

## Verzeichnis der 5 Fragen (an Herrn Prof. Dr. Francesco Palermo – Arbeitsgruppe Nr. 1)

### **1. Welche Auswirkungen hat die anstehende Verfassungsreform auf die Autonomie Südtirols, bzw. kann man auf die so genannte "Schutzklausel" vertrauen?**

Während die Regionen mit Normalstatut durch die Verfassungsreform eine Re-Zentralisierung der Kompetenzen erfahren, werden die Kompetenzen der Regionen mit Sonderstatut und der autonomen Provinzen gesichert und sogar verstärkt. Art. 39 Abs. 13 sieht nämlich vor, dass sich die Bestimmungen von Abs. IV der Reform (also die neuen Art. 114-126) bis zur Abänderung der entsprechenden Autonomiestatute nicht anwenden lassen. Diese Bestimmungen werden auch in Zukunft nie angewendet werden, da durch die Abänderung der Autonomiestatute die Kompetenzen der autonomen Regionen durch die jeweiligen neuen Statute definiert werden. Die Abänderung des Autonomiestatuts kann nur auf Basis des Einverständnisses zwischen Regierung und autonomer Region bzw. Provinz erfolgen. Das Parlament kann den Text nur annehmen oder ablehnen, aber nicht ändern, und hat dadurch genau wie der Südtiroler Landtag eine Art Vetorecht. Im Falle Südtirols bleibt zudem die internationale Verankerung aufrecht, d.h. ohne Einverständnis Österreichs können die Grundpfeiler des Minderheitenschutzes im Autonomiestatut nicht abgeändert werden. Keine rechtliche Vorschrift ist aber für immer: auch die Schutzklausel muss, um vollständig zu sein, durch die Reform des Autonomiestatutes vervollständigt werden. Vor allem weil diese nur einmal gilt, nämlich für die erste Abänderung des Statuts. Also eine Stärkung des Verfahrens zur Abänderung des Statuts kann nur im Statut selbst enthalten sein. Auf alle Fälle darf man nicht vergessen, dass derzeit gar keine Schutzklausel existiert, d.h. der Staat kann mit absoluter (nicht mal qualifizierter) Mehrheit einheitlich eingreifen (wenigstens in Sachen Kompetenzen). Die Kompetenzabschnitte, die es vor allem in den Jahren 2007-2013 durch die zentralistische Judikatur des Verfassungsgerichtshofes gegeben hat, haben mit der jetzigen Verfassung stattgefunden. Jede Schutzklausel ist daher ein Schritt in Richtung Stärkung der Autonomie.

### **2. Wie kann die Europaregion Trentino/Südtirol/Nordtirol durch ein überarbeitetes Autonomiestatut gestärkt werden?**

Nach einigen Versuchen in den 90er Jahren ist die Europaregion durch das Inkrafttreten der EU-Verordnung zum EVTZ mittlerweile ins Laufen gekommen. Im aktuellen Autonomiestatut ist die Europaregion Tirol/Südtirol/Trentino jedoch noch gar nicht erwähnt, genausowenig wie die Europäische Union, was die Notwendigkeit einer Abänderung des Autonomiestatuts unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels in den letzten Jahrzehnten untermauert. Den drei Ländern fehlt es einzeln betrachtet sowohl an der notwendigen kritischen Masse, als auch an den Ressourcen, um sich in Bereichen wie Transport, Gesundheitswesen, Forschung, Kultur und Umweltschutz alleine stark zu machen. Gerade daher ist es wichtig, die Europaregion im neuen Autonomiestatut zu verankern, ihre Rolle zu stärken und die Beziehungen zwischen Provinzen und Gemeinden, Europaregion und Region zu definieren. Rechtstechnisch kann das auf drei Arten passieren: 1) Explizite Nennung der Kompetenz zur Umsetzung des EU-Rechts (darunter fällt auch die EVTZ-Verordnung); 2) explizite Nennung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (besser in einer Präambel zum Autonomiestatut); 3) Förderung der koordinierten Handhabung von einigen Kompetenzen mit den Grenzregionen (das würde auch ein möglicher Ansatz für die Frage zur Rolle der Region sein, s. Frage 4).

### **3. Einige italienischsprachige Mitbürger/innen fühlen sich durch ein Autonomiestatut, das nur den Schutz der deutschen und ladinischen Minderheit in Italien vorsieht, in Südtirol benachteiligt. Wie sehen Sie die Situation und wie kann dem entgegengewirkt werden?**

Ich bin kein Soziologe. Das Problem liegt vielleicht darin, dass in Südtirol noch zu sehr die Logik gilt, wonach wenn jemand gewinnt, ein anderer verlieren muss. Natürlich gibt es einige Bereiche, in denen das passieren kann (s. Proporz), aber es muss nicht unbedingt so sein. Beispiel Ortsnamengebung, Beispiel Mehrsprachigkeit in der Schule. Die große Frage ist, inwieweit die Gesellschaft reif ist für einen

liberaleren und weniger konsoziativen Ansatz zumindest in einigen Bereichen. Statt „keine Experimente“ sollte meiner Meinung nach das Motto „kleine Experimente“ lauten.

**4. Macht die Region Trentino/Südtirol noch Sinn oder wäre es besser zwei getrennte Regionen zu bilden? Wenn ja, wie würde sich dies realisieren lassen?**

Die Ansätze zur Rolle der Region unterscheiden sich sehr stark zwischen Bozen und Trient, was einen Kompromiss erforderlich macht. Es gilt in meinen Augen, zwischen der Region als Institution und der Region als Rahmen zu differenzieren, und ich kann mir vorstellen, dass die Region von einer politischen Einrichtung zu einer völlig innovativen Art von Koordinierungsgremium wird. Gerade da die beiden Provinzen auf der Landkarte klein sind und eine kritische Masse notwendig ist, ist es wichtig, dass sich die beiden Provinzen vernetzen und für die gemeinsamen Interessen eintreten, zumindest wo und wann es sinnvoll ist. Beispiele: Einerseits wäre eine stärkere Koordinierung in den Bereichen Forschung, Transport, Gesundheitswesen sinnvoll. In anderen Gebieten hingegen nur zum Teil, weil es auch eine gewisse Konkurrenz gibt (Tourismus, Energie). Man muss mehr im Sinne der Multi-Level-Governance denken, nicht in Schemen, wonach das „mir gehört“ und das „dir gehört“. Die Region als politische Einrichtung abzuschaffen und stattdessen ein Verfahren zur Koordinierung der Kompetenzen in institutionalisierter (nicht bloß informeller) Form zu lancieren wäre meines Erachtens ein moderner Ansatz, der auch beiden unterschiedlichen Ansätzen gerecht wird und worauf sich Südtiroler und Trentiner einigen könnten.

**5. Die Bevölkerung Südtirols wird immer wieder mehr Eigenständigkeit fordern. Wäre es nicht einfacher, mit Italien um eine Loslösung der Provinz Bozen zu verhandeln damit sich Südtirol zu einem modernen, europäischen Kleinstaat entwickeln kann? Wie beurteilen Sie diese Möglichkeit?**

Staaten und Grenzen sind nicht ewig. Die Diskussion über Eigenstaatlichkeit sollte nicht emotional, sondern möglichst nüchtern sein. Derzeit sind die Rechtsgrundlagen für eine Abspaltung Südtirols von Italien nicht gegeben, was nicht automatisch heißt, dass diese Grundlagen nicht irgendwann geschaffen werden können. Dafür braucht es aber nicht nur Zeit, sondern auch besondere Gegebenheiten, die derzeit weder politisch noch international gegeben sind. Völkerrechtlich und europarechtlich gesehen wäre zum einen der Austritt Südtirols aus der EU die Folge, wobei für einen neuerlichen Eintritt alle Mitgliedsstaaten dafür stimmen müssten, was sicherlich für Komplikationen sorgen würde. Eine weitere Folge wäre, dass Südtirol als souveräner Staat einen relevanten Anteil an den Staatsschulden übernehmen und das Geld dafür aufbringen muss. Eine dritte Folge wäre sicherlich auch die Spaltung der Gesellschaft. Ich befürchte, dass mit der Loslösung von Italien Illusionen geschaffen werden, die kaum realisierbar sind, und dass die Gesellschaft dadurch enttäuscht wird. Positiv ist allerdings, dass die Idee des Friedens mittlerweile so verwurzelt ist, dass niemand die Gewalt als Lösungsansatz sieht, und dies ist in der Welt meistens leider nicht der Fall. Die rechtlich interessanteste Frage betrifft die möglichen Verfahren für eine eventuelle Abspaltung, von der politischen Machbarkeit ganz abgesehen. Ein Referendum, obwohl nach dem jetzigen Stand unmöglich, sollte sicherlich abgehalten werden. Wer sollte stimmberechtigt sein? Reicht ein Referendum oder sollen mehrere abgehalten werden? Welche anderen Verfahren sollen eingesetzt werden? Soll es besondere Quoren bei den Sprachgruppen geben? Aus rechtsvergleichender Perspektive könnte man einige interessante Lösungsansätze finden.

## Elenco delle 5 domande (al professor dott. Francesco Palermo – gruppo di lavoro n. 1)

### **1. Quali saranno gli effetti della futura riforma costituzionale sull'autonomia dell'Alto Adige, ovvero ci si può fidare della cosiddetta "clausola di salvaguardia"?**

Mentre per le Regioni a statuto normale la riforma costituzionale comporterà una ri-centralizzazione delle competenze, le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome verranno non solo salvaguardate, ma rafforzate. Il comma 13 dell'articolo 39 prevede infatti che le disposizioni del titolo IV della riforma (ovvero i nuovi articoli dal 114 al 126) non siano applicabili fino alla modifica dei relativi statuti di autonomia. Anche in futuro, tali disposizioni non verranno mai applicate, poiché la revisione degli statuti di autonomia determinerà una ridefinizione delle competenze delle regioni autonome per effetto dei loro nuovi statuti. La riforma dello Statuto di autonomia è possibile solo sulla base di un'intesa tra il Governo e le Regioni o Province autonome. Il Parlamento può soltanto approvare o respingere il testo, ma non modificarlo; ha quindi una sorta di diritto di veto, proprio come il Consiglio provinciale. Per l'Alto Adige a ciò si aggiunge un ancoraggio a livello internazionale: senza l'assenso dell'Austria, i pilastri della tutela delle minoranze previsti dallo Statuto di autonomia non possono essere modificati. Tuttavia, nessuna norma giuridica è per sempre: anche la clausola di salvaguardia, per essere completa, deve essere integrata attraverso la riforma dello Statuto di autonomia. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che la clausola vale solo una volta, ovvero per la prima modifica dello Statuto. Di conseguenza, un potenziamento della procedura di modifica dello Statuto può essere previsto solo dallo Statuto stesso. In ogni caso non bisogna dimenticare che attualmente non esiste alcuna clausola di salvaguardia; pertanto, lo Stato può intervenire unilateralmente (almeno per quanto riguarda le competenze) a maggioranza assoluta (non è richiesta la maggioranza qualificata). I tagli alle competenze avvenuti soprattutto tra il 2007 e il 2013 attraverso la giurisdizione centralistica della Corte costituzionale sono stati effettuati con la Costituzione attualmente in vigore. Ogni clausola di salvaguardia è pertanto un passo verso un'autonomia più forte.

### **2. In che modo l'Euregio Tirolo Alto-Adige Trentino potrà essere rafforzata in seguito alla rielaborazione dello Statuto di autonomia?**

Dopo alcuni tentativi negli anni 90, l'Euregio è nata in seguito all'entrata in vigore del regolamento dell'Unione europea sul GECT. Tuttavia, l'attuale Statuto di autonomia non fa ancora riferimento né all'Euregio Tirolo Alto-Adige Trentino, né all'Unione europea, il che conferma la necessità di revisionare lo Statuto di autonomia, tenendo conto di come la nostra società è cambiata negli ultimi decenni. Nessuno dei tre territori dispone della massa critica e delle risorse necessarie per poter realizzare, da solo, progressi notevoli in ambiti quali il settore dei trasporti, la sanità, la ricerca, la cultura e la tutela dell'ambiente. Proprio per questo motivo è importante ancorare l'Euregio nel nuovo Statuto di autonomia, rafforzare il suo ruolo e definire i rapporti tra Province e Comuni, tra Euregio e Regione. A livello giuridico, tale obiettivo può essere raggiunto in tre modi: 1) riferimento esplicito alla competenza per l'attuazione delle norme comunitarie (tra cui anche il regolamento sui GECT); 2) riferimento esplicito alla collaborazione transfrontaliera (preferibilmente in un preambolo allo Statuto di autonomia); 3) promozione di una gestione coordinata di alcune competenze con le regioni confinanti (il che rappresenta anche un possibile approccio rispetto alla questione del ruolo delle regioni, v. domanda n. 4).

### **3. Alcuni concittadini/alcune concittadine di lingua italiana in Alto Adige si sentono penalizzati/e da uno Statuto di autonomia che tutela le sole minoranze tedesca e ladina in Italia. Lei come vede la situazione e cosa si può fare per risolverla?**

Non sono un sociologo. Forse il problema è legato al fatto che in Alto Adige è ancora troppo presente una logica secondo la quale se qualcuno vince, qualcun altro deve per forza perdere. Ovviamente esistono alcuni ambiti nei quali ciò può accadere (v. proporzionale), ma non necessariamente. Come esempi si possono citare la toponomastica e il plurilinguismo nella scuola. La vera domanda è fino a che

punto è matura la nostra società per accettare un approccio più liberale e meno consociativo, almeno in alcuni ambiti. Invece di escludere ogni tipo di sperimentazione, a mio parere bisognerebbe fare alcune piccole sperimentazioni.

**4. La Regione Trentino-Alto Adige ha ancora ragione di esistere o sarebbe meglio suddividerla in due regioni distinte? Se sì, come si potrebbe fare?**

Considerato che le opinioni sul ruolo della Regione sono molto diverse tra Bolzano e Trento, occorre trovare un compromesso. A mio parere bisognerebbe distinguere tra la Regione quale istituzione e la Regione quale cornice. Posso immaginare che la Regione si potrebbe trasformare da ente politico in un organo di coordinamento del tutto innovativo. Proprio perché le due province in termini di superficie sono piccole e hanno bisogno di una massa critica, è importante che creino una rete di rapporti per impegnarsi per gli interessi che condividono, almeno laddove ciò è possibile. Alcuni esempi: da un lato sarebbe utile un maggior coordinamento negli ambiti ricerca, trasporti e sanità. In altri ambiti, i vantaggi sarebbero limitati, perché esiste una situazione di concorrenza (turismo, energia). Bisognerebbe pensare maggiormente in termini di governance multilivello e non solo di ciò che "è mio" e ciò che "è tuo". Abolire la Regione quale ente politico, avviando una procedura istituzionalizzata (e non solo in modo informale) per il coordinamento delle competenze sarebbe, a mio parere, un approccio moderno che renderebbe giustizia a entrambe le posizioni e che potrebbe essere un compromesso accettabile sia per l'Alto Adige che per il Trentino.

**5. La popolazione altoatesina chiederà sempre maggiore indipendenza. Non sarebbe più semplice cercare di ottenere la separazione della Provincia di Bolzano da Roma affinché anche l'Alto Adige possa trasformarsi in un piccolo Stato europeo moderno? Come valuta tale ipotesi?**

Gli Stati e i confini non esistono per sempre. La discussione su uno Stato indipendente dovrebbe essere oggettiva e non condizionata dalle emozioni. Attualmente non sussistono le basi giuridiche per un distacco dell'Alto Adige dall'Italia. Ciò non significa che non vi possa mai essere, in futuro, la possibilità di creare tali presupposti. Tuttavia, questo processo richiederebbe non solo molto tempo ma anche un contesto adeguato, che attualmente in termini politici e a livello internazionale non è tale. Sotto il profilo del diritto internazionale e comunitario, la conseguenza sarebbe l'uscita dell'Alto Adige dall'Unione europea. Per una sua nuova adesione, tutti gli Stati membri dovrebbero esprimersi a favore, il che sicuramente comporterebbe delle difficoltà. Un altro effetto sarebbe il fatto che l'Alto Adige quale Stato sovrano dovrebbe coprire una parte significativa del debito statale, con la necessità di reperire il denaro necessario. A tutto ciò si aggiungerebbe sicuramente anche una divisione della società. Temo che l'ipotesi di un distacco dall'Italia alimenti illusioni su scenari poco realistici, che rischiano di deludere i cittadini. È però positivo il fatto che l'idea della pace sia oggi talmente consolidata che nessuno considera la violenza come possibile soluzione, cosa non scontata nel nostro mondo. La domanda più interessante dal punto di vista giuridico riguarda le possibili procedure per un eventuale distacco, a prescindere dalla fattibilità politica. Bisognerebbe in ogni caso indire un referendum, anche se nella situazione attuale è impossibile. Chi dovrebbe avere il diritto di voto al referendum? Basterebbe un solo referendum o bisognerebbe indirne più di uno? Quali altre procedure dovrebbero essere adottate? Bisognerebbe prevedere dei quorum particolari a seconda dei gruppi linguistici? In termini di diritto comparativo si troverebbero sicuramente alcune soluzioni interessanti.

VR/pa/eh

## Ausführungen zu den vorgelegten Fragen (Dr. Peter Hilpold – Arbeitsgruppe Nr. 1)

### **1. Vollautonomie Südtirol – wie könnte diese Form von Unabhängigkeit aussehen?**

Diese Frage zielt auf den ersten Blick auf eine Hilfestellung für die Gestaltung eines politischen Programms, wofür der Wissenschaftler – zumindest nach meinem Dafürhalten, und unter Anerkennung des Umstandes, dass es honorige Ausnahmen dazu gibt – der falsche Ansprechpartner ist.

Diese Frage muss, damit sie in meine Zuständigkeit fällt, wohl so uminterpretiert werden, dass in erster Linie nach der Bedeutung des Begriffs der „Vollautonomie“ in den Rechtswissenschaften gesucht wird. Diese Frage verweist uns wiederum auf die Definition des Begriffs der „Autonomie“. Und selbst hier, sozusagen auf der ersten Stufe des Erklärungsprozesses, herrscht alles andere als Klarheit. Es gibt – grob untergliedert – weite und enge Begriffe der Autonomie,<sup>1</sup> wobei die weitesten Konzepte die Trennlinie zwischen autonomer Gebietseinheit und souveränem Staat schon sehr unscharf werden lassen, während die engsten Ausformungen einer Situation nicht unähnlich sind, in der der Zentralstaat gewisse Aufgaben dezentralisiert.

Berühmt ist die Definition der Autonomie durch den großen Staatsrechtslehrer Georg Jellinek in seiner „Allgemeinen Staatslehre“, 3. Auflage 1928: Danach besteht die Autonomie nicht nur in der Fähigkeit, eigene Gesetze zu haben, sondern auch ihnen gemäß und innerhalb ihrer Schranken zu handeln.<sup>2</sup>

Es stellt sich hier allerdings die Frage, was eine solche autonome Einheit noch von einem souveränen Staat unterscheidet.

Andererseits kann eine bloße Dezentralisierung von einzelnen Aufgaben wohl nicht den Anspruch einer Autonomie erfüllen, die immer ein gewisses Maß an Selbstverwaltung voraussetzt, nach Bengt Broms wohl sogar eine Form der internationalen Absicherung aufweisen muss, um völkerrechtlich überhaupt relevant zu sein.<sup>3</sup>

Legt man somit ein Begriffsverständnis an, das auf die Wortwurzel verweist, also auf „auto nomos“ („Selbstregierung“), so werden damit idealerweise alle drei Staatsgewalten angesprochen: Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung. In einer ersten Annäherung läge hier also schon eine Vollautonomie vor.

Wir dürfen aber nicht außer Acht lassen, dass das Konzept der Autonomie – was heute vielfach vergessen bzw. übersehen wird – eng zusammenhängt mit der Aufgabe des Minderheitenschutzes. Die ersten Formen der Autonomie im modernen Sinne – die weit in die Vergangenheit zurückreichen, so das Millet-System im Osmanischen Reich – waren stark geprägt von diesem Gedanken. Mittlerweile hat sich aber die Rolle des Minderheitenschutzes stark verändert und es ist auch der Gesamtrahmen (sowohl national als auch international) ein völlig anderer geworden. Was annähernd eine Vollautonomie in der Vergangenheit war, muss es heute nicht mehr sein. Die Rolle der Autonomie hat sich im Laufe der Zeiten grundlegend geändert und so muss auch die Frage der Vollautonomie zeitbezogen geprüft werden.

Und gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass der Begriff der Autonomie ein relationaler ist, d.h. wir müssen uns stets fragen: Autonomie von was? Gegenüber wem? Ganz klar ist damit primär der souveräne Staat gemeint, in dem sich die autonome Einheit befindet. Und dieser souveräne Staat ist wiederum kein monolithischer Block, der völlig isoliert in einer dezentralen Staatenwelt dastünde, sondern er ist eingebettet in ein System internationaler Beziehungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen. Die Souveränität der Staaten ist damit im Laufe des 20. Jahrhunderts erheblich eingeschränkt worden und das gilt im Besonderen für die europäischen Staaten der Nachkriegszeit. Diese sind nicht nur zahlreiche völker-

---

<sup>1</sup> Siehe R. Bernhardt, *Federalism and Autonomy*, in: Y. Dinstein (Hrsg.), *Models of Autonomy*, 1981, S. 23-28 (25 f.). Zur Entwicklung des Autonomiekonzepts siehe auch Bengt Broms, *Autonomous Territories*, EPIL Bd. I, 1992, S. 308-311.

<sup>2</sup> Vgl. G. Jellinek, dritte Auflage 1928, siebenter Neudruck 1960, S. 493.

<sup>3</sup> Vgl. B. Broms, *Autonomous Territories*, EPIL Bd. I, 1992, S. 308-311 (308 f.).

rechtliche Verpflichtungen eingegangen, sondern haben auch im System der Europäischen Union viele weitere Souveränitätseinschränkungen hinnehmen müssen.

In dieser Hinsicht kann also gesagt werden, dass der Bedarf an Autonomie von Minderheitengebieten vielfach zurückgegangen ist. Minderheitenterritorien sind – zumindest in weiten Teilen Europas - nicht mehr mit dem übermächtigen Zentralstaat konfrontiert, der die kulturelle Identität, ja die Fortexistenz der Minderheiten gezielt zu untergraben versuchte. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Zentralregierungen sind heute vielfach begrenzt und im Besonderen wird ihr Handeln durch den internationalen Menschenrechtsschutz (und z.T. auch durch den internationalen Minderheitenschutz) gebunden. Viele existentielle Sorgen, die in der Vergangenheit die Gewährung von Autonomie zur Überlebensgarantie für Minderheiten machten, sind heute nicht mehr aktuell.

All diese Gesichtspunkte könnten somit den Schluss nahelegen, dass Autonomieregelungen mittlerweile an Bedeutung verloren hätten, eine Vollautonomie somit mit weit bescheideneren Anstrengungen zu verwirklichen wäre.

Es gibt aber auch gegenläufige Tendenzen und diese sind in vielem sogar stärker bzw. sie führen zu einer weit komplexeren Gesamtsituation. War in einer überwiegend agrarischen, autarken Gesellschaft mit beschränkten Außenkontakten ein Fortbestand, ja ein Gedeihen der Minderheit mit relativ einfachen, klar strukturierten Vorkehrungen zu verwirklichen, so wird das Bild nun viel diffuser. Lokale, territorial radizierte kulturelle Gegebenheiten sind heute viel intensiveren Einflüssen von außen ausgesetzt. Und eine Minderheit muss sich auch wirtschaftlich in einem System globaler Wirtschaftsbeziehungen behaupten können – primär auf ihrem angestammten Territorium, wenn sie als kulturelle Realität überleben will. D.h. die Schutzvorkehrungen müssen weit komplexer sein und neuen Herausforderungen gerecht werden. Der Anspruch an die Vollautonomie steigt damit enorm.

Welche Elemente werden in einer solchen Situation im Vordergrund stehen? Sicherlich einmal die Bildungs- und Kulturautonomie. Der Schulautonomie muss somit zentrale Bedeutung beigemessen werden, wobei es nicht so sehr um ein Los von Rom geht als um eine Einbindung in das europäische Schulsystem. Gerade weil Südtirol – auch – Teil des deutschen Sprachraums ist, muss das Schulniveau laufend kompatibel mit jenem des deutschsprachigen Auslands gehalten werden und gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass der Anschluss an das europäisch-internationale Niveau nicht verloren geht. Das gilt für alle Ausbildungsebenen, somit auch für das universitäre. Die italienische Universitätsordnung ist bekanntlich sehr starr und sehr in sich gekehrt. Eine Vollautonomie könnte dazu führen, dass eine wirklich „freie“, d.h. eine europäische Universität in Bozen eingerichtet würde.

Die Vollautonomie dürfte aber auch die wirtschaftliche Seite nicht vernachlässigen. Wirtschaftliche Autonomie muss wiederum nicht als Abgrenzung gegenüber Rom verstanden werden, sondern als verstärkte Integration in das gesamteuropäische Wirtschaftssystem. Dabei geht es nicht um die Schaffung von Sonderregeln für Südtirol, die vielleicht sogar wettbewerbsverzerrend wirken könnten, um die Schaffung von Barrieren u.ä. , sondern im Gegenteil darum, verstärkt in Konkurrenz mit dem gesamteuropäischen Wirtschaftsraum zu treten, bspw. durch die Schaffung einer echten Finanzautonomie, mit welcher ein gezielter Standortwettbewerb betrieben werden könnte. Dabei ginge es nicht um die Schaffung von Steueroasen; diesen wurde ohnehin europaweit, ja weltweit der Kampf angesagt, Vielmehr ginge es darum, die Nischen der europäischen Steuerpolitik besser zu nutzen und damit einen Beitrag zur Verstärkung des Wettbewerbs zu leisten. Ein gut durchdachtes Modell der Steuerautonomie könnte neue Einnahmequellen erschließen, die für den Ausbau autonomer Einrichtungen, insbesondere im Bildungs- und Kulturbereich verwendet werden könnten.

Die Einheit des Staates – soweit man von einer solchen in einer globalisierten Welt und zudem in der EU noch sprechen kann – würde damit in keinerlei Form untergraben. Es versteht sich von selbst, dass der Staat für äußere Sicherheit und insbesondere auch für die Privat-, Strafrechts- und Verfahrensordnung ausschließlich zuständig bliebe. Auch verschiedene Formen der gesamt-nationalen Solidarität blieben bestehen. Dasselbe müsste für das Wettbewerbsrecht gelten, das aber ohnehin bereits weitgehend EU-rechtlich

prädeterniert wird. Ich möchte deshalb auch gar nicht die Vollautonomie mit einer Unabhängigkeit in Verbindung bringen, denn diese Unabhängigkeit gibt es – wie gezeigt – auch für den Nationalstaat nicht mehr. Eine Vollautonomie mit den aufgezeigten Zügen ließe sich ohne weiteres mit dem Fortbestand des Staatsganzen in Einklang bringen. Jede andere Überlegung wäre ja rechtlich nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht zu argumentieren.

## **2. Doppelte Staatsbürgerschaft für Südtiroler/innen – dient dies als weiterer Schutz für eine sprachliche Minderheit in einem Staat? Wem sollte Österreich die Staatsbürgerschaft verleihen?**

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine doppelte Staatsbürgerschaft einen zusätzlichen Schutz für eine sprachliche Minderheit darstellen würde. Zwar übt Österreich unzweifelhaft eine Schutzfunktion gegenüber der deutsch- und der ladinischsprachigen Minderheit aus, doch ist das wechselseitige Treueverhältnis, das aus einer staatsbürgerlichen Beziehung entsteht, doch von ganz anderer Qualität. Österreich könnte bspw. diplomatischen Schutz zugunsten der Südtiroler ausüben, was gegenwärtig, auf der Grundlage allein der Schutzfunktion, nicht möglich ist. Die Schutzfunktion hat einen sehr stark politisch-diplomatischen Charakter, während auf der Grundlage der Staatsbürgerschaft eindeutig eine rechtliche Beziehung entsteht.

Dagegen könnte eingewendet werden, dass der Wohnsitzstaat darin einen Loyalitätskonflikt erblicken könnte – mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Minderheit selbst. Solche Zweifel an der Loyalität der eigenen Bürger waren tatsächlich in der Zwischenkriegszeit mitverantwortlich für das Scheitern des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes, doch sollten die rechtsstaatlichen demokratischen Verfassungsstrukturen im heutigen Europa einer solchen Entwicklung wohl entgegenstehen. Der Bürger wird heute ja nicht mehr als Untertan und quasi als Eigentum eines um jede externe Loyalitätsbeziehung eifersüchtigen Staates gesehen, sondern als Rechtssubjekt, das auf Augenhöhe zum Staat steht. Dass der Bürger in Beziehungen zum kin state, zum Mutterstaat, treten darf, ist im allgemeinen Minderheitenrecht anerkannt; eine doppelte Staatsbürgerschaft würde diesen Anspruch noch weiter untermauern.

Wem nun in Südtirol die zweite, die österreichische Staatsbürgerschaft zuerkannt werden sollte, das ist eine schwierige Frage. Ein Ansatz wäre ein Nachweis über eine direkte Abstammung von einem österreichischen Staatsbürger/einer österreichischen Staatsbürgerin entweder über die väterliche oder die mütterliche Linie. Damit hätte nicht nur der Großteil der deutsch- und der ladinischsprachigen Bevölkerung in Südtirol Anspruch auf die österreichische Staatsbürgerschaft, sondern auch ein beachtlicher Teil der gemischtsprachigen Bevölkerung. Eventuell könnte diese Voraussetzung mit der Bedingung einer gewissen Ansässigkeitsdauer verbunden werden, etwa von fünf Jahren.

Ein anderer Ansatz könnte darin bestehen, der gesamten ansässigen Bevölkerung in Südtirol (gegebenenfalls auch hier verbunden mit dem Erfordernis einer Mindestansässigkeit) die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen. Auf einer Tagung zur doppelten Staatsbürgerschaft, die voriges Jahr in Bozen stattgefunden hat, hat ein namhafter italienischer Politiker erklärt, in diesem Fall würde er das Konzept der doppelten Staatsbürgerschaft unterstützen. Er würde sogar als erster darum ansuchen. Es könnte durchaus sein, dass der Widerstand gegen die doppelte Staatsbürgerschaft insbesondere im Bereich der italienischen Sprachgruppe in Südtirol auf das Gefühl zurückzuführen ist, von dieser Initiative ausgeschlossen und dadurch möglicherweise sogar benachteiligt zu werden. Dagegen könnte allerdings auf italienischer Regierungsebene Widerstand aufkommen, da sich die Verleihung einer zweiten Staatsbürgerschaft auf persönlicher Ebene mit dem Gedanken des Minderheitenschutzes erklären lässt. Eine Einbeziehung der gesamten Südtiroler Bevölkerung könnte hingegen das territoriale Element (allzu sehr) in den Vordergrund stellen. Auch auf österreichischer Seite könnte ein solcher Ansatz die ohnehin schon bestehenden starken Vorbehalte gegen die doppelte Staatsbürgerschaft für Südtiroler noch mehr verstärken.

Die Verleihung auf der Grundlage der Abstammung ist damit wohl der einzig gangbare Weg.

Für eine weiterführende Behandlung dieser Thematik siehe:  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807532](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807532)

### **3. Autonome Regionen/Provinzen in Italien - braucht es diese Form von Minderheitenschutz im Jahre 2016 noch?**

Diesbezüglich kann ich mich kurz halten: Zweifelsohne! Das Kennzeichen der autochthonen Minderheit ist ja gerade ihre territoriale Radizierung und damit geht zwangsnotwendig die Überlegung einher, dass auf das Instrument der Autonomie – wenn es schon zur Verfügung steht – auf keinen Fall verzichtet werden sollte. Gerade weil die kulturelle Identität der Minderheit in einem globalisierten Umfeld mit ganz neuen Herausforderungen (oder wenn man so will, Bedrohungen) konfrontiert ist, ist die Bereitstellung eines mit dem angestammten Siedlungsgebiet eng verbundenen Schutzinstrumentariums so wertvoll. Es ist klar, dass ein solches Instrumentarium mit der Zeit gehen muss, was aber nicht zur verkehrten Schlussfolgerung führen darf, dass eine Autonomie überholt sei. Eine Autonomie schafft Beständigkeit, sie ist territorial verankert, sie schränkt in gewisser Hinsicht auch die Mobilität ein, denn nur auf ihrem Territorium lassen sich autonome Rechte in Anspruch nehmen. Es ist aber ein Fehler zu glauben, dass in einer schrankenlosen Globalisierung mit der Schaffung einer Einheitskultur die Zukunft zu erblicken sei. Autonomie ist gleich wenig obsolet wie Minderheitenschutz. Die autonomen Provinzen und Regionen sollten aber genau diese Funktion primär wahrnehmen. Autonomie um ihrer selbst willen ist wohl zu wenig.

### **4. Welche (neuen) Merkmale sollte ein Autonomiestatut aufweisen, das einem friedlichen Zusammenleben zwischen deutschen, -italienischen, -ladinischen und ausländischen Mitbürgern dienen soll?**

Ich glaube, dass das jetzige Autonomiestatut einem idealen Modell, im Rahmen des Möglichen, schon sehr nahe kommt. Ich glaube aber, dass Südtirol weniger Nabelschau gut tun würde. Eine stärkere Internationalisierung – auch und gerade in der Ausbildung und eine entsprechende Förderung der Mobilität der Schüler und Studierenden – würde die häufig festzustellende Verengung der Perspektive zu überwinden helfen. Wer eine gewisse Zeit hinaus kommt aus dem kleinen Land Südtirol würde vielleicht die Mehrsprachigkeit und interkulturelle Realität im Lande verstärkt als großen Wert schätzen lernen. Zu viel Nabelschau kann hingegen leicht zu Unbehagen („disagio“) führen.

### **5. Der neue Verfassungsentwurf sieht wesentlich mehr ausschließliche Kompetenzen für den Staat vor. Wie kann einem Beschneiden der Autonomie in Zukunft entgegengewirkt werden, vor allem bei Querschnittskompetenzen („valori trasversali“)?**

Um diese Frage zu beantworten, muss wohl zuerst einmal geprüft werden, in welchen Bereichen konkret eine Beschneidung der Kompetenzen droht und ob gegebenenfalls eine gesamtstaatliche Harmonisierung von Vorschriften sinnvoll wäre. Dies gilt insbesondere im Wettbewerbsbereich, der ja ohnehin schon weitgehend EU-rechtlich vorgeprägt ist. Es würde wenig Sinn machen, auf diesem Gebiet Beschränkungen aufrechtzuerhalten, die letztlich dem Land selbst schaden. Ebenso muss im Bereich des Umweltschutzes geprüft werden, in wie weit lokale Maßnahmen überhaupt Sinn machen.

Die Beschneidung autonomer Kompetenzen über Querschnittskompetenzen ist auf der anderen Seite natürlich ernst zu nehmen und es wäre durchaus möglich, in einem überarbeiteten Autonomiestatut Klarstellungen vorzunehmen und entsprechenden Barrieren einzubauen.

## Considerazioni sulle domande poste (dott. Peter Hilpold – gruppo di lavoro n. 1)

### **1. Autonomia integrale - come potrebbe essere strutturata tale forma di indipendenza?**

A prima vista questa domanda sembrerebbe una richiesta di aiuto per l'elaborazione di un programma politico. Ma allora uno scienziato è l'interlocutore sbagliato - almeno a mio parere, e pur riconoscendo le onorevoli eccezioni.

Perché la domanda rientri nelle mie competenze, dev'essere reinterpretata nel senso di cercare in primo luogo il significato di "autonomia integrale" nel diritto. Tale concetto rinvia a sua volta alla definizione di autonomia. Ma anche qui, per così dire al gradino più basso del procedimento, non c'è affatto chiarezza. Semplificando molto, ci sono definizioni ampie e ristrette di autonomia.<sup>4</sup> Le più ampie sfumano la distinzione fra territorio autonomo e Stato sovrano; le più ristrette non si discostano molto dalla semplice decentralizzazione di certe funzioni da parte dello Stato.

È famosa la definizione di autonomia del grande docente di diritto pubblico Georg Jellinek nel suo *La dottrina generale del diritto dello Stato*, 3ª ed. tedesca 1928: per Jellinek l'autonomia non consiste solo nella possibilità di avere delle proprie leggi, ma anche di agire in base a esse e nei loro limiti.<sup>5</sup>

Qui però bisogna chiedersi cosa distingue un tale entità autonoma da uno Stato sovrano.

D'altra parte è evidente che la semplice decentralizzazione di singole funzioni non basta a costituire un'autonomia, perché questa presuppone sempre una certa misura di autogoverno - secondo Bengt Broms è assolutamente necessaria anche una garanzia di diritto internazionale, per avere un qualche peso su quel piano.<sup>6</sup>

Se si usa un termine che significa esattamente "autogoverno" (*auto* e *nomos*), idealmente ci si riferisce a tutti e tre i poteri dello Stato - legislativo, esecutivo e giudiziario. Pertanto una prima conclusione è che effettivamente si tratta di un'autonomia integrale

Comunque non va dimenticato un fatto oggi spesso più o meno intenzionalmente ignorato: il concetto di autonomia è strettamente legato alla tutela delle minoranze. Le prime forme di autonomia in senso moderno risalgono a molto indietro nel tempo: p.es. nel sistema dei *millet* nell'impero ottomano il concetto di autonomia era molto importante. Frattanto il ruolo della tutela delle minoranze è profondamente cambiato, ed è completamente diverso anche il quadro complessivo nazionale e internazionale. Quello che in passato era un'autonomia approssimativamente integrale, non lo è più necessariamente oggi. E siccome col tempo il ruolo dell'autonomia è molto cambiato, anche la questione dell'autonomia integrale dev'essere esaminata in rapporto della nuova situazione.

Nel far questo di deve considerare che il concetto di autonomia è relazionale, vale a dire che dobbiamo sempre chiederci: autonomia da cosa? e rispetto a chi? Evidentemente in primo luogo dallo Stato cui l'unità autonoma appartiene. Lo Stato a sua volta non è un monolite del tutto isolato fra altri Stati in un mondo decentrato, ma è inserito in un sistema di relazioni con altri Stati e organizzazioni internazionali. Così nel corso del XX sec. la sovranità degli Stati ha subito notevoli limitazioni. Ciò vale soprattutto per gli Stati europei nel dopoguerra, che non hanno solo preso numerosi impegni internazionali, ma hanno anche dovuto accettare molte limitazioni di sovranità nel sistema dell'Unione europea.

Da questo punto di vista si può dire che il bisogno di autonomia dei territori con minoranze è fortemente diminuito. Almeno in molte parti d'Europa, questi territori non hanno più a che fare con un incontenibile Stato

---

<sup>4</sup> Vedi Bernhardt, *Federalism and Autonomy*, in: Y. Dinstein (a cura di), *Models of Autonomy*, 1981, pp. 23-28 (25 sgg.). Sulla storia del concetto di autonomia vedi anche Bengt Broms, *Autonomous Territories*, EPIL vol. I, 1992, pp 308-311.

<sup>5</sup> Vedi Jellinek, 3a ed. 1928, 7a ristampa 1960, p. 493.

<sup>6</sup> Vedi B. Broms, *Autonomous Territories*, EPIL vol. I, 1992, pp. 308-311 (308 sgg.).

centrale che cerca di compromettere l'identità culturale se non l'esistenza stessa delle minoranze. Le possibilità d'influire dei governi centrali sono oggi limitate in molti modi, soprattutto dalla tutela internazionale dei diritti umani (e in parte anche dalla tutela internazionale delle minoranze). Hanno ormai perso d'attualità molte gravi minacce, davanti alle quali in passato la concessione dell'autonomia era una garanzia di sopravvivenza.

Tutte queste considerazioni potrebbero far pensare che gli ordinamenti di autonomia abbiano perso importanza, e che oggi un'autonomia integrale si potrebbe raggiungere senza grandi sforzi.

Ma ci sono anche tendenze in senso opposto, e per molti aspetti queste sono addirittura più forti, o comunque rendono decisamente più complesso il quadro generale. In una società agricola, autarchica, con pochi contatti verso l'esterno, per tutelare una minoranza e garantirne lo sviluppo bastavano provvedimenti relativamente semplici e chiari. Oggi la situazione si è molto complicata. I modelli culturali locali, radicati nel territorio, sono ora esposti a influssi esterni molto più intensi. E una minoranza deve riuscire ad affermarsi anche economicamente in un sistema di relazioni economiche mondiali - prima di tutto sul proprio territorio, se vuol sopravvivere con la sua identità culturale. Dunque le misure di tutela devono essere molto più complesse, e all'altezza delle queste nuove sfide: questa situazione mette l'autonomia integrale di fronte a problemi immensamente più grandi.

Quali saranno allora gli elementi principali dell'autonomia? Certamente prima di tutto dovrebbe valere per scuola, formazione e cultura. Va data importanza centrale all'autonomia nell'ambito della scuola. Non si tratta tanto di un distacco da Roma quanto di un'integrazione nel sistema scolastico europeo. Proprio perché l'Alto Adige è - anche - parte dell'area di lingua tedesca, il livello della scuola dev'essere sempre mantenuto compatibile con quello dei Paesi germanofoni, curandosi al contempo di non distaccarsi dal livello europeo e internazionale. Questo vale per tutti i livelli della formazione, compreso quello universitario. Com'è noto l'ordinamento universitario italiano è molto rigido e chiuso in se stesso. Un'autonomia integrale potrebbe portare a un'università veramente "libera", cioè a un'Università europea a Bolzano.

Ma l'autonomia integrale non dovrebbe trascurare il lato economico. E neanche l'autonomia economica dev'essere intesa come confine rispetto a Roma, ma come maggiore integrazione nel sistema economico europeo. Non si tratta di creare regole speciali per l'Alto Adige rischiando magari una distorsione della concorrenza, né d'istituire barriere o simili. Al contrario si tratta di rafforzare la concorrenza con l'intera area economica europea: p.es. realizzando una vera autonomia finanziaria, e con questo strumento la provincia di Bolzano potrebbe fare una concorrenza mirata come sede di attività. Né si tratta di creare paradisi fiscali - ai quali si sta facendo la lotta in tutta Europa, anzi in tutto il mondo. Si tratta piuttosto di utilizzare al meglio le nicchie della politica fiscale europea per contribuire ad aumentare la concorrenza. Un modello ben concepito di autonomia fiscale potrebbe generare nuove fonti di reddito, di cui magari servirsi per potenziare istituzioni autonome soprattutto nell'ambito istruzione, formazione e cultura.

L'unità dello Stato - nella misura in cui essa ancora esiste in un mondo globalizzato, e per di più nell'UE - non verrebbe messa in alcun modo in discussione. Rimarrebbe naturalmente allo Stato la competenza esclusiva sulla sicurezza esterna, e soprattutto anche sugli ordinamenti di diritto privato, penale e procedurale. Rimarrebbero anche diverse forme di solidarietà a livello nazionale. Lo stesso varrebbe per il diritto della concorrenza, che comunque è già in gran parte predeterminato dal diritto dell'Unione. Pertanto non vorrei minimamente collegare l'autonomia integrale all'indipendenza: infatti come già spiegato, quest'ultima non esiste più nemmeno per i singoli Stati. Un'autonomia integrale come quella appena descritta sarebbe certamente compatibile col mantenimento dei confini di Stato. Qualsiasi altra opzione sarebbe insostenibile allo stato attuale delle cose.

## **2. Doppia cittadinanza per le/i sudtirolesi – un'ulteriore tutela per una minoranza linguistica all'interno di uno Stato? L'Austria a chi dovrebbe concedere la cittadinanza?**

Non c'è alcun dubbio che per una minoranza linguistica la doppia cittadinanza costituirebbe una tutela in più. Certo, l'Austria esercita già una funzione di tutela della minoranza di lingua tedesca e ladina: ma il rapporto

di fiducia reciproca che deriva da una cittadinanza comune è di una qualità del tutto diversa. P.es. l'Austria potrebbe esercitare una tutela diplomatica per i sudtirolesi, cosa attualmente impossibile solo in base al suo ruolo di potenza garante. Quest'ultimo ha carattere fortemente politico e diplomatico, ma dalla cittadinanza deriva un chiaro rapporto giuridico.

Si può obiettare che lo Stato di residenza di questi cittadini potrebbe vedervi un conflitto di lealtà, magari con effetti negativi sulla minoranza stessa. In effetti, fra le due guerre i dubbi sulla lealtà dei propri cittadini contribuirono a far fallire il sistema di tutela delle minoranze della Società delle nazioni: ma nell'Europa di oggi lo Stato di diritto con le sue strutture democratiche e costituzionali dovrebbe senz'altro impedire un processo simile. Oggi il cittadino non è più considerato suddito, quasi proprietà di uno Stato geloso di ogni rapporto di lealtà verso altri Paesi, ma soggetto giuridico su un piano di parità con lo Stato. In ambito internazionale il diritto delle minoranze prevede che il cittadino appartenente a una minoranza possa entrare in rapporti con lo Stato di naturale riferimento per quella minoranza: la doppia cittadinanza rafforzerebbe tale diritto.

Se poi in Alto Adige si debba riconoscere una seconda cittadinanza - quella austriaca - è una questione difficile. Una possibilità sarebbe quella di dimostrare la propria discendenza diretta da un cittadino o cittadina austriaci da parte paterna o materna. Così avrebbe diritto alla cittadinanza austriaca non solo gran parte della popolazione di lingua tedesca e ladina della provincia, ma una parte notevole della popolazione mistilingue. Eventualmente tale requisito potrebbe essere condizionato a un certo periodo di residenza, p.es. cinque anni.

Un'altra possibilità sarebbe dare la cittadinanza austriaca all'intera popolazione residente in provincia di Bolzano (eventualmente, anche in questo caso condizionata a un periodo di residenza). In un convegno sulla doppia cittadinanza tenutosi l'anno scorso a Bolzano, un rinomato politico italiano ha dichiarato che in questo caso appoggerebbe l'idea, che anzi sarebbe il primo a fare domanda. Non è affatto improbabile che l'opposizione alla doppia cittadinanza, soprattutto nel gruppo linguistico italiano in Alto Adige, dipenda dalla sensazione di esser esclusi da questa iniziativa e di poterne avere addirittura degli svantaggi. All'opzione di dare la cittadinanza austriaca alla popolazione dell'intera provincia potrebbe però opporsi il Governo italiano, perché il conferimento di una seconda cittadinanza a livello personale si può spiegare col concetto di tutela delle minoranze. Ma coinvolgere l'intera popolazione della provincia potrebbe essere percepito come una misura a carattere eccessivamente territoriale. Anche da parte austriaca, questa opzione potrebbe ulteriormente rafforzare le già esistenti riserve sulla doppia cittadinanza ai sudtirolesi.

Pertanto l'unica via praticabile è la doppia cittadinanza in base alla discendenza.

Per un approfondimento della tematica vedi  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807532](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807532)

### **3. Regioni/Province autonome in Italia – nel 2016 c'è ancora bisogno di questa forma di tutela delle minoranze?**

Su questo punto posso essere breve: certo! Una minoranza autoctona si definisce proprio per il suo radicamento territoriale. Ne deriva necessariamente che non si dovrebbe mai rinunciare allo strumento dell'autonomia - se già se ne dispone. E siccome in un contesto globalizzato l'identità culturale delle minoranze è confrontata con sfide (o se si vuole minacce) del tutto nuove, uno strumento di tutela così strettamente legato al territorio d'insediamento storico è particolarmente prezioso. È chiaro che la normativa deve adeguarsi ai tempi, ma questo non può condurre alla conclusione sbagliata che l'autonomia sia in sé superata. L'autonomia dà forza al territorio cui è ancorata; e fino a un certo punto limita anche la mobilità, perché i diritti che garantisce si possono esercitare solo sul suo territorio. È un errore credere che il futuro consista in una globalizzazione senza confini e nella creazione di una cultura unitaria. L'autonomia non è affatto obsoleta, come non lo è la tutela delle minoranze. E proprio questa è la funzione che Province e Regioni autonome dovrebbero esercitare in primo luogo: l'autonomia fine a se stessa è certamente insufficiente.

**4. Quali dovrebbero essere le (nuove) caratteristiche di uno Statuto di autonomia che serva a promuovere la pacifica convivenza tra i cittadini di lingua tedesca, italiana, ladina e i concittadini stranieri?**

Io credo che l'attuale Statuto di autonomia si avvicini molto, nei limiti del possibile, a un modello ideale. Ma credo anche che all'Alto Adige farebbe bene ad assumere una prospettiva meno ripiegata su se stesso. Una maggiore internazionalizzazione - anche e soprattutto nella formazione, e anche promovendo la mobilità di alunni e studenti - aiuterebbe a superare una certa limitatezza di prospettive. Uscendo per un certo periodo dalla piccola provincia di Bolzano, forse s'imparerebbe ad apprezzare di più il grande valore del plurilinguismo e della realtà interculturale di questo territorio. L'eccessiva introspezione, invece, porta facilmente a un "disagio".

**5. Il nuovo disegno di legge costituzionale in sostanza attribuisce un maggior numero di competenze esclusive allo Stato. In che modo in futuro si potrà contrastare la riduzione dell'autonomia, in particolare in merito alle competenze trasversali ("valori trasversali")?**

Per rispondere a questa domanda bisogna prima verificare in quali ambiti c'è rischio concreto di una limitazione delle competenze, e se eventualmente sarebbe opportuno armonizzare le norme al livello statale. Questo vale soprattutto nell'ambito della concorrenza, già comunque in gran parte predeterminato dal diritto dell'Unione. In quest'ambito non avrebbe molto senso mantenere limitazioni che in ultima analisi danneggiano la provincia. Anche nell'ambito della tutela dell'ambiente bisogna verificare fino a che punto abbiano veramente senso provvedimenti a livello locale.

D'altra parte è da prendere certamente sul serio la limitazione di competenze autonome mediante competenze trasversali. In uno Statuto di autonomia rielaborato questi punti si potrebbero senz'altro chiarire e prevedere delle barriere a tutela dell'Alto Adige.

AB/pa

## Ausführungen zu den vorgelegten 5 Fragen (Dr. Heinrich Zanon – Arbeitsgruppe Nr. 4)

### **1. Aussichten einer Bezugnahme auf die im Veneto liegenden (ehemals tirolischen) ladinischen Gemeinden im zu revidierenden Autonomiestatut**

Das Statut für die Region Trentino-Südtirol (das derzeit in Kraft stehende) ist aufgrund der Vorgaben der auf das Jahr 1946 zurückgehenden Verfassung für das Gebiet der derzeitigen Region erlassen worden ist und regelt demzufolge die Aufgaben und die Arbeitsweise der Region und der beiden Provinzen Trient und Bozen.

Das dritte Autonomiestatut, das mit der jetzt anvisierten Revision ausgearbeitet werden könnte, wird diesen territorialen Rahmen wohl nicht sprengen dürfen. Es wird sich bestenfalls darauf beschränken können, die Gewichte innerhalb der Region - also zwischen der Region und den beiden Provinzen - zu verschieben und ihr Zusammenspiel neu zu definieren.

Eine angemessene und nicht angreifbare Berücksichtigung der Interessen der ehemals tirolischen ladinischen Gemeinden, die jetzt Teil der Provinz Belluno sind, könnte aber im Rahmen einer Präambel zum neuen Autonomiestatut untergebracht werden, vielleicht durch eine behutsame Bezugnahme auf die historischen Gemeinsamkeiten aller ladinischen Talschaften und durch Hinweise, wie eine für alle Ladinier gemeinsame und auf den Erhalt ihrer Identität fokussierte Kulturpolitik gestaltet werden könnte.

### **2a. Möglichkeit einer zukünftigen Vorschreibung der Benutzung einer ladinischen Einheitssprache durch das Autonomiestatut**

Die Einführung einer ladinischen Einheitssprache durch das Autonomiestatut ist als grundsätzlich möglich anzusehen.

Die Entscheidung über eine derartig einschneidende Lösung sollte aber wohl kaum über die Köpfe der Ladinier hinweg durch die Vertreter der beiden großen Sprachgruppen (in den Landtagen und im Regionalrat) und in weiterer Folge durch das nationale Parlament erfolgen. Eine derartige Entscheidung müsste jedenfalls regionalweit - also unter angemessener Einbindung qualifizierter Vertreter der Ladinier Grödens, des Gadertales und des Fassatales und wohl auch nach inoffizieller Rücksprache mit den Ampezzanern und Buchensteinern - abgesprochen sein.

Da es derzeit eine amtlich definierte ladinische Einheitssprache nicht gibt, müssten unbedingt wohl auch zumindest grundsätzliche Bestimmungen zum Verfahren für deren Ausarbeitung, Anerkennung und Weiterentwicklung in das Statut aufgenommen werden.

### **2b. Vorliegen einer Diskriminierung von Personen, die bei öffentlichen Wettbewerben nicht die von ihnen gesprochene Variante des Ladinischen, die nicht den in Südtirol heimischen Talschaftsidiomen entspricht, verwenden möchten oder können**

Eine amtlich anerkannte und gültige „ladinische Sprache“ gibt es nicht. Alle derzeit in Kraft stehenden Rechtsvorschriften zur Verwendung der ladinischen Sprache bei Behörden und im amtlichen Rechtsverkehr (und also auch bei öffentlichen Wettbewerben) sind demzufolge als zu unbestimmt anzusehen (und somit genau genommen als rechtlich nicht verbindlich, da nicht klar anwendbar, gelten).

Diese Ausgangslage hat bisher sehr häufig dazu geführt, dass man in Südtirol den amtlichen Rechtsverkehr gleich doppelt gestrickt auf Grödnerisch und Badiotisch abgewickelt hat (wobei nebenbei bemerkt das Ennebergische unter den Tisch zu fallen pflegte) und dass man im Trentino naheliegender Weise mit dem Fassanischen gearbeitet hat. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf eine besonders aussagekräftige Kuriosität: im Dokumentationszentrum unter dem Siegesdenkmal hat man nach dem anfänglichen Fehlen einer ladinischen Version der schriftlichen Erläuterungen, was zu Recht beanstandet wurde und als unzumutbar empfunden wurde, die Beschriftung nachträglich auf Grödnerisch angebracht, und zwar mit dem Hinweis, dass Gröden näher bei Bozen liege.

Im mündlichen Rechtsverkehr und bei der Durchführung von Wettbewerben konnte die Anwendung der geltenden Bestimmungen überhaupt nur durch eine pragmatische Handhabung der Vorschrift gewährleistet werden, also durch das Eingehen auf die von den Bürgern bzw. Wettbewerbskandidaten beherrschte

jeweilige ladinische Variante (in Südtirol allenfalls auch des Fassanischen, Ampezzanischen oder Buchensteinerischen).

Eine Diskriminierung hätte sicher vorgelegen und würde auch weiterhin vorliegen, wenn dies nicht so gehalten worden wäre oder wenn dies weiterhin so gehandhabt würde, außer natürlich, es käme für die Zukunft zur Einführung einer ladinischen Einheitssprache oder sonst zu einer genaueren Normierung der Voraussetzungen für die Verwendung eines bestimmten Talschaftsidioms.

### **3. Möglichkeit einer positiven Diskriminierung der Ladiner im Rahmen der Anwendung der Proporzbestimmungen bei öffentlichen Wettbewerben außerhalb der ladinischen Täler (vor allem bei Wettbewerben um höhere Stellen)**

Um den sicherlich fragwürdigen Ausschluss ladinischer Bewerber bei Wettbewerben außerhalb der ladinischen Täler zu vermeiden, würde sich allenfalls die Lösung anbieten, Ladiner jedenfalls auch zum Wettbewerb um Stellen zuzulassen, die Angehörigen der deutschen oder der italienischen Sprachgruppe vorbehalten sind. Es müsste ihnen allerdings, falls in ein und demselben Wettbewerb Stellen sowohl für Deutsche wie für Italiener vorgesehen und ausgeschrieben sind, zur Auflage gemacht werden, bereits vorab (also im Antrag um Zulassung) eine Option auszuüben, also sich dafür zu entscheiden, um die Stellen welcher Sprachgruppe sie sich bewerben.

Eine positive Diskriminierung der Ladiner wäre dadurch wohl nicht gegeben, da ladinische Bewerber damit keinerlei Bevorzugung gegenüber Konkurrenten der beiden anderen Sprachgruppen erfahren würden.

### **4. Sind Alternativen zum Proporz möglich, etwa**

- a) durch die Einführung der Verpflichtung, einen öffentlichen Wettbewerb in der Sprache abzulegen, die in der Sprachzugehörigkeitserklärung angegeben wurde;**
- b) durch die Einführung der Verpflichtung, einen öffentlichen Wettbewerb in den am meisten gesprochenen Landessprachen Italienisch und Deutsch abzulegen und gegebenenfalls auch in Ladinisch in den ladinischen Tälern**

Die Möglichkeit der Einführung einer neuen Regelung (z. B. durch Änderungen des DPR Nr. 752/1976) betreffend die Sprache, in der die Bewerber von öffentlichen Stellen die entsprechenden Prüfungen abzuhalten haben, ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen.

Durch eine solche Abänderung könnten die Kandidaten dazu verpflichtet werden, entweder die Prüfungen in jener Sprache abzulegen, zu der sie sich zugehörig erklärt haben oder an der sie angegliedert sind, oder sowohl die schriftliche als auch die mündliche Prüfung in den beiden meist gesprochenen Landessprachen abzulegen.

Bei der äußerst delikaten und politischen Frage, ob es angebracht sei, einen derartigen Grundsatz mittels neuer Durchführungsbestimmung zum Statut einzuführen, muss beachtet werden, dass jede Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung eine freie Willenserklärung darstellt, die nicht an eine effektive Teilnahme an der Sprachgruppe oder an perfekte Sprachkenntnisse gekoppelt ist. Dies gilt sowohl für jene Erklärungen, die 2001 bei der Volkszählung abgelegt und mit Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut 2005 unbeschränkte Gültigkeit erlangt haben, als auch für jene, die nach 2005 von volljährig gewordenen Bürgern oder von Bürgern, die aus anderen Provinzen oder EU-Staaten zugezogen sind, eingereicht wurden, sowie für jene, die bereits abgegebene und daher wirksame Erklärungen ersetzen).

Die Erklärung könnte also aus einfachen Gründen des persönlichen Vorteils gemacht worden sein (oder abgeändert werden, auch wenn das eine 18-monatige Sperre zur Folge hat).

Die verpflichtende Verwendung jener Sprache beim Wettbewerb, die bei der Erklärung der Sprachgruppenzugehörigkeit angegeben wurde, könnte daher auch positive Auswirkungen in ethischer Hinsicht haben und eine Wiederherstellung des Gleichgewichtes mit sich bringen.

Vielleicht wäre es aber angebrachter, eine Änderung vorzusehen, durch welche die Kandidaten einen Teil des Wettbewerbs in italienischer und einen Teil in deutscher Sprache ablegen müssen, wobei die Kriterien mittels Durchführungsbestimmungen festgelegt werden sollen und den Kandidaten selbst eine gewisse Wahlfreiheit gewährt werden soll.

Sofern die Prüfungskommission aus effektiv zweisprachigen Mitgliedern besteht, die bereit sind, jene Kandidaten zu bevorzugen, die nicht nur die technischen, sondern auch die sprachlichen Kenntnisse zur Erledigung der Arbeit in beiden Sprachen mitbringen, würde ein derartige Maßnahme die Prüfungskommission in die Lage versetzen, ausgehend von der Situation und den arbeitstechnischen Voraussetzungen, welche die zukünftigen Gewinner eines Wettbewerbs erfüllen müssen, eher festzustellen, ob die sprachlichen und terminologischen Kenntnisse der Kandidaten für die auszuübende Tätigkeit angemessen sind.

Im Falle einer solchen Bestimmung könnten sogar ein Zweisprachigkeitsnachweis oder ähnliche Titel (die häufig nicht aussagekräftig genug sind oder vor langer Zeit erworben wurden und dadurch nicht geeignet sind, um die effektiven Kenntnisse der zweiten Sprache festzustellen) überflüssig werden.

Doch das ist nicht alles: Es wäre sogar vorstellbar, dass eine solche Zugangsregelung für öffentliche Stellen, welche die Anstellung von guten und wirklich zweisprachigen Beamten mittelfristig ermöglichen würde, nach einer Übergangsphase von 10 oder 15 Jahren zum Verzicht auf den Proporz bei der Anstellung von Landesbediensteten führen könnte, da der Proporz ein Instrument ist, das sicherlich auch negative Auswirkungen hat und mittlerweile überholt wirkt.

**5. Ist es möglich, eine Schutzklausel im Autonomiestatut einzufügen, welche die eventuelle Diskriminierung ausschließt, die von der Anwendung von Statutsbestimmungen, die aufgrund der Sprachgruppenzugehörigkeit besondere Rechte verleihen, herrührt?**

Es ist klar, dass der Schutz der sprachlichen Minderheiten, der in der italienischen Rechtsordnung vom Artikel 6 der Verfassung vorgesehen und durch Autonomiestatute umgesetzt wird, die den Rang von Verfassungsgesetzen haben und jenen Regionen zugesprochen wurden, in denen nicht italienischsprachige Volksgruppen leben, sowie auch durch andere Rechtsnormen gewährleistet wird, die Maßnahmen für das Überleben sowie die kulturelle und sozioökonomische Entwicklung der Sprachminderheiten festschreiben, eine mögliche positive Diskriminierung mit sich bringt, in dem Sinne, dass eine Sonderbehandlung einiger Bürger (eben jener der sprachlichen Minderheit) zugelassen bzw. vorgesehen wird, die zu Lasten der anderen geht.

Es ist auch klar, dass es schwierig und mühsam ist, zwischen einer Regelung zu unterscheiden, die objektiv eine Sprachminderheit schützt und einer, die angeblich dasselbe bezweckt, aber nicht zwingend nötig ist und dadurch für gewisse Bürger einen ungerechtfertigten Vorteil schafft, während andere benachteiligt werden, zumal dies von subjektiven Empfindungen und Meinungen abhängt.

Die Grenzziehung zwischen dem erforderlichem Schutz von Minderheiten und der Diskriminierung anderer Bürger steht allerdings allein der Judikative zu, dem Verfassungsgerichtshof für die nationale Rechtsordnung und den internationalen Gerichtshöfen, während es weder möglich noch sinnvoll erscheint, die Interpretationsmacht der genannten Organe mittels verfahrenstechnischer Vorschriften in den Autonomiestatuten einzuschränken; Letztere sollen nämlich lediglich das materielle Recht bestimmen.

Auch in Zukunft sollen und dürfen es nur die Richter sein, die über eine mögliche Diskriminierung durch Bestimmungen entscheiden oder diese ausschließen, wenn sie von Bürgern angefochten werden, die sich ungerechtfertigt benachteiligt fühlen.

## **Considerazioni sulle domande poste (dott. Heinrich Zanon - gruppo di lavoro n. 4)**

### **1. Possibilità di un riferimento ai comuni ladini del Veneto già tirolesi nella revisione dello Statuto di autonomia**

L'attuale Statuto della Regione Trentino-Alto Adige è stato concepito in base alla Costituzione risalente al 1946 per il territorio dell'attuale Regione, e in conseguenza regolamenta compiti e funzionamento della Regione e delle due Province.

Il terzo Statuto di autonomia, che ora s'intende elaborare rivedendo quello in vigore, non potrà certo superare questo ambito territoriale. Nel migliore dei casi potrà ridefinire gli equilibri di potere all'interno della Regione, e cioè fra questa e le due Province.

D'altra parte, degli interessi dei comuni ladini già tirolesi e ora in provincia di Belluno si potrebbe tener conto adeguatamente - e in modo non attaccabile - in un preambolo al nuovo Statuto di autonomia: magari con un prudente riferimento alla comune identità e storia di tutte le valli ladine, e a una possibile politica della cultura comune per tutti i ladini, orientata a mantenerne l'identità.

### **2a. Possibilità di prescrivere nello Statuto di autonomia l'uso di una lingua ladina unificata**

Introdurre con lo Statuto di autonomia una lingua ladina unificata è possibile in linea di principio.

Ma è praticamente impensabile che una decisione talmente incisiva possa essere presa scavalcando i ladini, dai rappresentanti dei due gruppi linguistici maggiori (nei Consigli provinciali e in quello regionale) e poi dal Parlamento. In ogni caso la decisione dovrebbe essere concordata a livello regionale - dunque con adeguato coinvolgimento di rappresentanti qualificati dei ladini della valli Gardena e Badia e della val di Fassa, ma certamente anche in un'informale intesa con Livinallongo, Colle Santa Lucia e Cortina d'Ampezzo.

Siccome attualmente manca una lingua ladina unitaria con sanzione ufficiale, nello Statuto dovrebbero certamente entrare almeno le principali norme procedurali per la sua elaborazione, riconoscimento e ulteriore sviluppo.

### **2b. Esistenza di una discriminazione verso parlanti che nei concorsi pubblici vogliano, e non possano, usare le proprie varianti del ladino anche se diverse da quelle della provincia di Bolzano**

Una "lingua ladina" ufficialmente riconosciuta non esiste. Pertanto tutte le disposizioni vigenti sull'uso del ladino davanti alle autorità e nel contesto giuridico ufficiale - dunque anche nei concorsi pubblici - sono da considerare troppo indefinite (quindi per esser precisi non vincolanti giuridicamente perché non chiaramente applicabili).

In conseguenza si è avuto uno sdoppiamento nei rapporti giuridici ufficiali, che si sono svolti in gardenese o badiotto (con la variante di Marebbe normalmente ignorata); e in Trentino logicamente si è scelto il fassano. Al riguardo c'è un aneddoto molto rivelatore. Al centro di documentazione sotto il Monumento alla Vittoria di Bolzano era stata lamentata - e considerata giustamente inaccettabile - la mancanza, in un primo tempo, di una versione ladina dei testi illustrativi. Si è quindi provveduto a rimediare con una versione gardenese, giustificando la scelta con la maggiore vicinanza della val Gardena a Bolzano.

Nella comunicazione orale in ambito giuridico e nello svolgimento dei concorsi le norme vigenti si sono potute applicare solo in modo pragmatico, dunque usando la variante conosciuta dai cittadini risp. dai candidati (in Alto Adige eventualmente anche le varianti di Fassa, Cortina e Livinallongo).

Una discriminazione ci sarebbe certamente stata e ci sarebbe ancora, se finora non si fosse fatto così e non si continuasse allo stesso modo - a meno naturalmente che in futuro non s'introduca una lingua ladina unitaria, o disposizioni più precise per l'uso della variante di una sola valle.

### **3. Possibilità di una discriminazione positiva dei ladini nell'applicare le norme sulla proporzionale nei concorsi pubblici al di fuori delle valli ladine (soprattutto per posti di alto livello)**

Per evitare l'esclusione - certamente discutibile - dei candidati ladini dai concorsi al di fuori delle loro valli, si potrebbe considerare la soluzione di ammettere i ladini a concorrere per posti riservati ai gruppi linguistici tedesco o italiano. Ma in ogni concorso indetto sia per posti riservati a tedeschi sia per posti riservati a italiani, i ladini dovrebbero essere tenuti a scegliere in anticipo (cioè già nella domanda) se concorrere per un posto dell'uno e dell'altro gruppo linguistico.

Ciò eviterebbe senz'altro una discriminazione positiva dei ladini, perché i candidati ladini non sarebbero favoriti rispetto ai concorrenti degli due altri gruppi.

- #### **4. Se si ritenga sussistente la possibilità della previsione di alternative alle proporzionale**
- a) con l'introduzione dell'obbligo per i candidati di sostenere le prove di esame nella lingua corrispondente alla dichiarazione individuale di appartenenza linguistica**
  - b) con l'imposizione dell'obbligo ai candidati di sostenere il concorso in entrambe le lingue maggiormente diffuse in Alto Adige (italiano e tedesco), se del caso con l'aggiunta della lingua ladina per concorsi a posti nelle valli ladine**

È certamente ravvisabile la possibilità dell'introduzione (per esempio attraverso modifiche apportate al D.P.R. n. 752 del 1976) di nuove norme aventi per oggetto la disciplina della lingua nella quale i candidati aspiranti a posti nella pubblica amministrazione debbono sostenere le relative prove di esame.

Con l'introduzione di una simile novella ai candidati potrebbe essere fatto obbligo di sostenere le prove di esame nella lingua corrispondente alla dichiarazione di appartenenza o aggregazione linguistica da essi resa o addirittura di sostenere le prove, sia scritte che orali, in entrambe le lingue maggiormente praticate nella provincia di Bolzano.

Ai fini della valutazione - ovviamente delicata ed altamente politica - dell'opportunità dell'introduzione di un simile principio con una nuova norma di attuazione dello statuto è da tenere in debita considerazione che ogni dichiarazione di appartenenza linguistica (tanto quella rilasciata in occasione del censimento nell'anno 2001 e resa illimitatamente operante da una norma di attuazione dello statuto emanate nell'anno 2005 quanto la dichiarazione resa successivamente al 2005 da cittadini divenuti diciottenni o venuti a vivere nella provincia di Bolzano per trasferimento di residenza da altra provincia o da un paese dell'Unione Europea come anche la dichiarazione resa in sostituzione di altra precedente e già operante) integra una manifestazione di semplice volontà, lasciata pertanto alla libera scelta del dichiarante e per nulla ancorata ad oggettivi presupposti di autentica partecipazione al relativo gruppo linguistico e di perfetta conoscenza della corrispondente lingua.

La dichiarazione potrà così essere stata resa (o modificata, seppure con uno sbarramento di 18 mesi di operatività) per banali calcoli di convenienza o di opportunità.

L'imposizione dell'uso, nelle prove del concorso da sostenere, della lingua corrispondente alla dichiarazione di appartenenza o aggregazione linguistica del candidato potrebbe pertanto produrre salutarie effetti di moralizzazione e di ripristino di giusti equilibri.

Forse sarebbe però da preferire e da privilegiare una novella che richieda a tutti i candidati di sostenere le prove del concorso parzialmente in lingua italiana e parzialmente in lingua tedesca, secondo formule da definire con norma di attuazione e lasciando qualche margine di scelta agli stessi candidati.

Una tale disciplina consentirebbe ovviamente alle commissioni di esame (se formata con componenti autenticamente bilingui e disposti a promuovere candidati non soltanto professionalmente validi ma anche capaci a svolgere il loro lavoro nelle due lingue) di valutare nell'attualità e con riferimento alle specifiche professionalità richieste ai futuri vincitori del concorso la conoscenza linguistica e padronanza terminologica adeguate all'incarico che i candidati avranno da ricoprire.

Una simile disciplina potrebbe persino rendere poco utile se non addirittura superfluo il possesso del cd. Patentino o di un titolo equipollente (spesso conseguito in circostanze poco affidabili o in epoca remota e quindi poco idoneo ad attestare perduranti e reali conoscenze della seconda lingua).

Ma vi è di più: è addirittura immaginabile che una tale disciplina per l'accesso ai posti nel pubblico impiego - ove garantisse l'assunzione di funzionari capaci ed autenticamente bilingui - possa rendere preferibile, quantomeno a medio termine, poniamo dopo un periodo ancora transitorio di 10 o 15 anni, la rinuncia

all'istituto della proporzionale etnica agli effetti dell'assunzione al pubblico impiego, istituto indubbiamente produttivo anche di effetti negativi e divenuto forse sempre maggiormente obsoleto.

**5. Se si ritenga configurabile la possibilità dell'inserimento nello statuto di autonomia di una clausola di salvaguardia che escluda la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione fatta derivare dall'applicazione delle disposizioni statutarie comportanti l'attribuzione di specifici diritti frammentati su base etnica**

È pacifico che la tutela delle minoranze linguistiche, prevista nell'ordinamento italiano dall'art. 6 della Costituzione ed attuata attraverso l'emanazione di statuti di autonomia aventi rango di legge costituzionale e concessi alle regioni in cui risultano insediate popolazioni di lingua non italiana come anche con norme di rango meno elevato aventi per oggetto la disciplina più particolareggiata di strumenti finalizzati a favorire la sopravvivenza e lo sviluppo culturale e socio-economico dei cittadini appartenenti alle minoranze linguistiche, integra un'ipotesi di discriminazione positiva ammettendo o imponendo un trattamento di favore o, se si vuole, privilegiato a favore di alcuni cittadini (quelli appunto appartenenti alla minoranza) ed a discapito di altri.

È pure ovvio che l'individuazione del confine fra l'area di una disciplina normativa avente per oggetto l'oggettiva tutela di una minoranza linguistica e quella risultante da disposizioni asseritamente finalizzate all'identico scopo ma che si possano sospettare di non risultare a ciò essenziali e capaci di creare autentiche posizioni di ingiustificato favore con discriminazione di soggetti esclusi è operazione ardua e delicata in quanto influenzabile da sensazioni soggettive.

L'autentica individuazione della linea di demarcazione tra essenziale necessità della tutela delle minoranze e regime discriminatorio è però riservata agli organi giudiziari, alla Corte Costituzionale nell'ordinamento interno ed alle Corti di Giustizia internazionali, mentre non appare possibile nè utile arginare il potere interpretativo riservato a detti organi mediante disposizioni di natura procedurale inserite negli statuti di autonomia che dovranno limitarsi a dettare la disciplina sostanziale.

Potranno e dovranno essere, anche nel futuro, solo i giudici ad accertare oppure escludere la natura discriminatoria di particolari disposizioni impugnate da soggetti che si ritengano ingiustamente penalizzati.

## Verzeichnis der 5 Fragen (Dr. Karl Tragust – Arbeitsgruppe Nr. 6)

### FRAGE 1:

#### Gesundheitswesen:

**Welche Kompetenzen (finanzielle, rechtliche, angebotene Dienstleistungen, Personal) hat das Land und welche Bereiche liegen beim Staat? Was sieht das derzeitige Autonomiestatut in Bereich Gesundheitswesen vor? In welchen Bereichen sehen Sie als Experte Verbesserungsbedarf bzw. mit welchen Maßnahmen könnte das überarbeitete Statut das Gesundheitswesen verbessern? Welche zusätzlichen Kompetenzen könnte das Land im Bereich Gesundheitswesen übernehmen?**

Gesundheit ist hier „bereichsübergreifend“ verstanden (siehe dazu auch Frage 4). Viele Politik- und Kompetenzbereiche sind dafür mit-verantwortlich. Je besser Kompetenzregelungen den bereichsübergreifenden Ansatz fördern, umso besser sind sie für Gesundheit. Das gilt sowohl für die Gesundheitsförderung (Prävention) als auch für die Wiederherstellung (Intervention und Rehabilitation).

Zuständigkeit Land (Organisationskompetenz und Leistungsniveaus; substantielle Gesetzgebung):

Art. 9 Abs. 1 Ziffer 10: sekundäre Zuständigkeit: Bindung an die (Grundsatz-)Gesetze des Staates: Hygiene und Gesundheitswesen einschließlich Gesundheitsfürsorge und Krankenhausbetreuung

Art. 9 Abs. 1 Ziffer 11: sekundäre Zuständigkeit: Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen.

Art. 8 Abs. 1 Ziffer 23: primäre Zuständigkeit: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung,

Art. 8 Abs. 1 Ziffer 25: primäre Zuständigkeit: öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt,

Zuständigkeit Region: (Ordnungskompetenz):

Art. 4 Abs. 1 Ziffer 7: primäre Zuständigkeit: Ordnung der Sanitätskörperschaften und der Krankenhäuser

Art. 5 Abs. 1 Ziffer 2: sekundäre Zuständigkeit: Ordnung der Öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen

Art. 6 Abs. 1: tertiäre Zuständigkeit: Auf dem Gebiete der Sozialvorsorge und der Sozialversicherungen kann die Region Gesetzesbestimmungen zur Ergänzung der Vorschriften der Gesetze des Staates erlassen und kann eigene autonome Institute errichten oder ihre Errichtung fördern.

Wesentliches Leistungsniveau:

Von besonderer Bedeutung sind die „wesentlichen Leistungen“ (Grundleistungen; ital. „livelli essenziali“), an welche die Landesgesetzgebung gebunden ist. Das Land kann die wesentlichen Leistungen verbessern.

Finanzierung:

Das Gesundheitswesen der Regionen mit Normalstatut ist über den „nationalen Gesundheitsfonds“ finanziert. Südtirol finanziert die Gesundheitsleistungen aus den allgemeinen Finanzaufweisungen.

Verbesserungsbedarf:

1. Eine Gesetzgebungsinstanz (Land)

Die Trennung von Landeskompetenz (substantielle Gesetzgebung) und regionaler Kompetenz (Ordnung) ist sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Durchführung aufzuheben. Also die Ordnungskompetenz von der Region ans Land zu übertragen. Dies würde die Gesetzgebung vereinfachen und linearer machen, die Gesamtheitlichkeit würde bereichsübergreifendes Arbeiten fördern, höhere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sind möglich.

2. Primäre Gesetzgebungsbefugnis

Das Land sollte primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Gesundheit und Hygiene bekommen. Der Staat garantiert das einheitliche Leistungsniveau über die verfassungsrechtliche Garantie der wesentlichen Leistungen. Die Finanzierung der Gesundheitsdienste ist Landesangelegenheit im Rahmen der allgemeinen Landesfinanzierung. Im Bereich der Ordnung der Sanitätskörperschaften und Krankenhausanstalten ist die

primäre Kompetenz der Region bereits eingeräumt, sie sollte ans Land übergehen.

### 3. Exkurs „Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt“

Das Land hat primäre Gesetzgebungskompetenz im Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt. Das ist ein wichtiger Bereich, der im Sinne der „sozio-sanitäten“ Integration gut mit dem Bereich Gesundheit zusammengefügt sein muss.

### 4. Exkurs „Vorsorge und Sozialversicherung“

Die Region hat terziäre/ergänzende Zuständigkeit im Bereich der Vorsorge und Sozialversicherung. Eine Übertragung der Zuständigkeit ans Land würde die vielfältigen Querverbindungen und die ergänzenden Notwendigkeiten zwischen den Bereichen Gesundheit, Soziales, Arbeit erleichtern und ermöglichen. Die Übertragung des Bereichs in die sekundäre Gesetzgebungskompetenz würde die Möglichkeiten des Landes vergrößern, ohne die Garantiefunktion des Staates zu schmälern. Die letzten Durchführungsverordnungen zu den Möglichkeiten der Einführung von Pflichtbeiträgen zur Finanzierung von Pflegefonds und die Möglichkeit der Errichtung von lokalen Sozialversicherungsinstituten gehen bereits in diese Richtung

### 5. Exkurs „Gemeindeordnung“

Das Funktionieren der Gemeinden ist für die „Wohlfahrt und Gesundheit“ der BürgerInnen von größter Bedeutung. Lokale öffentliche Trägerorganisationen sind in den Bereichen Wohlfahrt und Gesundheit vielfältig tätig, als eigenständige Einrichtungen und im Verbund mit den Sozialkörperschaften, den Trägern der Gesundheitsdienste und des Arbeitsmarktservices. Im wesentlichen haben Staat, Land und Gemeinden ihre Organisationsregeln gut abzusprechen, damit gute Koordination, Integration und Kooperation möglich ist. Die Konzentration von Ordnungs- und materieller Kompetenz bei Staat und Land ist zu diesem Zweck von großem Vorteil für die Steigerung von Effektivität und Effizienz. Dasselbe gilt für die weiteren Ordnungskompetenzen in den Bereichen Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen, für die Genossenschaften, für die Kammern (Arbeiterkammern als neuer Kompetenztatbestand analog zu den Handelskammern?)

## Frage 2.

### Extremismusprävention:

**Im Jahr 2010 wurde ein Maßnahmenkatalog zu Extremismusprävention erarbeitet. Wie ist der derzeitige Stand der Dinge und welche Maßnahmen könnten im Autonomiestatut verankert werden? Sollte/Könnte die Autonomie Maßnahmen wie Parteienverbot, Finanzierungsverbot bestimmter Einrichtungen u. ä. enthalten?**

[http://www.forum-p.it/smaredit/documents/downloads/karl tragust.pdf](http://www.forum-p.it/smaredit/documents/downloads/karl%20tragust.pdf)

Autonomiestatut:

Extremismusprävention ist ein Querschnittsthema. Es betrifft mehrere Kompetenzbereiche, z. B. Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt, Kultur, Bildung, Jugendarbeit, öffentliche Sicherheit, Prävention und Gesundheitsförderung.

Eine explizite Verankerung des Themas als Kompetenztatbestand ist aus meiner Sicht kaum möglich und sinnvoll.

Die Notwendigkeit, alles zu unternehmen, dass Extremismus keine Gefahr für das friedliche Zusammenleben in Südtirol ist, muss vielmehr aus den in den Verfassungen der internationalen Gemeinschaft (UNO), Europas, Italiens und Südtirols (Autonomiestatut) verankerten Grundwerten (Grundwerte der Toleranz, des sozialen Ausgleichs, des Respekts und des Schutzes der kulturellen Identität) hervorgehen. Ein Hinweis auf die Gefahr von Extremismus gerade in einem multiethnischen Land wie Südtirol für das friedliche Zusammenleben der Menschen könnte im Verein mit der Berufung auf die Grundwerte und Grundrechte in eine Präambel zum Autonomiestatut aufgenommen werden. Auch für Parteienverbot und Finanzierungsverbot bestimmter Einrichtungen ist aus meiner Sicht das Autonomiestatut nicht der richtige Ort.

Stand Umsetzung des Maßnahmenkatalogs:

Extremismus und Gewaltprävention ist Thema von Gesprächen zwischen den Assessoraten für Soziales, Bildung, Integration. Dies erfolgt im Rahmen des geltenden Autonomiestatuts.

### Frage 3.

#### Kammerreform/Arbeitsmarktservice/Integration/Konsumentenschutz

In Südtirol existieren vielfältige Anlaufstellen, die Beratungen bezüglich Förderungen, Beiträge, Hilfen, etc. gewährleisten. Durch das Autonomiestatut ist gesetzlich vorgesehen, dass Agenturen, welche öffentliche Körperschaften des Landes sind eingesetzt werden können.

Macht es aus Ihrer Sicht Sinn, Handwerks- und Landwirtschaftskammer und die Agentur für soziale und wirtschaftliche Entwicklung in eine eigene Arbeiterkammer zusammenzufassen und so eine öffentliche dezentrale Dienstleistungsbehörde zu schaffen, die Beratungen, Coachings, Integrationskurse, Konsumentenschutz durchführt und gleichzeitig die Kontakte zu Unternehmen herstellt? Als Vorbild könnte die österreichische Arbeiterkammer dienen. Die Zusammenfassung von Landwirtschaft und Handwerk würde die vorhandenen Strukturen in der Peripherie auch für Arbeiter öffnen.

Ich sehe Unterschiede zwischen:

- a) Agenturen des Landes im Sinne von Hilfskörperschaften. Solche Hilfskörperschaften sind z. B. die Agentur für soziale und wirtschaftliche Entwicklung und das Arbeitsförderungsinstitut. Sie erfüllen Aufgaben des Landes, welche aufgrund der Besonderheit besagter Aufgaben besser in einer Hilfskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Finanzgebarung wahrgenommen werden können. Gesetzgebungskompetenz Land.
- b) Körperschaften, welche zwar nicht Hilfskörperschaften des Landes sind, aber aufgrund ihrer Aufgaben für die Allgemeinheit einen hohen Finanzierungsanteil durch das Land erhalten. Eine solche Körperschaft (Verein) ist z. B. die Verbraucherzentrale. Ordnungskompetenz Staat; Zielsetzung und Förderungsgesetzgebung beim Land.
- c) Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer. Diese sind als Körperschaften eigenständig. Ordnungskompetenz der Region.
- d) Arbeitsmarktservice: es handelt sich um Dienststellen des Landes und somit nicht um eigene Körperschaften. Gesetzgebungskompetenz des Landes.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen haben die genannten Körperschaften unterschiedliche institutionelle Formen:

- a) Agentur für soziale und wirtschaftliche Entwicklung:
  - Erbringung von Sozialleistungen (finanzielle Transferleistungen) und
  - Verwaltung der damit zusammenhängenden Fonds
  - Aufnahme von Darlehen zur Finanzierung von Großprojekten→Hilfskörperschaft
- b) Arbeitsförderungsinstitut
  - Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen als Gegengewicht gegen die Interessen der Wirtschaft/Arbeitgeber
  - Serviceeinrichtung für ArbeitnehmerInnen→anstatt des derzeitigen Modells wäre eine öffentlich rechtliche Einrichtung nach dem Modell Kammer überlegenswert. Dazu müsste ein Kompetenztatbestand (Land) vorgesehen werden.
- c) Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer:
  - Agentur zur Wahrnehmung der Interessen von Wirtschaftssubjekten und
  - Serviceeinrichtung→eigenständige öffentliche Körperschaft (Kompetenz von der Region zum Land)
- g) Verbraucherzentrale
  - Einrichtung zur Wahrnehmung von Verbraucherinteressen als Ausdruck eines spezifischen Interesses von breiten Bevölkerungsschichten→private Form

Wie im grundsätzlichen Teil meiner Ausführungen dargestellt wird, ist ein solcher Kompetenztatbestand beim Land und nicht bei der Region vorzusehen, um die Schlüssigkeit, Einheitlichkeit der Gesetzgebung für Wirtschafts- und Arbeiterkammern zu gewährleisten. Ein Zusammenschluss der beiden Kammern ist aufgrund der „antagonistischen“ Interessen der Einrichtungen wohl nicht sinnvoll. Aber das ist einfachgesetzliche Materie und nicht Materie des Autonomiestatutes.

Das Arbeitsmarktservice ist als hoheitliche Aufgabe wohl innerhalb der Landesverwaltung zu belassen.

Die Zusammenfassung all dieser Funktionen in einer einzigen Agentur/Organisation halte ich aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen und Funktionen und der diesen zugrundeliegenden Interessen nicht für möglich und zweckmäßig.

#### **Frage 4**

**Neue Säule der Autonomie: res publica? Chancengleichheit und Wohlergehen von Bürgerinnen und Bürgern können Gesellschaften nur dann gewährleisten, wenn sie Gemeinwohl, soziale Gerechtigkeit, Subsidiarität, Chancengleichheit und Solidarität... rechtlich und strukturell verwirklichen. Gesundheit umfasst in einem weiteren Sinn und nach Definition der WHO (world health organisation) alle Teile des Lebens: Kultur, Wohnbau, medizinische Versorgung, Naturschutz, Bildung, Wirtschaft,... Insofern gibt es Überschneidungen von gesellschafts- und gesundheitspolitischen Themen. Wie und wo können und sollen diese Leitprinzipien als eine neue Säule des Autonomiestatuts festgeschrieben werden?**

Hier werden Grundwerte und Grundsätze des Gemeinwohles und der „res publica“ angesprochen, welche in allen Verfassungsbestimmungen und im gesamten Autonomiestatut Niederschlag finden müssen. Als solche sind sie bereits in der Verfassung vorgegeben. Das Autonomiestatut kann und soll sich in einem Grundsatzteil oder in einer Präambel zu einigen grundlegenden Werten bekennen. Autonomie sollte als Eigenverantwortung der darin Lebenden für sich und das Gemeinwohl des Territorium und des „näheren“ und „weiteren“ Gesamten verstanden werden. In diesem Sinne übernehmen die BewohnerInnen Südtirols Verantwortung für sich, für die Nachbarn (im Rahmen der Euregio, im Rahmen der Europäischen Makroregion, innerhalb des Staates, in der EU). Diese Verantwortungsübernahme ist für alle in Südtirol lebenden BürgerInnen, für die Einheimischen und für die Angehörigen anderer Staaten Verpflichtung.

Bezüglich des Kompetenztatbestandes öffentliche Hygiene und Gesundheit sollte eine primäre Kompetenz des Landes eingeführt werden und die Ordnungskompetenz für „Sanitätskörperschaften“ ans Land übergehen.

Siehe Frage 1 und allgemeinen Teil meiner Ausführungen.

#### **Frage 5**

**Grundeinkommen/Mindesteinkommen/Regionalwährung/Steuerung Integration durch Ansässigkeitsklausel oder durch soziale Leistungen**

**Thomas Benedikter schlägt eine Regionsbürgerschaft (in der Europaregion Tirol) anstatt einer Doppelstaatsbürgerschaft vor. Andererseits wurde im Landtag von Trient ein Gesetzesentwurf zur Verknüpfung (eines Teils) von Grundeinkommen/Mindesteinkommen mit einer regionalen Paralellwährung eingebracht. Im ehemals selbstverwalteten Anpezan wurde über Jahrhunderte der Zugang zu Genossenschaften durch die sogenannten regoles gesteuert.**

**Wie schätzen Sie als Experte im Bereich Integration eine Regionsbürgerschaft/ Ansässigkeitsklausel als Steuerungselement für Zugang zu Grundeinkommen/ Regionalwährung, Beratungsstellen, Arbeitsmarktservice, Coaching, Fortbildungen, Sprachunterricht, Gemeindewahlen, provinzielle und regionale Referenden etc. ein? Kann "Heimatrecht" als Anreiz zur Integration verwendet werden? Wie können ländliche und urbane Allmende in einem neuen Statut verankert werden? Welche Rechte können sofort zusammen mit einer Arbeitserlaubnis verliehen werden? Welche Möglichkeiten gibt**

**es, damit die deutsche Sprache der italienischen auch**

**in Bezug auf die Integration gleichgestellt wird? Könnten ausreichende Kenntnisse deutscher oder ladinischer Sprache eine Aufenthaltsverlängerung in der Region/Italien bewirken? Kenntnisse deut-**

**scher Sprache reichen dafür bisher nicht aus. Siehe dazu:**

**<https://www.salto.bz/article/07072016/m5s-will-mindesteinkommen-m-it-parallelwaehrung>**

**<https://www.salto.bz/article/18092015/regionsbuergerschaft-statt-doppelter-staatsbuergerschaft>**

**<http://www.bellunesinelmondo.it/ra-regoles-de-cortina-dampezzo/>**

Das Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit unterliegt z. T. zwingenden EU-rechtlichen Regelungen, welche aus den Grundfreiheiten, insbesondere jene der Freizügigkeit und des Verbotes der Diskriminierung abgeleitet sind. Das Recht auf Freizügigkeit begründet für Unionsbürger den Anspruch auf Leistungen des Landes, in welchem das Arbeitsverhältnis besteht. Es handelt sich um Leistungen mit Rechtsanspruch. Dasselbe gilt für gleichgestellte Nicht-EU-Bürger: Asylberechtigte und langfristig Aufenthaltsberechtigte.

Hat das Autonomiestatut einen Spielraum in Bezug auf restriktive Zugangsregelungen zu Leistungen der Sozialen Sicherheit? Das Festschreiben einer statutarischen Differenzierungsregel für Inländer und Ausländer, auch im Hinblick auf eine Regionsbürgerschaft scheint mir weder möglich noch sinnvoll. Grundrechtsfragen dieser Art sind Zuständigkeit der EU-Gesetzgebung, welche unabhängig von den lokalen Verfassungen gelten. Im Rahmen der Vorgaben der EU können dann die Landesgesetze sehr wohl die dort vorgesehenen Differenzierungen vornehmen, immer innerhalb der im Statut vorgegebenen Grundwerte der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Ausgleichs und der Nichtdiskriminierung, welche ja auch Grundwerte der Verfassung und der EU sind. Das sollte genügen. Eine Deklassierung des Anspruchs auf lokale Sozialleistungen durch die Herabsetzung auf „freiwillige Ermessensleistungen“ widerspräche genannten Grundsätzen und sollte vermieden werden. Bei berechtigten lokalen „Ermessensleistungen“ ist eine einfachgesetzliche Anknüpfung an eine Regionsbürgerschaft/Ansässigkeitsklausel möglich.

## Elenco delle 5 domande (dott. Karl Tragust – gruppo di lavoro n. 6)

### Domanda 1

#### Sanità

**Quali sono le competenze provinciali (finanziarie, giuridiche, riguardo alle prestazioni offerte e al personale) e quali spettano allo Stato? Cosa prevede l'attuale Statuto di autonomia in materia di sanità? Lei, in qualità di esperto, in quali ambiti ritiene ci sia esigenza di un miglioramento, ovvero con quali misure lo Statuto riformato potrebbe migliorare la sanità? Quali sono le ulteriori competenze che potrebbero essere trasferite alla Provincia in ambito sanitario?**

La sanità va qui intesa in modo trasversale (vedi anche domanda 4). Molti sono gli ambiti politici e le competenze chiamate in causa. Promuovere questo approccio trasversale favorisce anche la regolamentazione delle competenze in ambito sanitario. Ciò vale sia per la promozione della salute (prevenzione) sia per il suo recupero (interventi e riabilitazione).

Competenza della Provincia (competenza organizzativa e livelli di prestazione; legislazione sostanziale):  
art. 9, comma 1, numero 10: materie di competenza secondaria: vincolo alle leggi (fondamentali) dello Stato: igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera;  
art. 9, comma 1, numero 11: materie di competenza secondaria: attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature.  
art. 8, comma 1, numero 23: materie di competenza primaria: agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi anti-grandine, bonifica;  
art. 8, comma 1, numero 25: materie di competenza primaria: assistenza e beneficenza pubblica  
Competenza della Regione: (competenza regolatoria)  
art. 4, comma 1, numero 7: materie di competenza primaria: ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri;  
art. 5, comma 1, numero 2: materie di competenza secondaria: ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;  
art. 6, comma 1: competenza terziaria/integrativa: la Regione può emanare norme legislative in materia di previdenza e assicurazioni sociali allo scopo di integrare le disposizioni statali e ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolarne la istituzione.

Livelli essenziali dei servizi:

sono di particolare importanza i livelli essenziali ai quali la legislazione provinciale è vincolata. La Provincia può migliorarli.

Finanziamento:

La sanità delle regioni a statuto normale è finanziata attraverso il fondo sanitario nazionale. L'Alto Adige finanzia le prestazioni sanitarie ricorrendo agli stanziamenti ordinari.

Miglioramenti da introdurre:

1. Un unico legislatore (Provincia)

La suddivisione in competenze provinciali (legislazione sostanziale) e regionali (regolamentazione) va eliminata sia nella legislazione sia nell'attuazione. La competenza regolatoria va quindi trasferita dalla Regione alla Provincia. Ciò renderebbe la legislazione più snella e lineare, l'approccio unitario favorirebbe la collaborazione trasversale aumentando efficacia ed economicità.

2. Competenza legislativa primaria

La competenza legislativa primaria in materia di igiene e sanità dovrebbe essere assegnata alla Provincia. Lo Stato garantisce un livello di servizi unitario tramite la garanzia costituzionale dei livelli essenziali. Il finanziamento dei servizi sanitari è compito della Provincia e rientra nel finanziamento provinciale generale. Per quanto riguarda l'ordinamento delle strutture sanitarie e ospedaliere la competenza primaria è già stata accordata alla Regione, e ora andrebbe trasferita alla Provincia.

### 3. Argomento aggiuntivo "Assistenza e beneficenza pubblica"

La Provincia ha la competenza legislativa primaria in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Si tratta di un ambito molto importante che deve essere unito a quello della sanità nell'ambito dell'integrazione "socio-sanitaria".

### 4. Argomento aggiuntivo "Previdenza e assicurazioni sociali"

La Regione ha competenze terziarie/integrative in materia di previdenza e assicurazioni sociali. Il trasferimento di queste competenze alla Provincia faciliterebbe i collegamenti trasversali tra sanità, sociale e lavoro e nel contempo permetterebbe di soddisfare eventuali necessità connesse a questi settori. Il trasferimento di questa materia alla potestà legislativa secondaria amplierebbe le possibilità della Provincia senza limitare la funzione di garanzia dello Stato. Gli ultimi regolamenti di esecuzione sulla possibilità di introdurre contributi obbligatori per il finanziamento di fondi per la non autosufficienza e di creare istituti previdenziali locali vanno già in questa direzione.

### 5. Argomento aggiuntivo "Ordinamento dei Comuni"

Per un sistema del welfare funzionante è indispensabile che i Comuni possano lavorare. In questo ambito sono impegnate varie organizzazioni pubbliche e locali che operano come istituzioni autonome e in collaborazione con gli enti sociali, i servizi sanitari e i servizi per il mercato del lavoro. Stato, Provincia e Comuni devono coordinarsi nell'organizzazione per garantire integrazione e cooperazione. Concentrare le competenze regolatorie e materiali su Stato e Provincia favorirebbe l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza. Lo stesso vale per le altre competenze regolatorie nell'ambito delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, delle cooperative, delle camere (camera del lavoro come nuovo ambito di competenza analogamente alla Camera di commercio?)

## **Domanda 2**

### **Prevenzione degli estremismi**

**Nel 2010 è stato elaborato un catalogo di misure volto alla prevenzione degli estremismi. Qual è la situazione attuale e quali misure possono essere ancorate nello Statuto di autonomia? Lo Statuto dovrebbe/potrebbe contenere misure quali il divieto di partiti, divieto di finanziamenti a certe strutture ecc.?**

[http://www.forum-p.it/smartedit/documents/downloads/karl tragust.pdf](http://www.forum-p.it/smartedit/documents/downloads/karl%20tragust.pdf)

Statuto di autonomia:

la prevenzione degli estremismi è un tema trasversale e quindi tocca più materie di competenza, come assistenza pubblica e beneficenza, cultura, formazione, lavoro con i giovani, sicurezza pubblica, prevenzione e promozione della salute.

Ritengo che sia difficilmente possibile nonché poco utile inserire esplicitamente la tematica come ambito di competenza.

La necessità di fare tutto il possibile affinché l'estremismo non rappresenti un pericolo per la convivenza pacifica in Alto Adige deve piuttosto risultare da un riferimento ai principi fondamentali (tolleranza, equilibrio sociale, rispetto, tutela dell'identità culturale) ancorati nelle costituzioni della Comunità internazionale (ONU), dell'Europa, dell'Italia e dell'Alto Adige (Statuto di autonomia). Questo riferimento esplicito al pericolo dell'estremismo che potrebbe minare la convivenza pacifica in un territorio multietnico come l'Alto Adige potrebbe essere inserito nel preambolo allo Statuto di autonomia segnalando quindi l'importanza dei valori e dei diritti fondamentali. Lo Statuto non è neanche il luogo adatto per inserire divieti che riguardano partiti o il finanziamento di certe strutture.

Stato dell'attuazione del catalogo di misure:

Estremismo e prevenzione della violenza sono oggetto di discussione tra gli assessorati alle politiche sociali, alla formazione e all'integrazione, nel quadro dell'attuale Statuto di autonomia.

## **Domanda 3**

**Riforma della camera di commercio / servizi per il mercato del lavoro / integrazione / tutela dei consumatori.**

**In Alto Adige vi sono una serie di centri che forniscono consulenza su incentivi, contributi, sussidi**

**ecc. Lo Statuto di autonomia prevede che si possano istituire agenzie che sono enti pubblici della Provincia.**

**Ritiene che sia sensato unificare la camera per l'artigianato e l'agricoltura e l'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico e creare un ente di servizi decentralizzato che fornisca consulenza, coaching, corsi di integrazione e tutela consumatori e al contempo stabilisca il contatto con le aziende? Si potrebbe prendere come modello la Camera del lavoro esistente in Austria. L'unione di agricoltura e artigianato permetterebbe di aprire anche ai lavoratori le strutture già esistenti.**

Ritengo che bisogna distinguere tra

- a) agenzie provinciali come enti strumentali, come l'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico e l'Istituto per la promozione dei lavoratori, che svolgono compiti spettanti alla Provincia e che a causa della loro particolarità possono essere gestiti meglio da un ente strumentale con propria personalità giuridica e un suo bilancio. Competenza legislativa della Provincia;
- b) enti che non sono enti strumentali della Provincia, ma che sulla base dei compiti che svolgono per la collettività ricevono un cospicuo finanziamento provinciale. Un ente (associazione) di questo tipo è ad esempio il Centro tutela consumatori e utenti. La competenza regolatoria spetta allo Stato; obiettivi e finanziamento a carico della Provincia;
- c) Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano: è un ente indipendente. Competenza regolatoria della Regione;
- d) Servizi per il mercato del lavoro: si tratta di uffici provinciali e quindi non di enti autonomi. Competenza legislativa della Provincia.

I suddetti enti hanno varie forme istituzionali a seconda delle loro funzioni:

a) Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico:

- o prestazioni sociali (trasferimenti monetari) e
- o gestione dei fondi collegati
- o accensione di mutui per il finanziamento di grandi progetti

→ ente strumentale

b) Istituto per la promozione dei lavoratori

- o tutela degli interessi dei lavoratori per controbilanciare l'economia e i datori di lavoro
- o ufficio per lavoratori e lavoratrici

→ al posto dell'attuale modello si potrebbe prendere in considerazione un ente pubblico sul modello della Camera di commercio. Per farlo è necessario prevedere un ambito di competenze (Provincia).

c) Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano:

- o agenzia per la tutela degli interessi dei soggetti economici e
- o fornitore di servizi

→ ente pubblico autonomo (competenza dalla Regione alla Provincia)

g) Centro tutela consumatori e utenti

- o ente per la tutela degli interessi dei consumatori come espressione di un interesse specifico di una larga fetta di popolazione

→ Forma privata

Come detto prima, un simile ambito di competenze va previsto a livello provinciale e non regionale per garantire la coerenza e l'organicità della legislazione per la Camera di commercio e la Camera del lavoro. Visti gli interessi opposti non ritengo sia utile unire le due camere. È una materia sulla quale si è legiferato, ma non a livello di Statuto di autonomia.

I servizi per il mercato di lavoro dovrebbero restare esclusivo compito dell'amministrazione provinciale.

In considerazione delle loro diverse finalità e funzioni e degli interessi che vi stanno alla base non ritengo sia possibile e utile unire tutte queste funzioni in un'unica agenzia/organizzazione.

#### **Domanda 4**

**Nuovo pilastro dell'autonomia: res publica? Le società possono garantire pari diritti e benessere delle cittadine e dei cittadini solo nel caso in cui realizzano benessere comune, giustizia sociale, sussidiarietà, parità di diritto e solidarietà sia a livello giuridico sia strutturale. Nel senso ampio e secondo una definizione dell'OMS la salute riguarda tutti gli ambiti della vita: cultura, edilizia abitativa, approvvigionamento medico, tutela della natura, istruzione, economia... Vediamo quindi che vi sono delle sovrapposizioni tra tematiche di natura sociale e politico-sanitaria. Come e dove si può / si devono ancorare questi principi per creare un nuovo pilastro dello Statuto di autonomia?**

Qui si citano valori fondamentali e principi del benessere comune e della "res publica" che devono trovare spazio in tutte le norme costituzionali e nello Statuto di autonomia nel suo complesso. E in quanto tali sono anche già previsti dalla Costituzione. Il preambolo dello Statuto di autonomia può e deve sancire alcuni valori fondamentali. L'autonomia dovrebbe essere vista come la presa di responsabilità delle persone che vivono in un territorio, per se stesse e per il bene comune del territorio, ma anche per un bene "più vicino e più ampio". In quest'ottica la popolazione dell'Alto Adige si assume la responsabilità per se stessa e per i vicini (nell'Euregio, nella macroregione europea, all'interno dello Stato, nell'UE). Questa assunzione di responsabilità è un obbligo morale per tutti gli/le abitanti dell'Alto Adige, per la popolazione locale e per i cittadini di altri Stati.

Riguardo all'ambito di competenza igiene pubblica e salute andrebbe introdotta la competenza primaria per la Provincia, alla quale dovrebbe anche essere trasferita la competenza regolatoria per le strutture sanitarie.

Vedi domanda 1 e la parte generale delle mie considerazioni.

#### **Domanda 5**

**Reddito di base o cittadinanza / reddito minimo garantito / moneta regionale / gestione dell'integrazione mediante clausola di residenza o prestazioni sociali**

**Thomas Benedikter ha proposto la cittadinanza regionale (per l'Euregio) anziché la doppia cittadinanza. In Consiglio provinciale di Trento è invece stata presentata una proposta di legge per collegare (una parte) del reddito di base/minimo a una moneta regionale complementare. Nell'ex territorio autogestito di Ampezzo per secoli l'accesso alle cooperative era gestito tramite le cosiddette regole.**

**In qualità di esperto nell'ambito dell'integrazione lei come giudica una cittadinanza regionale o la clausola di residenza come parametro per l'accesso al reddito di base / valuta regionale, centri di consulenza, servizi per il mercato del lavoro, coaching, formazioni, corsi di lingua, elezioni comunali, referendum provinciali e regionali ecc.? Il "diritto derivante dall'appartenenza" può essere usato come incentivo all'integrazione? Le superfici comuni rurali e urbane possono essere ancorate nel nuovo Statuto? Quali diritti possono essere immediatamente concessi con un permesso di lavoro? Quali possibilità vi sono affinché il tedesco venga equiparato all'italiano anche nell'ambito dell'integrazione? Conoscenze sufficienti di tedesco o ladino potrebbero bastare per un prolungamento del permesso di soggiorno in regione / in Italia? Finora non bastavano.**

**Vedi**

**<https://www.salto.bz/article/07072016/m5s-will-mindesteinkommen-mit-parallelwaehrung>**

**<https://www.salto.bz/article/18092015/regionsbuergerschaft-statt-doppelter-staatsbuergerschaft>**

**<http://www.bellunesinelmondo.it/ra-regoles-de-cortina-dampezzo/>**

Il diritto a percepire le prestazioni sociali è in parte legato a disposizioni europee vincolanti che derivano dalle libertà fondamentali, in particolare dalla libera circolazione e dal divieto di discriminazione. Dal diritto alla libera circolazione per i cittadini comunitari deriva anche il diritto a percepire servizi nel Paese nel quale hanno un contratto di lavoro. Godere di queste prestazioni è un loro diritto. Ciò vale anche per cittadini non comunitari, ovvero richiedenti asilo e soggiornanti di lungo periodo.

Lo Statuto di autonomia consente un margine di azione per regolamentare in modo restrittivo l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale? Inserire nello Statuto una disposizione che preveda il trattamento che distingue i cittadini locali da quelli stranieri non mi sembra né utile né sensato, anche in vista di una

cittadinanza regionale. Simili questioni relative a diritti fondamentali sono di competenza dell'UE e quindi indipendenti dagli ordinamenti locali. All'interno delle disposizioni dell'UE le leggi provinciali possono prevedere delle differenziazioni, ma sempre nel rispetto dei valori fondamentali della giustizia sociale, dell'equilibrio sociale e della non discriminazione previsti dallo Statuto, che sono poi anche principi fondamentali della Costituzione e dell'UE. Ciò dovrebbe bastare. Il declassamento del diritto alle prestazioni sociali locali, riducendole a prestazioni volontarie discrezionali, sarebbe in contrasto con i principi citati e andrebbe quindi evitato. Nel caso di "prestazioni discrezionali" locali e giustificate è possibile stabilire un semplice riferimento normativo a una cittadinanza regionale o clausola di residenza.

EH/cs

### **Südtirols Autonomie: Das neue Statut für soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich**

Südtirol und die Region haben die Autonomie gut genützt. Die Regelungen für Bildungsförderung, sozialen Wohnbau, Gesundheit, Sozialhilfe, Pflegesicherung, Zusatzvorsorge, Familie, Integration, Öffentlichen Betreuungs- und Pflegedienste und Sanitätskörperschaften sind auf gutem Niveau. Das Statut hat sich bewährt.

Trotzdem: das neue Statut kann besser werden. Die Gegebenheiten der sozialen Sicherheit ändern sich rasant. Bewährtes ist unter Druck. Viele glauben, dass nur der Abbau der Leistungsstandards uns im internationalen Wettbewerb überleben lässt. Das Soziale läuft Gefahr aus dem öffentlichen Raum in den privaten und individuellen zurückgegeben zu werden. So einige Auswirkungen des herrschenden Neoliberalismus, die auch in unserem Territorium bemerkbar sind. Für das neue Statut schlage ich vor a) soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich als Grundwerte vorgeben, b) die Zuständigkeiten für Gesetzgebung beim Land konzentrieren und c) Mitbestimmung und Betroffenenbeteiligung stärken.

#### a) Grundsatzartikel/Präambel:

Das Statut soll eine Präambel oder besser einige Grundsatzartikel über die Grundwerte der Autonomie haben. Soziale Gerechtigkeit und sozialer Ausgleich sind solche Grundwerte. In einer Solidaritätsklausel wird festgeschrieben, dass Südtirol Einnahmen der öffentlichen Betriebe zu einem in den Gesetzen zu definierenden Anteil für soziale Bedürfnisse zur Verfügung stellt (z. B. Einnahmen aus Energie). Gesetze über die Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse sehen einen mehrjährigen Finanzierungsplan vor. Bei Steuerreduzierungen sichert eine statutarische Garantieklausel die Finanzierung sozialer Grundbedürfnisse. Die Verteilung der Ressourcen erfolgt nach dem Grundsatz des Bedürfnisses. Die direkte Verankerung der genannten Grundprinzipien im Statut (nicht in der Präambel), hätte den Vorteil, dass die Gesetzgebung direkt daran gebunden ist. Sie ist der Präambellösung vorzuziehen.

#### b) Zuständigkeiten:

Auf dem Gebiete der Region Trentino-Südtirol sind heute vier Gesetzgeber tätig: EU, Staat, Region und autonome Provinzen. Das erschwert eine Gesetzgebung fürs organische Ganze. Ich plädiere für die Übertragung der Gesetzgebungsbefugnisse der Region an die Länder, für die primäre Zuständigkeit des Landes im Gesundheitswesen und für die sekundäre Zuständigkeit bei Vorsorge und Sozialversicherung. Die Übertragung der sog. Ordnungskompetenz an die Länder würde das Gesamtsystem stimmiger, organischer und einfacher machen. Die Gesetze für Wirtschaft, Bildung, Wohnbau, Gesundheit, Soziales, Vorsorge, Familie, Arbeit, Migration können gut aufeinander abgestimmt und mit den Ordnungsbestimmungen, also dem institutionellen und organisatorischen Rahmen der Lokal-, Sozial- und Gesundheitskörperschaften, direkt verbunden werden. Das steigert Wirksamkeit und Effizienz des Gesamten. Auch die Verwaltungszuständigkeiten von Land und Lokalkörperschaften sind im Statut klarer zu regeln, damit die heutige Grauzone zwischen Landes- und Gemeindegzuständigkeiten, z. B. bei der Sozialhilfe, aufgelöst werden.

c) Im Sozialbereich ist die Ausrichtung auf die Betroffenen wichtig. Nach dem Grundsatz: Nichts über uns, ohne uns. Mitbestimmungs- und Anhörungsmechanismen sind statutarisch zu verankern.

Was tun mit der Region? Aus der Sicht der Sozial- und Gesundheitsgesetzgebung brauchen wir sie nicht. Interessant ist hingegen eine Klammer im historischen, kulturellen, europäischen und grenzüberschreitenden Sinne mit den Ländern des historischen Tirol und den Nachbarregionen. Die Region ist in diesem Sinne neu zu erfinden und die überregionale Zusammenarbeit auch im Modell der Europaregion weiterzuentwickeln. Soziale Sachverhalte werden immer grenzüberschreitender und interessiert dadurch auch die Nachbarstaaten und -regionen. Die Regelung des lokalen Gemeinwesens muss dem Rechnung tragen. Trotz und gerade wegen der neuesten Migrationsbewegungen.

### **L'autonomia altoatesina: il nuovo Statuto a favore della giustizia e dell'equilibrio sociali**

L'Alto Adige e la Regione hanno usato bene le prerogative dell'autonomia. Le normative in materia di sostegno a formazione, edilizia sociale, sanità, assistenza sociale, assistenza alle persone non autosufficienti, previdenza integrativa, famiglia, integrazione, servizi pubblici di assistenza e cura e strutture sanitarie sono a un buon livello. Fin qui lo Statuto ha quindi dato buona prova di sé.

Ma il nuovo Statuto può comunque essere migliore. Gli elementi che determinano la sicurezza sociale mutano molto rapidamente. Le buone pratiche sono messe in questione. Molti credono che solo la progressiva riduzione degli standard delle prestazioni ci consentirà di sopravvivere nel quadro della concorrenza internazionale. Il sociale corre il rischio di ritornare dalla dimensione pubblica a quella privata e individuale. Questo ce lo fanno intuire alcune conseguenze del neoliberismo imperante che si vedono anche da noi. Per il nuovo Statuto propongo a) di porvi alla base come valori fondanti la giustizia e l'equilibrio sociali, b) di concentrare le competenze legislative a livello provinciale e c) di rafforzare il coinvolgimento e la partecipazione delle persone parti in causa.

#### **a) Articolo di principio generale/preambolo:**

Lo Statuto dovrebbe contenere un preambolo, o meglio alcuni articoli, con i principi fondanti dell'autonomia, tra cui la giustizia e l'equilibrio sociali. In una clausola di solidarietà si stabilisce che l'Alto Adige mette a disposizione una parte delle entrate delle aziende pubbliche (la percentuale verrà definita per legge) per esigenze sociali (per esempio i ricavi nel settore dell'energia). Le leggi sulla copertura dei bisogni fondamentali in ambito sociale prevedono un piano finanziario pluriennale. In cambio di una riduzione fiscale una clausola di garanzia, inserita nello Statuto, garantisce il finanziamento di bisogni fondamentali in ambito sociale. La distribuzione delle risorse avviene secondo il principio del bisogno. L'ancoraggio diretto di questi principi fondamentali nello Statuto (e non nel preambolo) avrebbe il vantaggio che la legislazione vi sarebbe poi direttamente collegata. E questa sarebbe la soluzione preferibile.

#### **b) Competenze**

Per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol i legislatori sono attualmente quattro: UE, Stato, Regione e Province autonome. Ciò rende più difficile legiferare in modo organico. Io sono favorevole al trasferimento delle competenze legislative della Regione alle Province e all'attribuzione alla Provincia della competenza primaria in materia di sanità e di quella secondaria in materia di previdenza e assicurazione sociale. Il passaggio della cosiddetta competenza regolatrice alle Province renderebbe il sistema nel suo insieme più coerente, organico e semplice. Le leggi in materia di economia, istruzione, edilizia abitativa, sanità, sociale, previdenza, famiglia, lavoro e migrazione possono essere coordinate e direttamente collegate con i vari ordinamenti, quindi con la cornice istituzionale e organizzativa degli enti locali, sociali e della sanità. Ciò contribuirebbe ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'insieme. Anche l'esercizio delle competenze amministrative di Provincia ed enti locali va regolamentato in modo più chiaro nello Statuto per eliminare la zona grigia tra le competenze della Provincia e quelle dei Comuni, per esempio per quanto riguarda l'assistenza sociale.

c) In ambito sociale è importante l'orientamento rivolto alle persone parti in causa. Bisogna seguire il principio: non fate niente senza di noi se la cosa ci riguarda. Introdurre nello Statuto i meccanismi per coinvolgere le varie parti e ascoltare le esigenze di tutti.

Cosa fare con la Regione? Se guardiamo alla legislazione in materia di sanità e welfare non ne abbiamo bisogno. Invece è interessante considerare in un'ottica unitaria le province del Tirolo storico e le regioni limitrofe sotto il profilo storico, culturale, europeo e transfrontaliero. La Regione va reinventata in questo senso e la collaborazione tra i vari territori va ulteriormente sviluppata all'interno del modello dell'euroregione. I temi del welfare sono sempre più transfrontalieri e di conseguenza interessano anche gli Stati e le regioni confinanti. E il modo in cui si gestisce e si disciplina la vita della comunità a livello locale deve tenere conto di ciò. Questo nonostante, e forse proprio a causa, dei recenti flussi migratori.

## Verzeichnis der 5 Fragen (an Herrn Stephan Lausch - Arbeitsgruppe Nr. 8)

**1. Welchen Vorschlag, der konkrete Möglichkeiten hat, in Betracht gezogen zu werden, können wir einbringen, um der direkten Demokratie in Südtirol einen Impuls zu geben? Einen ausformulierten Landesgesetzentwurf oder eine generelle Empfehlung? Oder etwas anderes?**

Der Impuls für eine Regelung der Direkten Demokratie, die dem Willen der Bevölkerung entspricht, ist aus dem Volk selbst in Form von vier Volksbegehren und zwei Volksabstimmungen gegeben worden. Ein Gesetzentwurf liegt also schon vor, derzeit auch wieder im Landtag.

Einiges lässt hoffen, dass der Gesetzentwurf, der derzeit vom Landtag ausgearbeitet wird, eine halbwegs brauchbare Regelung darstellen wird. Auch in Anerkennung der Tatsache, dass eine solche Regelung nur mit Hilfe der Nutzung direktdemokratischer Instrumente zustande gekommen sein wird, muss den Bürgerinnen und Bürgern das Recht eingeräumt werden, in Zukunft nicht nur mit dem bestätigenden Referendum eine Kontrollfunktion über die einschlägige Gesetzgebung auszuüben, sondern auch das Recht, mit eigener Initiative an weiteren Verbesserungen und Anpassungen arbeiten zu können, anhand der Erfahrungen, die in den kommenden Jahren mit dieser Form der Demokratie und den festgelegten Regeln zu machen sein werden.

Welchen Beitrag kann der Autonomiekonvent dazu leisten?

Es ist eine unentschiedene Frage der Interpretation des Art. 47 des Autonomiestatutes (AS), ob ausschließlich der Landtag eines jener Gesetze verabschieden kann, für die die Zuständigkeit mit eben diesem Artikel 47 an das Land Südtirol übertragen worden ist oder ob diese Gesetze auch auf Initiative eines Promotorenkomitees mittels Volksabstimmung beschlossen werden können. Vier verschiedene Kommissionen, die entsprechende Anträge auf Zulässigkeit von Volksabstimmungen über diese Materie zu prüfen hatten, haben die Rechtmäßig- und Zulässigkeit einer gesetzeseinführenden Volksabstimmung zu einem solchen Vorschlag festgestellt, eine Kommission entschied sich für die Unzulässigkeits-erklärung.

Fest steht, dass es kein Urteil des Verfassungsgerichtes, keine explizite verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage gibt für eine Leseweise von Art. 47, aus der die Unzulässigkeit einer Volksabstimmung über einen Vorschlag zur Regelung eines Grundgesetzes abgeleitet werden könnte. Bezeichnenderweise sprechen die Vertreter der restriktiven Auslegung von einer impliziten Grenze (limite implicito), die in diesem Fall gegeben sei.

Aus meiner Sicht besteht kein Zweifel darüber, dass gerade eine solche Zuständigkeit den Bürgerinnen und Bürgern nicht vorenthalten werden darf. Ich bin davon überzeugt, dass es sich um den Systemfehler schlechthin der bestehenden Demokratie handelt, wenn nur jene deren Regeln und ihre Funktionsweise festlegen können, die aufgrund dieser Regeln die Ausübung der gesamten demokratische Entscheidungsmacht gestalten und sich diese vorbehalten können.

Aus diesem Grund lege ich dem Forum der 100 ans Herz, eine mit wenigen Worten zu bewerkstelligende Anpassung von Art. 47 AS zu verlangen, die keinen Zweifel mehr darüber offen lässt, dass Grundgesetze von der Art des Wahlgesetzes oder eines Gesetzes zur Direkten Demokratie auch mittels Volksabstimmung über einen aus dem Volk kommenden Vorschlag in Kraft gesetzt werden können. Ein gleichlautender Antrag wurde am 5. Mai dieses Jahres bei den Konventgesprächen (WS 3 „Bürgerbeteiligung“) mit Vorlage einer entsprechenden Neuformulierung beschlossen.

**2. Welche Mitbestimmungsforderungen könnten im Rahmen des Autonomiekonvents die F100 realistisch stellen? Welche Beteiligungsformen lassen sich grundsätzlich unterscheiden und welche davon könnten im Rahmen des Autonomiekonvents die F100 realistisch stellen?**

**Forderung nach gesetzliche Verankerung, dass - wie bei Flugplatzbefragung der Fall - alle Bürger rechtzeitig und gut über die beiden Standpunkte informiert werden.**

Es würde Sinn machen, im Autonomiestatut zu verankern, dass ausnahmslos alle Formen der Mitbestimmung und die Verfahrensregeln zu ihrer Anwendung mit Landesgesetz geregelt werden. Abzugehen wäre also von der derzeitigen Aufzählung, die dann immer restriktiv ausgelegt werden kann, wenngleich mit der derzeitigen Aufzählung (referendum abrogativo, propositivo, consultivo und proposta di legge di iniziativa popolare) offensichtlich die Zuständigkeit zur Regelung der Mitbestimmungsrechte schlechthin an das Land Südtirol übergegangen ist.

Das fundamentalste der Mitbestimmungsrechte betrifft aber die Festlegung der Grundrechte in einer eigenen Verfassung. In einer integralen Demokratie muss das Volk das Recht haben, nicht nur mit Referenden über die von der politischen Vertretung vorgenommenen Verfassungsänderungen zu entscheiden (wie es jetzt, am 4.12., im Block über 47 abgeänderte Verfassungsartikel wieder der Fall sein wird), sondern selbst auch die Initiative zur Verfassungsänderung und zur Totalrevision der Verfassung zu ergreifen. In Südtirol kann aber, im Unterschied zu den Regionen mit Normalstatut, nicht nur das Volk dieses Recht nicht ausüben, sondern auch nicht die politische Vertretung. Deshalb ist es meine Überzeugung, dass im Zuge der Reform des Autonomiestatutes die Festschreibung der Verfassungssouveränität oberste Dringlichkeit hat. Südtirol muss sich, wie die Regionen mit Normalstatut, eine eigene Verfassung geben können. Das Autonomiestatut ist kein Ersatz für eine Landesverfassung. Zugleich mit der Festschreibung dieser Zuständigkeit muss festgelegt werden, dass eine Landesverfassung, ihre Abänderung oder Totalrevision auf Initiative des Volkes erfolgen kann, d.h. die Verfassungssouveränität muss vom Souverän ausgeübt werden können, und dieser ist in einer Demokratie das Volk.

Bezüglich der in der Frage angesprochenen Informationspflicht ist festzustellen, dass das Land Südtirol nun an Stelle des Staates seine autonome Zuständigkeit wahrnehmen muss. Mit dem Mailänder Abkommen ist die staatliche Finanzierung einer gleichberechtigten Information über private Medien entfallen und an das Land übergegangen. Diese hat bisher darin bestanden, dass privaten Medien, die im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen Belangsendungen mit gleichberechtigter Beteiligung der berechtigten Subjekte ausgestrahlt haben, mit öffentlichen Geldern dafür entschädigt worden sind.

In Bezug auf das öffentlich-rechtliche Medium RAI Südtirol hingegen gibt es bislang nur eine delegierte Zuständigkeit, die jährlich neu zwischen AGICOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), Land und Landesbeirat für das Kommunikationswesen definiert oder einfach verlängert wird.

Das Autonomiestatut sieht für das Land Südtirol die primäre Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Kommunikationswesens vor. Im Zuge der Statutsreform wäre es also sinnvoll, diese Kompetenz klarer zu definieren und zwar betreffend die Kontrollfunktion und die Informationspflicht in allen institutionellen Belangen auf der Grundlage des Prinzips der Gleichberechtigung und Verpflichtung zur neutralen Wiedergabe der Positionen aller berechtigten Subjekte.

Was eine institutionelle, neutrale, objektive und gleichberechtigte Information im Hinblick auf Volksabstimmungen betrifft, wie sie versuchsweise bei der Volksbefragung zum Flugplatz allen Wahlberechtigten in Südtirol zur Verfügung gestellt worden ist, besteht die Zusicherung der Präsidentin des zuständigen Gesetzgebungsausschusses, eine solche Informationspflicht im neuen Gesetz zur Direkten Demokratie vorzusehen. Damit würde auch auf Landesebene gelten, was seit Dezember 2014 mit dem Regionalgesetz Nr. 11 schon für alle Gemeinden gilt.

Bedenklich ist hingegen die mehrheitliche Haltung des Landtages. Sie hat sich in der Ablehnung eines Beschlussantrages zur Abfassung eines Abstimmungsheftes nach dem Vorbild jenes zur Flugplatzbefragung im Hinblick auf das Verfassungsreferendum ausgedrückt. Diese Haltung beinhaltet eine nicht nachvollziehbare Benachteiligung der deutschsprachigen Bevölkerung bei gesamtstaatlichen Referenden bei ihnen zustehenden und sie direkt betreffenden Entscheidungen. Eine institutionelle Information mit den oben genannten Charakteristika sollte also auch in Bezug auf gesamtstaatliche Volksabstimmungen verpflichtend sein.

### **3. Welches sind die möglichen Nachteile der Herabsetzung/Streichung vom Quorum?**

**Welches kann eine angemessene Schwelle für das Quorum sein, durch die trotzdem das demokratische Prinzip der Vertretung eingehalten wird?**

Ich kann beim besten Willen keine Nachteile darin sehen, kein Beteiligungsquorum vorzusehen. Alle Argumente, die dagegen angeführt werden, können unschwer widerlegt werden. Hier seien aus Platzgründen nur die drei häufigsten genannt.

Behauptet wird,

dass ohne Beteiligungsquorum eine Minderheit über eine Mehrheit entscheiden kann. Das Gegenteil ist der Fall: Bei einem Null-Quorum entscheiden 100% der Abstimmungsberechtigten, denn jede/r weiß, dass jene die Abstimmung entscheiden, die sich daran beteiligen werden. Nichtbeteiligung ist in diesem Fall also bewusste Stimmenthaltung und Delegation der Entscheidung an die Mitbürger – aus welchem Grund auch immer. Gilt

hingegen ein Quorum von mehr als 25%, dann entscheidet u. U. die Minderheit jener, die durch Nichtbeteiligung die Gültigkeit der Abstimmung verhindern wollen.

dass ohne Beteiligungsquorum ein Abstimmungsergebnis bei geringer Beteiligung nicht repräsentativ sein kann. Hier gilt ebenso das oben genannte Argument. Wenn die Wahlberechtigten wissen, dass die Abstimmenden entscheiden, dann ist ihre Nichtbeteiligung eine Stimmenthaltung und muss als Delegation der Entscheidungsmacht an die MitbürgerInnen gewertet werden. Mit dem Nullquorum wird folglich das Prinzip der Repräsentation auf die Bürger erweitert.

dass ohne Beteiligungsquorum evtl. die legitimierte Mehrheit der politischen Vertretung in Frage gestellt wird. Hier ist festzustellen, dass die Regierungsmehrheiten normalerweise nicht mehr als 35% der Wahlberechtigten vertreten. Und wiederum gilt auch hier: Bei einer Abstimmung ohne Quorum entscheiden immer 100% der Abstimmungsberechtigten, also das Volk, der Souverän selbst. Überdies ist festzustellen, dass die Beteiligung bei nicht vorhandenem Quorum in der Regel höher ist. Überdies sollte nicht davon ausgegangen werden, dass die politische Vertretung in allen Fragen eine absolute Legitimität genießt. Viele Fragen haben sich bei der Wahl nicht gestellt und besitzt eine Mehrheit für eine Entscheidung in diesen Fragen also auch nicht die absolute Legitimität. Die berechtigte Ablehnung des Beteiligungsquorums wird nun auch dadurch bestätigt, dass der in Ausarbeitung befindliche Vorschlag von einem Beteiligungsquorum absieht, das es erlauben würde, mit einer zu erwartenden Nichtbeteiligung an der Abstimmung eine solche zu gewinnen. In der Anlage stelle ich eine Auflistung vieler Gründe für die Ablehnung eines Beteiligungsquorums zur Verfügung.

#### **4. Kann die Einführung von Formen direkter Demokratie in Südtirol das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Sprachgruppen in Gefahr bringen?**

Allem vorausgeschickt erinnere ich daran, dass sowohl das Autonomiestatut als Grenze für die Gültigkeit von Volksabstimmungen, als auch die spezifische landesgesetzliche Regelung derselben explizit den Schutz der Rechte der Sprachgruppen garantieren. Es kann also keine Volksabstimmungen über Materien geben, mit denen ein solches Recht verletzt werden könnte. Das heißt z. B., dass ein Vorschlag zur Neuregelung der Toponomastik nur dann zur Volksabstimmung kommen kann, wenn er nicht das Recht einer Sprachgruppe verletzt. Darüber hinaus kann man aber auch der Meinung sein, dass es Themen gibt, die zwar nicht Rechte einer Sprachgruppe tangieren, für die aber eine besondere Sensibilität bei einer Sprachgruppe besteht. Solche Fälle können nicht im Vorhinein definiert werden und grundsätzlich sollte auch nicht jedes Thema, das eine sprachgruppenspezifische Relevanz hat, von einem Volksentscheid ausgenommen sein. Es ist durchaus sinnvoll, dass eine Auseinandersetzung in solchen Fragen auch in der Bevölkerung selbst stattfinden kann. Nur sollte es nicht so sein, dass eine Sprachgruppenminderheit in solchen Fragen grundsätzlich von einer Sprachgruppenmehrheit überstimmt werden kann. Aus diesem Grund ist von der Initiative für mehr Demokratie eine Regelung ausgearbeitet worden, die folgendes vorsieht:

Angesichts eines Antrages auf Volksabstimmung kann die Mehrheit der politische Vertretung einer Sprachgruppe im Landtag verlangen, dass bei der Volksabstimmung nicht die einfache Mehrheit der sich landesweit an der Volksabstimmung beteiligenden Stimmberechtigten entscheidet, sondern dass es für eine Annahme des Antrages auch die Mehrheit in der von der Frage betroffenen Sprachgruppe bedarf. Es kann also bei Vorliegen einer ethnisch sensiblen Frage eine zwei- oder auch dreifache Mehrheit gefordert werden. Die Mehrheit innerhalb einer Sprachgruppe ist feststellbar, indem für die Annahme des Vorschlag auch die mehrheitliche Zustimmung der Stimmberechtigten zusammen in jenen Gemeinden verlangt wird, in denen diese Sprachgruppe mehrheitlich vertreten ist. Das ist für die italienische Sprachgruppe in den Gemeinden Bozen, Leifers, Pfatten, Branzoll und Salurn der Fall, für die ladinische in den achte ladinischen Gemeinden. Laut Aussage der Präsidentin des zuständigen Gesetzgebungsausschusses soll diese Regelung im neuen Gesetz zur Direkten Demokratie übernommen werden.

Ich will aber auch betonen, dass nach meiner Einschätzung und aufgrund der Erfahrungen, die man mit der Anwendung Direkter Demokratie in Ländern mit mehreren Sprachgruppen gemacht hat, diese mehr ein integrierende Wirkung hat, als eine, die Spannungen erzeugt. So wie grundsätzlich die Erfahrung zu machen ist, dass mit der Praxis Direkter Demokratie ein höherer Grad von gesellschaftlicher Integration erreicht wird und dass aufgrund der intensiven öffentlichen Debatten im Vorfeld von Volksabstimmungen bei den Bürgerinnen und

Bürgern eine bessere Kenntnis der Verhältnisse und Bedingungen, die für die verschiedenen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen gelten, vorhanden ist.

Direktdemokratische Instrumente sind zuallererst – und sollen dementsprechend zugänglich geregelt sein – eine Möglichkeit für Minderheiten, sich Gehör zu verschaffen. Auf diese Weise kann sich auch ein besseres Verständnis für deren Situation und deren Erwartungen an die Gesellschaft entwickeln.

## **5. Überholt oder ergänzt die direkte Demokratie die parlamentarische Demokratie? Wie können sie sich sinnvoll ergänzen?**

Immer wieder ist zu hören, dass Direkte Demokratie die parlamentarische Arbeit behindern und schwerfällig machen würde, ja, dass diese beiden Funktionsweisen der Demokratie grundsätzlich unvereinbar seien. Die Schweiz, deutsche Bundesländer und Staaten der USA beweisen genau das Gegenteil.

Im Rahmen der parlamentarischen Demokratie, wie sie bislang praktiziert wird, kann man jedoch den Eindruck haben, dass die Anwendung der direkten Demokratie eher wie ein Störfaktor wirkt. Sie stellt Entscheidungen in den Weg, die nicht ins herrschende Konzept passen und die angesichts des absoluten Vertretungsanspruches der Regierungsmehrheit wie eine Delegitimierung derselben wirken. Direkte Demokratie ist im Rahmen der herrschenden „repräsentativen“ Demokratie nur ein Korrektiv. Was dabei aber deutlich wird, ist die Tatsache, dass die politische Mehrheit nicht grundsätzlich und immer den Mehrheitswillen der Bevölkerung vertritt, dass vielmehr in einem nicht bestimmten Ausmaß die politische Mehrheit an der Bevölkerungsmehrheit vorbei regiert. In der herrschenden Konkurrenzdemokratie kommt der Mehrheitswille der Bevölkerung, der sich direktdemokratisch ausdrückt, ins Räderwerk dieses heillosen Gegeneinander, aller gegen alle. Deshalb wird Direkte Demokratie oft als Sand im Getriebe empfunden. Soll hingegen grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, dem Grundprinzip der Demokratie zu entsprechen, nämlich dass mit ihr der Wille der Mehrheit verwirklicht wird, dann muss Direkte Demokratie gut anwendbar und wirksam praktiziert werden können.

Eine Direkte Demokratie, deren Wirkung sich konstruktiv entfalten können soll, verlangt eine andere Funktionsweise parlamentarischer Demokratie. Unter ihrer Einwirkung kann die derzeit nicht besonders „repräsentativ“ wirkende Demokratie, auf Dauer effektiv repräsentativer werden.

Es ist eine parlamentarische Demokratie vorstellbar - und eine solche wird auch anderenorts praktiziert - zu der die Direkte wesentlich dazu gehört, die ihr gegenüber einen aktiven und ebenbürtigen Teil der Aufgabe erfüllt und mit der sie das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie auf eine befriedigende Weise erst eigentlich möglich macht.

Eine wirkliche Konkordanzdemokratie wird erst dann möglich, wenn „das Volk“ direktdemokratisch eine aktive Rolle übernimmt. Denn Konkordanzdemokratie meint eine Demokratie, in der es eine Zusammenarbeit möglichst vieler politischer Kräfte auf der gemeinsamen Suche nach den besten Lösungen gibt. Das bedeutet, dass alle größeren Parteien, die gemeinsam ungefähr 70 - 80% der Wählenden vertreten, gemeinsam regieren. Das heißt auch, dass es im Parlament zu den verschiedenen Fragen unterschiedliche Mehrheiten gibt, dass es also nicht mehr eine feststehende Mehrheit und daneben immer die gleiche Opposition gibt. Wenn nun im Parlament eine breite Zusammenarbeit herrscht, dann ist es notwendig, dass von außerhalb Kontrolle ausgeübt wird. Das ist Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger selbst, also der so vielgestaltigen Gesellschaft, die mit dem direktdemokratischen Instrument des Referendums über Gesetze und Beschlüsse der Landesregierung wie eine Alarmanlage wirkt und ein Kontrollorgan ist. Es ist dann aber auch wichtig, dass die Zivilgesellschaft dort mit dem Instrument der Volksinitiative so etwas wie die Funktion eines Kopiloten ausüben kann, der eingreift, wenn sein Kollege müde geworden ist, also als Energie- und Ideengeber dort, wo keine Erneuerung stattfindet. Damit ist kein Bürger, ist keine Bürgerin überfordert, denn in der Gesellschaft ist das ganze kreative Potential vorhanden, um falsche Wege zu vermeiden und die richtigen zu finden. In ihr sind alle nötigen Selbstheilungskräfte vorhanden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen diese nur entfalten können und sie dürfen sich nicht von jenen als zu bequem, unfähig und eigensüchtig reden lassen, die an ihrer Stelle zu wissen beanspruchen, was sie brauchen. Indirekte (parlamentarische) und Direkte Demokratie gehören zusammen. Ihr Zusammenwirken wird dann produktiv sein, wenn sie sich gegenseitig anerkennen, sich ernst nehmen und um die Wichtigkeit füreinander wissen. Dazu braucht es auch, wenn wir uns heute umsehen, eine andere politische Vertretung, ja und freilich auch eine Gesellschaft, die lernen will, sich selbst über den Weg zu trauen.

## **Elenco delle 5 domande (al signor Stephan Lausch - gruppo di lavoro n. 8)**

**1. Quale proposta possiamo fare, che abbia concrete possibilità di essere presa in considerazione, per dare un impulso alla democrazia diretta nella ns. Provincia? Un disegno di legge provinciale articolato oppure una generica raccomandazione? O altro ancora?**

L'impulso per una regolamentazione della democrazia diretta che corrisponda alla volontà popolare è venuto dal popolo stesso, con quattro iniziative popolari e due referendum. Dunque un disegno di legge è già stato presentato, ed è ancora una volta in attesa di trattazione in Consiglio provinciale.

Alcune circostanze fanno sperare che il disegno di legge attualmente in fase di elaborazione da parte del Consiglio stesso conterrà una normativa accettabile. Tale normativa verrà elaborata solo in seguito all'uso di strumenti di democrazia diretta. Pur riconoscendo questo fatto, alle cittadine e cittadini dev'essere concesso non solo il diritto di esercitare in futuro un controllo sulla legislazione col referendum confermativo, ma anche il diritto di prendere iniziative per migliorare e adeguare le leggi – in base alle esperienze che si dovranno fare nei prossimi anni con questa nuova forma di democrazia.

Che contributo può dare in questo senso la Convenzione sull'autonomia?

Se solo il Consiglio provinciale possa emanare una di quelle leggi la competenza sulle quali è stata trasferita alla Provincia autonoma di Bolzano con l'articolo 47 dello Statuto di autonomia, o se tali leggi possano anche essere approvate in un referendum su iniziativa di un comitato promotore, è una questione ancora aperta riguardante l'interpretazione del citato articolo 47. Quattro diverse commissioni hanno constatato legittimità e ammissibilità delle richieste di referendum per introdurre una legge in questa materia; una commissione invece le ha dichiarate inammissibili.

Certo è che non ci sono sentenze della Corte costituzionale, né basi esplicite nel diritto costituzionale o nelle leggi ordinarie per un'interpretazione dell'articolo 47 da cui si possa ricavare l'inammissibilità di referendum su una proposta per una normativa fondamentale. Significativamente i sostenitori dell'interpretazione restrittiva parlano al riguardo di un "limite implicito".

Dal mio punto di vista non c'è dubbio che proprio una tale competenza non si possa negare a cittadine e cittadini. Sono convinto che questo è l'errore di sistema per eccellenza della democrazia esistente: che le regole possono essere stabilite solo da coloro che poi se ne servono per esercitare tutto il potere democratico e riservarselo.

Per questo motivo raccomando vivamente al Forum dei 100 di esigere un piccolo adeguamento dell'articolo 47 dello Statuto – per non avere più dubbi sulla legittimità di approvare leggi fondamentali come la legge elettorale o una legge sulla democrazia diretta, anche mediante referendum su una proposta proveniente dal popolo. La stessa richiesta è stata approvata il 5 maggio di quest'anno nei colloqui della Convenzione (workshop 3 – "Partecipazione dei cittadini"), con la presentazione di una riformulazione in tal senso.

**2. Quali richieste di coinvolgimento possono essere fatte realisticamente dal Forum dei 100 nel contesto della Convenzione dell'autonomia?**

**Quali forme di partecipazione si possono distinguere e quali potrebbero essere realisticamente richieste dal Forum dei 100 nel contesto della Convenzione dell'autonomia?**

**Richiedere di ancorare per legge che, come nel referendum sull'aeroporto, tutti i cittadini vengano informati per tempo e in modo esaustivo sulle due possibilità.**

Sarebbe opportuno sancire nello Statuto di autonomia che le forme di partecipazione e le relative regole procedurali siano disciplinate senza eccezioni con legge provinciale. Pertanto si dovrebbe superare l'attuale elencazione, che può sempre essere interpretata restrittivamente – anche se evidentemente con l'attuale elencazione (referendum abrogativo, propositivo, consultivo e proposta di legge d'iniziativa popolare) la competenza sulla disciplina dei diritti di partecipazione politica è compiutamente passata alla Provincia autonoma di Bolzano.

Ma il più importante fra i diritti di partecipazione politica è quello di sancire i diritti fondamentali in una propria costituzione. In una democrazia integrale, il popolo non deve avere solo il diritto di decidere con referendum sulle modifiche costituzionali approvate dai rappresentanti politici (come avverrà ancora una volta il prossimo 4 dicembre sull'insieme delle modifiche a 47 articoli della Costituzione) – ma anche il diritto di prendere esso stesso l'iniziativa per modificare o completamente riformare la Costituzione. Diversamente dalle Regioni a statuto

ordinario, nelle quali il popolo non può esercitare questo diritto, in Alto Adige non possono esercitarlo neanche i rappresentanti politici. Perciò è mia convinzione che nella riforma dello Statuto di autonomia il punto più urgente è sancire la sovranità costituzionale. Come le Regioni a statuto ordinario, anche l'Alto Adige deve potersi dare una propria costituzione: lo Statuto di autonomia non può sostituire una costituzione. Contestualmente alla definizione di tale competenza bisogna stabilire che una costituzione provinciale, la sua modifica o anche riforma completa possano essere realizzate per iniziativa popolare. In altre parole, che la sovranità costituzionale possa essere esercitata da chi ha la sovranità: in una democrazia, dal popolo.

Riguardo al dovere d'informazione citato nella domanda, bisogna osservare che ora la Provincia di Bolzano deve esercitare la propria competenza autonoma al posto dello Stato. Relativamente ai mezzi d'informazione privati, l'accordo di Milano ha messo fine al finanziamento statale dell'informazione paritetica; questa competenza è ora passata alla Provincia. Finora essa è consistita nel rimborsare con denaro pubblico i mezzi d'informazione privati che trasmettono messaggi autogestiti per elezioni e votazioni, garantendo agli aventi diritto un accesso paritetico. Invece per la RAI locale c'è a oggi solo una competenza delegata, ridefinita o semplicemente prorogata ogni anno d'intesa fra Agcom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), Provincia e Comitato provinciale per le comunicazioni.

Lo Statuto di autonomia prevede per la Provincia autonoma di Bolzano competenza legislativa primaria sulle comunicazioni. Nel quadro della riforma dello Statuto sarebbe dunque opportuno definire più chiaramente tale competenza, includendovi la funzione di controllo e il dovere d'informazione su tutte le questioni istituzionali, da esercitare in base al principio di parità e all'obbligo di presentare in modo neutrale le posizioni di tutte le parti.

Riguardo a un'informazione sui referendum – istituzionale, neutrale, oggettiva e con pari accesso per le parti, come quella fornita in Alto Adige per il referendum consultivo sull'aeroporto – la presidente della commissione competente ha dato assicurazione che la nuova legge sulla democrazia diretta prevederà un obbligo in tal senso. Così vigerebbe anche a livello provinciale quanto già vige dal dicembre 2014 per tutti i Comuni ai sensi della legge regionale n. 11.

È invece preoccupante la posizione di una maggioranza in Consiglio provinciale, che ha respinto una mozione sulla redazione di un opuscolo informativo per il referendum costituzionale simile a quello elaborato per il referendum consultivo sull'aeroporto. Questa posizione implica un'ingiustificabile discriminazione della popolazione di lingua tedesca nei referendum nazionali su decisioni che le spettano, e che la riguardano direttamente. Pertanto un'informazione istituzionale con le caratteristiche succitate dovrebbe essere obbligatoria anche per i referendum nazionali.

### **3. Quali possono essere gli eventuali svantaggi di un abbassamento/cancellazione del raggiungimento del quorum? Quale può essere una percentuale adatta del quorum che rispetti comunque il principio democratico della rappresentanza?**

Nel modo più assoluto, non riesco a vedere alcuno svantaggio nell'assenza di un quorum. Tutti gli argomenti in suo favore sono facilmente confutabili. Per ragioni di spazio cito solo i più frequenti.

Si sostiene:

- che senza quorum una minoranza deciderebbe sulla maggioranza. È vero il contrario. Senza quorum decide il 100% degli aventi diritto, perché tutti sanno che decide chi vota. Non votare equivale a una consapevole astensione e a delegare – per qualsiasi motivo – la decisione ai concittadini. Se c'è invece un quorum superiore al 25%, il risultato potrebbe essere deciso dalla minoranza che non vota per boicottare il referendum.
- che senza quorum il risultato di una votazione con bassa affluenza non sarebbe rappresentativo. Anche qui vale l'argomento spiegato sopra: se gli aventi diritto sanno che decide chi vota, non votare è una forma di astensione, da considerare come una delega a concittadine e concittadini. Di conseguenza non prevedere il quorum significa estendere ai cittadini il principio di rappresentanza.
- che senza quorum potrebbe essere messa in discussione la maggioranza legittimata dei rappresentanti eletti. C'è da osservare che normalmente le maggioranze di governo non rappresentano più del 35% degli aventi diritto al voto. Pertanto, ancora una volta: in una votazione senza quorum decide il 100% dell'elettorato, cioè il popolo sovrano. Inoltre senza quorum l'affluenza è generalmente maggiore. Né si dovrebbe presupporre che la

rappresentanza politica sia illimitatamente legittimata a decidere su ogni questione. Infatti al momento delle elezioni molte questioni non si pongono, per cui su di esse la maggioranza non ha una legittimità illimitata.

La legittima disapprovazione del quorum è confermata anche dalla proposta in fase di elaborazione, che non lo contempla perché permetterebbe di vincere la consultazione con la prevedibile strategia di non partecipare al voto. In allegato faccio pervenire un'elencazione di molte ragioni per rifiutare il quorum.

#### **4. Può l'introduzione di forme di democrazia diretta nella ns. Provincia mettere a rischio la pacifica convivenza dei diversi gruppi linguistici?**

Prima di tutto ricordo che sia lo Statuto di autonomia come limite per la validità dei referendum, sia anche la legislazione provinciale in materia tutelano esplicitamente i diritti dei gruppi linguistici. Dunque non possono esserci referendum su materie tali da poter ledere questi diritti. P.es. la proposta di una nuova disciplina della toponomastica può essere sottoposta a referendum solo se non viola i diritti di un gruppo linguistico. Comunque si può essere dell'opinione che certi temi, pur non toccando i diritti di un gruppo linguistico ne tocchino però in modo particolare la sensibilità. Questi casi non si possono definire a priori, e in linea di principio non si dovrebbe escludere dai referendum ogni tema rilevante per un particolare gruppo linguistico. È assolutamente opportuno che su tali questioni si possa confrontare anche la popolazione stessa. D'altra parte si dovrebbe rendere impossibile che in queste materie un gruppo linguistico minoritario sia messo in minoranza da una maggioranza di altra lingua. Per questo motivo l'Iniziativa per più democrazia ha concepito la seguente regolamentazione.

In seguito a una richiesta di referendum, la maggioranza della rappresentanza politica di un gruppo linguistico in Consiglio provinciale può richiedere che nel referendum non decida solo la maggioranza dei votanti nell'intera provincia, ma anche la maggioranza di detto gruppo linguistico. Pertanto su questioni etnicamente sensibili si può richiedere una maggioranza doppia o anche tripla. La maggioranza entro un gruppo linguistico si può constatare richiedendo anche l'approvazione della maggioranza degli aventi diritto di voto nell'insieme dei comuni in cui quel gruppo linguistico è maggioritario. Per il gruppo linguistico italiano si tratta dei comuni di Bolzano, Laives, Vadena, Bronzolo e Salorno; per quello ladino sono gli otto comuni ladini. La presidente della competente commissione legislativa ha dichiarato che s'intende inserire questa norma nella nuova legge sulla democrazia diretta.

Vorrei però sottolineare che nella mia valutazione e in base alle esperienze di democrazia diretta in Paesi con più gruppi linguistici, in tali questioni la democrazia diretta ha un effetto più integrante che conflittuale. In linea di principio, l'esperienza dimostrerà che con la democrazia diretta si raggiunge un maggior grado d'integrazione. E che grazie agli intensi dibattiti pubblici prima dei referendum cittadine e cittadini conoscono meglio la situazione dei diversi strati e gruppi nella società.

Gli strumenti di democrazia diretta sono innanzi tutto una possibilità per le minoranze di farsi sentire, e per questo vanno regolamentati in modo da renderli effettivamente accessibili. Così potrà esserci anche una maggiore comprensione di situazione e aspettative delle diverse minoranze.

#### **5. La democrazia diretta supera o integra la democrazia parlamentare? Come si raccordano proficuamente le due modalità?**

Si sente spesso ripetere che la democrazia diretta ostacolerebbe e appesantirebbe il lavoro parlamentare, e che queste due modalità democratiche sarebbero fondamentalmente inconciliabili. La Svizzera, alcuni Land tedeschi e Stati degli USA dimostrano esattamente il contrario.

Nondimeno, nell'ambito della democrazia parlamentare finora praticata si può avere l'impressione che la democrazia diretta sia considerata un elemento di disturbo. Infatti la maggioranza di governo rivendica una rappresentatività assoluta, e così percepisce come delegittimazione le decisioni popolari che si oppongono alle proprie vedute. Nel sistema attuale di democrazia "rappresentativa", la democrazia diretta è solo un correttivo. Comunque si vede chiaramente che la maggioranza politica non rappresenta sempre la volontà della maggioranza della popolazione – anzi, in una certa misura governa senza considerarne la volontà. La nostra attuale democrazia è caratterizzata da una terribile contrapposizione di tutti contro tutti. E la volontà della maggioranza della popolazione – che si esprime con la democrazia diretta – s'inserisce fra gli ingranaggi di questo sistema. Così la democrazia diretta è spesso percepita come sabbia negli ingranaggi. Se invece vogliamo veramente seguire il

principio fondamentale della democrazia, cioè realizzare la volontà della maggioranza della popolazione, la democrazia diretta dev'essere ben applicabile ed efficiente.

Perché la democrazia diretta possa svilupparsi costruttivamente, la democrazia parlamentare deve funzionare con altre modalità. Così l'attuale democrazia, che non appare particolarmente "rappresentativa", potrà esserlo di più e permanentemente.

È concepibile – ed è anche praticata altrove – una democrazia parlamentare rispetto alla quale la democrazia diretta è pari e complementare, contribuendo così a un funzionamento veramente soddisfacente della democrazia parlamentare.

Una vera democrazia consociativa è possibile solo se il popolo vi partecipa attivamente con la democrazia diretta. Infatti una democrazia è consociativa se permette la collaborazione fra il maggior numero possibile di forze politiche, nella ricerca comune delle migliori soluzioni. Questo vuol dire che tutti i partiti maggiori, che insieme rappresentano ca. il 70-80% dei votanti, governano insieme. Così in parlamento sulle diverse questioni ci sono maggioranze diverse: dunque non c'è più maggioranza fissa né sempre la stessa opposizione. Se in parlamento c'è una vasta collaborazione, è necessario un controllo esterno. Questo compito spetta alle cittadine e ai cittadini stessi – cioè alla società nelle sue articolazioni – che con lo strumento del referendum su leggi e delibere della Giunta provinciale fungono da allarme e organo di controllo. Ma è importante anche che la società civile possa esercitare - con lo strumento dell'iniziativa popolare – la funzione diciamo di copilota, che interviene quando il suo collega è stanco, portando nuove energie e idee laddove il rinnovamento è venuto meno. Nella democrazia diretta nessuna cittadina, nessun cittadino si trova davanti a un compito impossibile. Infatti nella società c'è tutto il potenziale creativo per evitare le vie sbagliate e trovarne di giuste; e ci sono tutte le forze necessarie per correggersi. Cittadine e cittadini devono solo poterle esprimere, senza farsi convincere di essere troppo pigri, incapaci ed egoisti da chi pretende di sapere meglio di loro di cosa hanno bisogno.

Democrazia indiretta (parlamentare) e diretta devono essere complementari. E insieme funzioneranno bene, a condizione di riconoscersi reciprocamente, prendersi sul serio ed essere consapevoli dell'importanza reciproca. A questo fine c'è anche bisogno, se ci guardiamo intorno, di un'altra rappresentanza politica, e naturalmente anche di una società che voglia imparare ad aver fiducia in se stessa.

Stephan Lausch  
AB/pa

Bolzano, ottobre 2016