.

⁴³ Cfr. R. TONIATTI, cit., Osservazioni finali, 675.

⁴⁴ Cfr. R. TONIATTI, cit., 49-64.

⁴⁵ Cfr. F. PALERMO, *Lo Statuto nell'era delle incertezze*, in *Lineamenti di diritto costituzionale del Trentino-Alto Adige/Suedtirol*, Giappichelli, Torino, 2024, 1.

⁴⁶ Quindi del Titolo VI del d.p.r. n. 670/1972; nel tempo precedente una sola, nel 1989, a seguito della riforma tributaria.

Accade che, dal 2009 una ulteriore profonda crisi della finanza pubblica (e dell'economia mondiale, tendenza) ha generato una nuova opportunità di crescita qualitativa degli ambiti di autogoverno e dei rapporti Stato-Province-Regione. L'esercizio del metodo negoziale ha portato a significative intese con i Governi del periodo (da Berlusconi-Tremonti 2009 a Monti 2011 e successivi, a Draghi 2021, fino a quello Meloni) ed ha consentito di ridefinire strutturalmente, il Titolo VI dello Statuto (finanza). Allo stesso tempo, ha anche offerto la possibilità di ridefinire, con i medesimi accordi, i rapporti con la finanza statale, nonché le modalità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica e di bilancio dello Stato. Il tutto sempre all'insegna della costruzione di alternative alle norme statali di finanza pubblica fortemente restrittive della potestà legislativa delle regioni, anche speciali. Alternative, correlate alle situazioni di crisi, ottenute mediante l'acquisizione di ulteriori funzioni statali, in particolare da parte delle Province autonome. Al contempo, operando in stretta coerenza con i principi e con i criteri generali di regolazione del rapporto tra autonomia finanziaria delle regioni ordinarie e quella delle speciali, come definiti dall'art. 27 della legge 42/2009, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione.

Ne risulta, pertanto, che tra il 2009 e il 2014, viene sostanzialmente riscritta l'autonomia finanziaria di Province autonome e Regione (v. la l. n. 191/2009 e la l. n. 190/2014), centrata sulle entrate da compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali in misura fissa (9/10) e l'acquisizione dell'intero gettito per i tributi istituiti da legge statale e a prevalente disciplina statale, ma destinati al finanziamento delle funzioni provinciali/regionali, come, ad esempio l'IRAP.

Per converso vengono abrogate le parti dello Statuto che prevedevano altre forme di finanziamento, in particolare la "quota variabile" (art. 78 Statuto) definita periodicamente tra Stato e Province sulla base di una quota delle spese sostenute dallo Stato nei territori delle altre regioni. È altresì perfezionata la definizione degli ambiti di competenza legislativa di Province e Regione sui tributi regionali, provinciali e locali, nonché in materia di finanza locale, di bilanci, indebitamento e contratti degli enti locali.

Infine, è istituito (articolo 79 St.) il sistema territoriale integrato di finanza pubblica, che conferisce alle Province e alla regione la funzione di coordinamento di finanza pubblica su tutti gli enti ad ordinamento di Regione/Province, ovvero di quelli dalle stesse sistematicamente finanziati. Alle Province spetta altresì la verifica dei risultati e la facoltà di misure correttive degli eventuali squilibri di bilancio. Nell'ambito del Sistema territoriale integrato, le Province autonome concordano con lo Stato, per tutti gli enti del Sistema territoriale integrato, gli obiettivi di concorso alla finanza pubblica complessiva, ai saldi di bilancio Stato e agli obiettivi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea.

Va, peraltro, evidenziato che anche il nuovo Titolo VI sull'Autonomia finanziaria di Province autonome e Regione presenta, oltre alla certezza delle quote di compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali, anche il limite della natura sostanzialmente derivata di gran parte delle entrate. "Il pilastro portante della finanza provinciale è costituito [infatti] da compartecipazioni al gettito di tributi erariali c.d. in quota fissa, definite così in quanto la quota di spettanza provinciale è fissata direttamente nello Statuto (artt. 70-71-75). Si tratta



quindi di un sistema di finanziamento di natura derivata poiché le entrate pur di natura tributaria derivano da tributi istituiti e disciplinati con legge statale”⁴⁷.

Le norme statali di modifica concordata dello Statuto⁴⁸ (prevolentemente leggi finanziarie o di bilancio) prevedono, fra le misure del concorso agli obiettivi generali, anche nuove norme di attuazione ovvero modifiche alle vigenti norme di attuazione, con l’assunzione, per delega, di funzioni statali ulteriori (*praeter statutum*) con i relativi oneri a carico totale o parziale dei bilanci provinciali. Quali, ad esempio:

- a) il finanziamento, dell’Università e dei Conservatori e altri istituti di Alta formazione, sostituendo il Fondo Ordinario di finanziamento ministeriale;
- b) le funzioni di gestione degli ammortizzatori sociali, ivi compresa la possibilità di avvalersi dell’INPS, sulla base di accordi, per l’erogazione delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori (CIG,CIGS, mobilità);
- c) la delega alla Regione delle funzioni amministrative, organizzative ed il personale tecnico-amministrativo degli uffici giudiziari (Corte di Appello di Trento e Sezione autonoma di Bolzano, Tribunali operanti nel territorio regionale);
- d) la delega alle Province delle funzioni amministrative e del personale amministrativo e tecnico del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano.

Alle leggi di modifica statutaria conseguono i decreti legislativi di approvazione delle norme di attuazione delle modifiche, dei trasferimenti e delle deleghe di funzioni statali previste⁴⁹. Le norme di attuazione di questa fase temporale sono orientate precipuamente,

⁴⁷ A. VALDESALICI, G. POSTAL, *L’ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino Alto Adige/Suedtirol*, cit., 535 ss.

⁴⁸ Art. 2, comma 107 e ss. della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010); art. 1 , commi 407 e ss. della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015); art. 1, commi 502 e ss. della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017-2029); art. 1, comma 549 della l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022-24); art. 9 del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, conv., con modif., dalla l. 15 dicembre 2023, n. 191 (recante “misure urgenti in materia economica e fiscale in favore degli enti territoriali”); e dall’art. 1, comma 717 della l. 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025-27). A seguito dell’accordo Stato-Autonomia del 2017, recepito dalla sopra evidenziata legge di bilancio 2018 (commi da 832 a 834), è modificato anche l’articolo 13 dello Statuto, riguardante la materia delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico nei territori delle province di Bolzano e di Trento.

⁴⁹ D. lgs 14 maggio 2010, n. 86 sull’equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca; d. lgs. 19 novembre 2010, n. 252, in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati; d. lgs. 19 novembre 2010, n. 262, in materia di tutela delle popolazioni ladine, mocheno e cimbre; d. lgs. 21 gennaio 2011, n. 11, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell’attestato di bilinguismo; d. lgs. 19 maggio 2011, n. 92, in materia di delega di funzioni amministrative del tribunale regionale di giustizia amministrativa; d. lgs. 18 luglio 2011, n. 142, di delega di funzioni legislative e amministrative in materia di università degli studi; d. lgs. 14 settembre 2011, n. 172, modifica del d.p.r. n. 305/1988 in materia di controllo della Corte dei conti; d. lgs. 13 e 14 settembre 2011, n. 170 e n. 172, in materia di accesso negli uffici statali siti in provincia di Bolzano e, rispettivamente, di tutela della popolazione ladina in provincia di Bolzano; d. lgs. 5 marzo 2023, n. 28, in materia di delega delle funzioni di Cassa integrazione guadagni; d. lgs. 29 aprile 2015, n. 75, in materia di “proporzionale” negli uffici statali e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego; d. lgs. 29 aprile 2015, n. 76, modifiche all’articolo 3 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione; d. lgs. 4 novembre 2015, n. 186, sull’uso della lingua tedesca e ladina nei rapporti con la P.A.; d.

oltre alla delega di funzioni sopra menzionate, al perfezionamento e all'adeguamento delle norme esistenti, in parte anche per far fronte a problematicità emerse sulla base delle esperienze della loro concreta attuazione, al contempo anche per assicurare il mantenimento degli ambiti di competenza di Province e Regione rispetto all'evoluzione della legislazione statale, strutturata per le autonomie ordinarie. Nel frattempo, le formule introdotte sistematicamente nelle nuove leggi statali per assicurare la compatibilità con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, cosiddette clausole di salvaguardia, vengono a manifestare una portata sempre più limitata.

Questo soprattutto in considerazione degli effetti sulla potestà legislativa regionale e provinciale, primaria e concorrente, conseguenti alla l. cost. n. 3/2001, nella interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento alle materie cosiddette a carattere "trasversale", quali ambiente, tutela della concorrenza, ordinamento civile.

Ancor più si osserva l'effetto limitativo della potestà legislativa, se si considerano anche gli ulteriori effetti, orientati nella medesima direzione dalla l. cost. n. 1 del 2012 e della sua legge attuativa n. 243 del medesimo anno, con riferimento ai vincoli derivanti dai principi del pareggio, o di equilibrio del bilancio per quello dello Stato, e di sostenibilità del debito pubblico: leggi approvate a seguito degli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (*Fiscal compact*) e nell'ambito dei Trattati dell'Unione europea (regolamenti sul patto di stabilità, *Two Pack, Six Pack*).

Igs. 13 gennaio 2016 n. 14, sull'amministrazione del Parco nazionale dello Stelvio; d. Igs. 3 marzo 2016, n. 43, in materia di controllo della Corte dei conti; d. Igs. 3 marzo 2016, n. 46, in materia di limitazioni del traffico lungo le strade che collegano il territorio delle Province di Trento e di Bolzano; d. Igs. 6 aprile 2016, n. 51, in materia di (modifica della) delega di funzioni amministrative relative al TRGA del Trentino-Alto Adige; d. Igs. 7 luglio 2016, n. 146, in materia di urbanistica e opere pubbliche; d. Igs. 11 dicembre 2016, n. 239 e 240, in materia di caccia; d. Igs. 7 febbraio 2017, n. 16, in materia di delega di attività amministrativa e organizzativa delegata degli uffici giudiziari; d. Igs. 4 maggio 2017, n. 76, in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano; d. Igs. 19 maggio 2017, n. 77 sulle modalità di nomina e composizione del TRGA, sezione autonoma di Bolzano; d. Igs. 7 settembre 2017, n. 162, in materia di contratti pubblici; d. Igs 29 dicembre 2017, n. 237, in materia di tabelle organiche del personale civile presso la casa circondariale e l'ufficio dell'esecuzione penale di Bolzano; d. Igs. 11 gennaio 2018, n. 10, in materia di esercizio delle funzioni notarili in provincia di Bolzano; d. Igs. 6 febbraio 2018, n. 18, sulla formazione del personale docente in provincia di Bolzano; d. Igs. 1° marzo 2018, n. 24, recante modifiche al decreto legislativo n. 592/1973, concernente le scuole situate in località della provincia di Trento nelle quali è parlato il ladino, il mocheno e il cimbro; d. Igs. 4 ottobre 2021, n. 176, recante modifiche alle norme in materia di igiene e sanità; d. Igs. 14 luglio 2022, n. 107, di modica del d.p.r. n. 305/1988 in materia di Corte dei conti e di personale ad esse addetto; d. Igs. 3 ottobre 2022, n. 158, in materia di commissioni per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nella circoscrizione di Bolzano; d. Igs. 15 maggio 2023, n. 64, contenente modifiche alle norme sul patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato; d. Igs 15 maggio 2023, n. 65, e d. Igs. 12 giugno 2024, n. 97, di modifica delle norme in materia di "proporzionale" negli uffici statali e conoscenza delle due lingue in provincia di Bolzano; d. Igs. 31 luglio 2023, n. 113, contenente modifiche alle norme in materia di controlli della Corte dei conti; d. Igs 26 settembre 2023, n. 143, in materia di urbanistica e tutela del paesaggio; d. Igs. 26 settembre 2023, n. 147, in materia di attività sportive, ricreative con i relativi impianti e attrezzature; d. Igs. 22 febbraio 2024, n. 26, e d. Igs. 19 aprile 2024, recanti modifiche alle norme in materia di volontariato in provincia, rispettivamente, di Bolzano e di Trento.



9. Le criticità dell'Autonomia finanziaria, la riforma tributaria e le prospettive per la loro risoluzione

Le modifiche concordate (art. 104 St.) della parte finanziaria dello Statuto e le norme di attuazione ad esse collegate hanno, dunque, contribuito a qualificare sempre più nel tempo il rapporto Stato-Province autonome/Regione sul piano della finanza pubblica, ma mostrano anche i loro limiti. La garanzia statutaria delle entrate, infatti, elemento di forza dell'Autonomia finanziaria speciale, trova una limitazione nel fatto che la maggior parte delle entrate sono costituite da tributi statali, sui quali il potere di intervento di Province e Regione, ancorché previsto, è circoscritto. Come evidenziato sopra, rimane comunque, almeno sotto questo profilo, il carattere "derivato" della finanza regionale e provinciale.

"Nel 2018, la Provincia di TN ha registrato entrate accertate per 4,9 miliardi di euro, derivanti principalmente da devoluzioni di tributi erariali (77%) e tributi propri (10%). La Provincia BZ/S ha avuto circa 5,5 miliardi di euro di entrate, anch'esse provenienti soprattutto da partecipazioni [a tributi erariali] e tributi propri. Le entrate della Regione sono state circa 500 milioni di euro, con la maggior parte da partecipazioni e rimborsi da enti pubblici. I bilanci dipendono fortemente dall'andamento economico locale e dalle decisioni fiscali nazionali: tagli alle tasse statali riducono le risorse provinciali, mentre un aumento della pressione fiscale le incrementa. Il bilancio di tutte queste realtà risulta quindi strettamente correlato alle dinamiche dell'economia del territorio, alle scelte di politica tributaria locali e soprattutto nazionali. In questo senso, data l'assoluta rilevanza delle devoluzioni, decisioni statali volte ad alleggerire il prelievo erariale incidono negativamente sulla finanza provinciale. L'opposto accade se aumenta la pressione fiscale⁵⁰".

Infatti, l'attuale struttura della finanza regionale e provinciale, mentre è estremamente garantita sul versante della certezza delle fonti di entrata (partecipazione di 9/10 a tutti i tributi erariali), modificabili (con legge ordinaria) solo con accordo Stato-Autonomia, altrettanto non lo è sul fronte della quantità dei flussi di entrata, che invece dipende dalle scelte di politiche tributarie dello Stato. Su questo versante, la garanzia deriva sostanzialmente solo nel caso di politiche di bilancio stabilmente ancorate al modello di spesa pubblica e di *Welfare State* costruito dagli anni Settanta e mantenute costantemente nel tempo e comunque ad esso coerenti. Naturalmente, con l'eccezione delle limitazioni derivanti dai vincoli posti dall'appartenenza all'Unione europea, nonché dai mercati dei capitali, sui quali opera il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il collocamento dei titoli di Stato durante tutto l'anno, entro i limiti di ricorso ai mercati finanziari stabiliti dalla legge di bilancio⁵¹.

A questa dipendenza dalle politiche fiscali dello Stato consegue che potrebbero essere potenzialmente limitati in futuro anche gli spazi conquistati per le politiche di spesa delle Province autonome-Regione, relative alle funzioni fondamentali e ai servizi pubblici

⁵⁰ G. CREA, *Introduzione al regime della finanza regionale e provinciale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Trentino-Alto Adige/Suedtirol*, cit., 513.

⁵¹ V. la legge "di contabilità e finanza pubblica" del 31 dicembre 2009, n. 196: "La prima sezione del disegno di legge di bilancio contiene esclusivamente: a) la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare" (art. 21, c. 1-ter), che è l'entità dei nuovi titoli di Stato da emettere nell'anno per coprire il deficit di bilancio e per sostituire i titoli del debito totale che vanno a scadenza nell'anno, al netto delle eventuali riduzioni del debito stesso.

essenziali (quali, istruzione, università, alta formazione e ricerca, sanità e assistenza, lavoro e sostegno al reddito), e alle correlate prestazioni extra LEP, all'intervento in economia, alla gestione del territorio e delle infrastrutture, alla tutela dell'ambiente, nonostante il sistema integrato di finanza pubblica.

A quanto sopra si può aggiungere anche la considerazione che la recente riforma fiscale (legge n. 111/2023, di "Delega al Governo per la riforma fiscale") e i relativi decreti delegati, in parte ancora da definire, potrebbero, almeno in via ipotetica, generare in futuro una condizione di criticità finanziaria sul versante delle partecipazioni. Non certo sull'"*an*", ma bensì sul "*quantum*", inteso come livello della pressione fiscale e delle aliquote dei vari tributi e degli spazi di manovra consentiti dalla legge statale. Ciò potrebbe avvenire nel caso in cui le politiche fiscali statali fossero modificate nel senso della significativa limitazione dell'intervento dello Stato (*Welfare*) e di una contestuale forte riduzione dei livelli di pressione fiscale, in favore di un modello maggiormente orientato al mercato.

10. Il rapporto tra criticità dell'Autonomia finanziaria e finanza dello Stato, alla luce della giurisprudenza costituzionale

A questo punto, prima di formulare possibili ipotesi e prospettive future, è necessario fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, sull'autonomia finanziaria delle Province autonome-Regione ha ritenuto che le esigenze di unità nazionale, solidarietà e leale collaborazione vincolino anche il sistema finanziario delle regioni speciali, pur precisando che tale affermazione non è priva di limiti e garanzie, in quanto il concorso delle stesse agli obiettivi di risanamento [finanza pubblica] si deve svolgere secondo modalità quantitative e qualitative ragionevoli. Nel periodo più recente, in particolare dopo l'emanazione della l. cost. n. 1 del 2012, con l'introduzione delle nuove regole per il pareggio/equilibrio dei bilanci e sui limiti dell'indebitamento, la giurisprudenza della Corte è sempre più orientata a dare priorità ai principi di unità economica, oltre che giuridica, della Repubblica. In questo quadro, essa ribadisce il coinvolgimento diretto delle Autonomie speciali sia nel processo di armonizzazione dei bilanci, sia nella facoltà della legge statale di imporre alle Regioni obiettivi e vincoli connessi ad obiettivi nazionali, precisando che i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale e Province autonome (v. le sentt. [n. 425 del 2004](#), [n. 51](#) e [n. 60](#) del 2003, [n. 88 del 2014](#), e [n. 141 del 2015](#)).

In ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, la Corte ha affermato che "lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex *multis*, sentt. [n. 29 del 2016](#), [n. 89 del 2015](#), [n. 97 del 2013](#), [n. 241 del 2012](#) e [n. 298 del 2009](#))». A questo riguardo va evidenziata anche la [sentenza n. 50 del 2012](#), laddove la Corte ha precisato che l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione», non è divenuta «tributo proprio regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) – ma



resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, erariale».

Afferma anche che lo statuto di autonomia non assicura alla Regione (speciale) una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale. Ciò, tuttavia, non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale ([sent. n. 97 del 2013](#), cit.).

In materia di riserve all'erario e patto di stabilità, la Corte ha più volte precisato le condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali⁵²: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Con la [sentenza n. 40 del 2016](#), la Corte costituzionale ribadisce che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale. «Rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 [...], può essere derogato dal legislatore statale in quanto non recepito dallo statuto di autonomia [...] o dalle norme di attuazione di esso». La Corte ha salvaguardato comunque le prerogative delle Autonomie speciali per quanto riguarda la corretta regolazione dei rapporti istituzionali Stato-Regione e le procedure che le devono improntare, nel rispetto dei rispettivi statuti e delle norme di attuazione. Basti citare, a titolo esemplificativo, la [sentenza n. 252 del 2017](#).

11. Da “Autonomia dinamica” ad “Autonomia laboratorio” per l’implementazione del Sistema Territoriale integrato di finanza pubblica

Le considerazioni che precedono, unitamente a quanto già evidenziato sulla dimensione della finanza delle Province autonome e della Regione, rispetto al complesso delle entrate e spese del bilancio dello Stato, portano a riflettere anche sulla possibile prospettiva di una necessaria assunzione di maggiori responsabilità e funzioni statali anche in materia di gestione delle entrate tributarie erariali. Le funzioni dell'Agenzia delle Entrate, salvo limitate forme di collaborazione (St. e d. lgs. n. 268/1992), sono riservate alla esclusiva competenza dello Stato, in quanto non ha avuto seguito la delega prevista dalla legge finanziaria dello Stato per l'anno 2014 (l. n. 147/2013): una loro delega alle Province autonome si collegherebbe coerentemente all'attuale livello di attuazione dello Statuto, all'insieme delle norme di attuazione statutaria emanate⁵³ e all'ampiezza delle funzioni statali acquisite ed

⁵² Cfr. Corte cost., sentt. [n. 241 del 2012](#), [n. 3 del 2016](#) nonché, [n. 145 del 2014](#), [n. 176](#) e [n. 273](#) del 2015.

⁵³ Peraltro, tale delega, seppure in forma limitata e con esclusione di alcune rilevanti funzioni, era stata prevista in uno degli accordi per la modifica del Titolo VI St. (quello del 2013) tradotto nell'art. 1, c. 515, della l. n. 147/2013). Mediante intese tra lo Stato, la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di

esercitate in tutte le materie previste. Naturalmente si tratterebbe di delega, in quanto comunque sarebbe mantenuta l'unitarietà complessiva del sistema tributario e i necessari strumenti di integrazione operativa. Inoltre, sarebbero da precisare le modalità di coordinamento con il sistema tributario. Si tratterebbe, invece di prevedere, con legge concordata ex art. 104 St.:

a) la delega alle Province autonome delle funzioni dell'Agenzia delle entrate, definendo le responsabilità di risultato delle entrate tributarie erariali, le modalità di coordinamento, collaborazione e raccordo con il sistema nazionale;

b) prevedere nell'ambito del Titolo VI St., art. 73 o art. 79, la partecipazione del Presidente della Provincia/Regione alle sedute del Consiglio dei ministri, nelle quali si trattano questioni che riguardano la Provincia/Regione (artt. 40 e 52 St.). Si tratterebbe di prevedere espressamente che tale partecipazione sia da garantire sia nella fase iniziale dell'approvazione del disegno di legge di bilancio, sia nelle fasi intermedie e in quella finale. In particolare, va assicurata in occasione dell'esame degli emendamenti di iniziativa governativa, laddove essi contengano modifiche che incidono sui flussi di entrata e di spesa delle Province delegate, soprattutto nella fase (ormai prassi) della rimodulazione dell'intera manovra con l'emendamento abbinato alla questione di fiducia;

c) di modificare conseguentemente anche l'articolo 73, comma 1-bis, dello Statuto⁵⁴ escludendo tutte le limitazioni alla facoltà modifice di aliquote, agevolazioni, esenzioni dei tributi erariali da parte della legge provinciale. Al contempo, è naturalmente da mantenere la previsione che gli effetti di tali leggi provinciali non possono comportare oneri aggiuntivi al bilancio dello Stato, come già previsto dall'art. 73. Né potranno incidere negativamente sul concorso delle Province-Regione agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione, solidarietà e ai saldi del bilancio dello Stato, previsto dall'art. 79 St. Le eventuali maggiori entrate determinate dalla legge provinciale spettano al bilancio della Provincia, sempre al netto del concorso finanziario a favore del bilancio dello Stato.

Il risultato atteso sarebbe quello di ottenere, sempre sulla base del metodo negoziale, del principio pattizio e di quello di leale collaborazione, il governo contestuale dei flussi di spesa

Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2015, o con apposite norme di attuazione degli statuti di autonomia sono definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, [...] alle Agenzie fiscali dello Stato e alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la magistratura ordinaria, tributaria e amministrativa, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, [...] per le province autonome di Trento e di Bolzano. [...] Deve essere assicurato in ogni caso il coordinamento delle attività di controllo sulla base di intese, nel quadro di accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti della regione Valle d'Aosta, delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Trentino-Alto Adige, tra i direttori delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli e le strutture territoriali competenti.

⁵⁴ V. l'art. 75-bis dello Statuto. Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale. Le province possono, con apposita legge e nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione ai sensi del capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. I fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti ad esclusivo carico delle rispettive province, che provvedono alla stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate, al fine di disciplinare le modalità operative per la fruizione delle suddette agevolazioni.



e dei flussi di entrata dei tributi, con piena e diretta responsabilità delle istituzioni rappresentative, realizzando dunque, per le Province autonome in particolare, il binomio "*taxation with representation*".

Questo proprio in considerazione del fatto che Province e Regione già hanno la responsabilità della parte assolutamente prevalente dell'intera spesa pubblica sul proprio territorio, oltre alla funzione di governo del Sistema territoriale integrato sopra menzionato, che le mantiene saldamente integrate nel contesto dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Tenendo altresì conto che le Province, oltre ad aver già proposto, in passato, schemi di norma di attuazione in materia di delega delle funzioni dell'Agenzia delle entrate⁵⁵, hanno organizzato proprie strutture organizzative per la gestione dei tributi propri⁵⁶.

⁵⁵ Infatti, come evidenzia Alessandra Magliaro, "nella Provincia autonoma di Trento è costituita Trentino Riscossioni S.p.A., società in house i cui soci, oltre alla Provincia Autonoma di Trento, sono quasi tutti i Comuni trentini, le Comunità di Valle, i Consorzi ed altri enti pubblici trentini dislocati su tutto il territorio provinciale. Analogamente è costituita Alto Adige Riscossioni S.p.A. su iniziativa della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol e del Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano. La costituzione di queste due società ha consentito [fino ad ora] alle due province autonome di "smarcarsi" dal modello statale e di gestire in autonomia la riscossione dei tributi propri e locali.

⁵⁶A. MAGLIARO, *La riscossione dei tributi nell'ordinamento della Provincia autonoma di Trento*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/Suedtirol*, cit., 292.