

# I PRESUPPOSTI STORICO-FILOSOFICI DELL'AUTONOMIA NELLA PROVINCIA DI BOLZANO\*.

di Antonio Merlino\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. Il punto e le linee: l'autonomia tra posto e presupposto. – 3. L'autonomia come presupposto? – 4. Un memoriale. La storia come fonte dell'autonomia.

24

## 1. Introduzione.

Affronto il tema dell'autonomia della Provincia di Bolzano con inevitabile spirito dialettico per più ragioni. In primo luogo per la mia appartenenza culturale tanto al mondo italiano quanto al mondo austriaco. In secondo luogo per via della natura dialettica dello Statuto di autonomia del quale tratterò, ossia di una fonte che sfida per sua costituzione il principio unitario – cioè monista – dello Stato centrale. Infine, non posso che riconoscere il rapporto dialettico tra le norme statutarie – nella loro evoluzione – e i presupposti di ordine giuridico, storico e filosofico che ne presiedono la specialità<sup>1</sup>.

In questa prospettiva sono necessarie due premesse ulteriori. La prima: riconoscere dei presupposti filosofici, iscritti nella filigrana della storia europea, non significa ambire a restaurare quella storia, né confidare di ristabilire quel che è stato o di conservare intatto il presente, ma significa semmai reperire nel passato elementi che possono illuminare l'attualità e così cambiare il futuro<sup>2</sup>. In secondo luogo, occorre precisare che i presupposti filosofici sono sempre anche presupposti storici, secondo il principio crociano dell'identità

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Professore a contratto di Storia del pensiero giuridico e della Bioetica – Università Telematica San Raffaele di Roma. Professore a contratto (Privat Dozent DDr., Dr. Habil.) di Vergleichendes Vefassungsrecht Italien – Österreich e di Rechtsphilosophie – Università Paris Lodron di Salisburgo.

<sup>1</sup> Sul principio di specialità alla base dell'autonomia della Provincia di Bolzano in una prospettiva evolutiva si vedano le lucide pagine di F. Palermo, *Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra l'Accordo di Parigi e il "terzo Statuto"*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, n. 32/2006, pp. 283-302

<sup>2</sup> In questo senso lo Statuto di autonomia non va considerato come un risultato definitivo, né le sue norme possono ritenersi immutabili ed incise una volta per tutte nel bronzo della legge. Se è vero che un ordinamento giuridico vive e muta con una società, uno Statuto non può fare diversamente. Per una sintesi sulle esigenze di aggiornamento del modello autonomistico stilizzato nel 1972 si veda l'intervista a Francesco Palermo condotta da M. Ferrandi in *Il faticoso modello. Cinquant'anni di "seconda autonomia" in Alto Adige/Südtirol*, Merano, Alphabeta, 2021, p. 87 e ss. specialmente.

tra filosofia e storia, che larga parte ebbe nelle più limpide riflessioni dei giuristi del secolo scorso: una filosofia sorge e si sviluppa sempre in una storia e qualora ne fosse astratta rischierebbe di degenerare a bieco strumento dei più disparati intenti ideologici<sup>3</sup>.

Paolo Grossi pensava che un ordinamento giuridico fosse sempre un punto lungo una linea evolutiva, che affonda le sue radici nel passato ma è vigorosamente proiettata nel futuro.<sup>4</sup> In questo articolo volgeremo lo sguardo retrospettivamente, ma solo sulla base di queste necessarie premesse.

## 2. Il punto e le linee: l'autonomia tra posto e presupposto.

La versione dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige divulgata per molti anni dalla Giunta provinciale di Bolzano e anticipata da una prefazione dell'allora Landeshauptmann Luis Durnwalder è stata accompagnata da un utile manuale, curato dai giuristi Ivo Winkler e Lukas Bonell e impreziosito da una pregnante e sintetica nota redazionale. "La lunga storia dell'autonomia altoatesina" – si legge nella nota – è iniziata con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi avvenuta il 5 settembre del 1946 e ha conosciuto una "specie di provvisoria conclusione" con la consegna della quietanza liberatoria da parte dell'Austria l'11 giugno 1992, icasticamente denominata "chiusura del Pacchetto"<sup>5</sup>.

L'autonomia bolzanina si aprirebbe così con un momento iniziale, l'accordo di Parigi, che sancì l'impronta sovrastatale e internazionale della questione altoatesina/sudtirolese, e un momento *provvisoriamente conclusivo*, la chiusura del *Pacchetto* nei primi anni Novanta del secolo scorso. Il fondamento dell'ordinamento giuridico locale sarebbe allora da collocarsi nel secondo Dopoguerra e con questa constatazione avremmo esaurito i problemi

---

<sup>3</sup> Sull'idealismo di Croce e il diritto si vedano le fondamentali riflessioni di V. Frosini, *L'idealismo giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 1978. Sull'impatto dello storicismo assoluto sui giuristi italiani si confronti con A. Merlino, *L'idealismo giuridico di Vittorio Frosini*, con una prefazione di T.E. Frosini, Il Formichiere, 2020, p. 47 e seguenti in particolare.

<sup>4</sup> P. Grossi, *Il punto e la linea (Storia del diritto e diritto positivo nella attuale crisi delle fonti)*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2011, pp. 69-79. Si confronti con P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2003, pp. 43-45: "Se il diritto è vocato a ordinare la storia umana, è scontato che abbia in sé una precisa vocazione a incarnarsi nell'esperienza storica, diventando di questa una dimensione insopprimibile". "Comprensione del presente, percezione del senso della linea in cui il presente si colloca e di cui costituisce soltanto un punto" aprono alla "capacità di avviare la costruzione del futuro".

<sup>5</sup> L. Bonell e I. Winkler (a cura di), *Manuale dell'autonomia. Descrizione delle competenze legislative ed amministrative della Provincia autonoma di Bolzano*, con prefazione di L. Durnwalder, Bolzano, Giunta provinciale di Bolzano, 2009, p. 15.

sulle origini della specialità statutaria. La storia autonomista di Bolzano sorgerebbe tra le macerie della catastrofe bellica e totalitaria, per usare l'espressione del giurista Giuseppe Capograssi<sup>6</sup>. Tutto questo è senz'altro vero e trova una potente conferma nella storia *contemporanea* come fonte del diritto, tuttavia lo sguardo potrebbe essere proiettato oltre la più recente conformazione positiva dell'ordinamento giuridico altoatesino/sudtirolese, facendo nostro il motto di Karl Kraus “*Ursprung ist das Ziel*”<sup>7</sup>.

Gli Accordi di Parigi sono oggi considerati il fondamento sovranazionale per l'autonomia legislativa ed esecutiva della Provincia di Bolzano, tradotti poi infelicitemente nel primo Statuto di un'autonomia provinciale (1948) revocata e assorbita – o meglio revocata perché assorbita – nella macrostruttura regionale e quindi di fatto diluita dalla maggioranza italiana nella Regione Trentino-Alto Adige, che rispecchiava i rapporti di forza della politica nazionale<sup>8</sup>. Questa maggioranza non fu tale soltanto in quanto italiana, ma soprattutto in quanto espressione di formidabili tendenze centraliste confermatesi nella prassi politica e giuridica nazionale del secondo Dopoguerra e sovvertite soltanto nel 1972 con il secondo Statuto di autonomia, a seguito del *Los von Trient!* e della vertenza internazionale sollevata con Bruno Kreisky dall'Austria al cospetto dell'Onu<sup>9</sup>.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite si espresse con due risoluzioni, la prima del 31 ottobre del 1960 e la seconda del 28 novembre 1961: le due risoluzioni invitarono Italia ed Austria garante ad intrattenere il dialogo e a raggiungere una condivisa applicazione del Trattato di Parigi. Su questi presupposti internazionalistici si formò la Commissione dei 19, il cui lavoro costituì la base del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, approvato nel 1972 con legge costituzionale e tuttora vigente.

<sup>6</sup> G. Capograssi, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Jus*, n. II/1950, pp. 177-207. Capograssi fu un lucido interprete della tradizione autonomista, che egli rivendicava in aperta sfida al centralismo statale otto e novecentesco, come tratto caratteristico di una storia europea che risaliva al pluralismo giuridico medioevale. Sul Medioevo giuridico come ordinamento pluralista si veda P. Grossi, *Ordine giuridico medioevale*, Bari-Roma, Laterza, 2003<sup>2</sup>, p. 32 ss. specialmente. Sui rapporti giuridici sinallagmatici nel Medioevo giuridico senza Stato si vedano le pagine fondamentali di M. Bloch, *La société féodale*, Paris, Albin Michel, 1939.

<sup>7</sup> Traduco a giovamento di quei filosofi che non hanno familiarità con la lingua tedesca: “origine è la meta”. Kraus aveva scritto quel verso nella poesia *Der sterbende Mensch*, che si concludeva con una strofa pronunciata da Dio e rivolta all'uomo: “Im Dunkel gehend, wußtest du ums Licht./ Nun bist du da und siehst mir ins Gesicht./ Sahst hinter dich und suchtest meinen Garten./ Du bleibst am Ursprung. Ursprung ist das Ziel./ Du, unverloren an das Lebensspiel,/ nun muß, mein Mensch, du länger nicht mehr warten“. Si veda K. Kraus, *Worte in Versen*, I, Leipzig, Verlag der Schriften von Karl Kraus Kurt Wolff, 1919 (1916), p. 69.

<sup>8</sup> Di utile lettura il volume P. Piccoli e A. Vadagnini (a cura di), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, Il Mulino, 2010. Si veda C. Gatterer, *Im Kampf gegen Rom*, trad. it. di U. Gandini, *In lotta contro Roma*, con una prefazione di A. Langer, Bolzano, Praxis 3, 1994.

<sup>9</sup> Per una lucida interpretazione storica si veda di G. Grote e H. Obermair, *A Land on the Threshold. South Tyrolean Transformations, 1915–2015*, Oxford - Bern - New York, Peter Lang, 2017. Si confronti con G. Bernardini e G. Pallaver (a cura di), *Dialogo vince violenza. La questione dell'Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Con questa specialissima fonte giuridica si riconobbe ampia autonomia legislativa ed esecutiva alla Provincia<sup>10</sup>. Il sistema di competenze primarie, secondarie e terziarie fu fissato nei primi articoli (il combinato disposto tra gli artt. 4, 5, 6 e 8, 9 e 10) e in rispettoso ossequio della Costituzione repubblicana e degli obblighi di natura internazionale.<sup>11</sup>

L'autonomia, celebrata nel 2022 in occasione del cinquantesimo anniversario del secondo Statuto, non è tuttavia soltanto l'esito definitivo di una stilizzata architettura giuspubblicistica e nemmeno la immobile conseguenza giuridico-politica che discende dagli Accordi di Parigi e dalla loro applicazione, ma annovera tra le sue fonti anche la più profonda storicità implicita nel suo stesso concetto.

Gli anni che hanno immediatamente preceduto l'approvazione del primo Statuto sono stati ricchissimi di dottrina e di sommovimenti istituzionali spesso convergenti proprio sulla conformazione giuridica del concetto di autonomia nel nuovo assetto repubblicano e democratico che intendeva sancire la definitiva cesura con il passato tenebroso dell'esperienza fascista e con il centralismo albertino che le fornì un fertile terreno su cui proliferare. Fermenti autonomisti, ho detto: questi ispirarono i Costituenti, ma rimasero inattuati, relegati nell'inchiostro della legge e traditi nella prassi dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale.

Ancora alla metà degli anni Settanta Giorgio Berti aveva denunciato questo tradimento, affermando che l'articolo espressione del principio (fondamentale) autonomista del nuovo ordinamento repubblicano, l'art. 5, era rimasto "lettera morta"<sup>12</sup>. Quell'articolo, che metteva in relazione la sovranità statale – la Repubblica una indivisibile della tradizione francese – con il decentramento amministrativo, prefigurava secondo Berti un "tipo di organizzazione dello Stato" che sovvertiva il principio monista dell'unità statale a lungo

---

<sup>10</sup> Si veda l'intelligente pubblicazione di G. Faustini con G. Andreatta, *Alto Adige: il dopo Pacchetto*, Bologna, Il Mulino, 1977.

<sup>11</sup> L'art. 4 dello Statuto fissa la potestà legislativa della Regione Trentino-Alto Adige delimitata dalla «Costituzione», dai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» dal «rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali». L'articolo 8 dello Statuto ribadisce quei limiti attribuiti alla Regione per delimitare l'ampia autonomia legislativa delle Province di Bolzano e Trento. Gli articoli 4 e 8 definiscono così le competenze primarie ed esclusive. L'art. 5 fissa le competenze legislative secondarie e concorrenti della Regione, da esercitarsi nei limiti dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» e anche in questo caso l'art. 9 riprende quei limiti per definire le competenze secondarie delle Province di Bolzano e Trento. Il combinato disposto tra articolo 6 e 10 fissa infine le competenze terziarie e residuali ossia gli ambiti riservati ad una potestà legislativa integrativa delle leggi statali. Sulla base dell'art. 8 dello Statuto e dell'art. 29, legge n. 241/1990, è stata inoltre emanata la legge provinciale n. 17/1993 sul procedimento amministrativo. Sull'autonomia della Provincia di Trento si veda tra i tanti R. Toniatti, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in G. Postal, M. Marcantoni e R. Toniatti, (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 255-312.

<sup>12</sup> G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna – Roma, Zanichelli, 1975, pp. 277-295.

dominante e tuttora invitto nella mentalità dei giuristi<sup>13</sup>. L'articolo, originariamente collocato in apertura del titolo V della Costituzione e poi significativamente trasferito tra i principi fondamentali, comportava per Berti la “rottura dell'unità amministrativa dello Stato” e così il riconoscimento dell'autonomia dei cosiddetti enti locali.

A detta di Berti il principio autonomista esprimeva un “modo di essere” della Repubblica, il “volto interno della sovranità statale”<sup>14</sup>. Rompeva non solo con l'esperienza fascista ma anche con l'ideologia centralista che si era prepotentemente affermata nella scienza giuridica dominante tanto in Italia quanto in Austria (ossia nelle idee dominanti che sono marxianamente le idee della classe dominante: ossia le mitologie giuridiche, per usare l'espressione del compianto Paolo Grossi.<sup>15</sup> Per Grossi l'affermazione del centralismo politico andava infatti di pari passo con l'esaltazione dell'individuo-monade, scaturito dalla fiamma della Rivoluzione francese, astratto da ogni corpo sociale e infine isolato e inerme a fronte del potere politico nel secolo *lungo* della borghesia trionfante, l'Ottocento)<sup>16</sup>.

### 3. L'autonomia come presupposto?

La storia dell'autonomia altoatesina/sudtirolese non è una semplice narrazione autoctona, ma va decifrata attraverso le lenti critiche del dibattito dottrinale e della tradizione costituzionalista<sup>17</sup>. Insomma, lo Statuto, questa peculiare fonte del diritto, non va soltanto analizzato come punto di arrivo definitivo, come norma positiva *in Stein gegossen*, ossia scolpita una volta per tutte nella piramide in questo caso pietrificata della gerarchia delle fonti (*Stufenbau*), né il fondamento dell'autonomia può essere esclusivamente rintracciato

<sup>13</sup> Si ricordi che Tocqueville era persuaso che l'abbinamento tra centralismo politico e amministrativo fosse il vero pericolo dispotico annidato nelle moderne democrazie di massa. Rinvio al mio *Montesquieu. Eine Perspektive*, mit einer Einleitung von M.J. Rainer, Boston-Berlin, 2020.

<sup>14</sup> G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, cit.

<sup>15</sup> Mi riferisco a P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, terza edizione accresciuta, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>16</sup> Si veda P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 119-214. Secondo Grossi nel Novecento del diritto le istanze anticentraliste riscoprirono la “complessità” del panorama giuridico non costringibile nel costipato binomio Stato-individuo.

<sup>17</sup> Vedasi nuovamente F. Palermo, *Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra l'Accordo di Parigi e il “terzo Statuto”*, cit. Per prospettive evolutive dell'autonomia altoatesina si veda dello stesso autore *Verso una riforma partecipata dello statuto di autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in *Informator*, 2015, pp. 9-15. Nel 2016 è stata istituita una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia, che rappresenta un tentativo, seppur naufragato, di adeguare lo Statuto ai tempi sulla base di procedimenti partecipativi. Si veda in proposito E. Happacher, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 1-14.

in una norma cristallizzata come fonte di rango costituzionale, modificabile esclusivamente per mezzo di un procedimento rafforzato sebbene sorretta da una base giuridica di diritto sovrastatale. Dicevamo: l'autonomia ha le sue radici profonde nella sedimentazione di un passato remoto e il secondo Statuto è una tappa lungo uno sviluppo che implica per sua natura una ulteriore evoluzione nel futuro. Il tempo non si ferma.

La storia (recente) dell'autonomia (più risalente) scaturisce sì tra le macerie della catastrofe totalitaria che divampò nella regione di confine attribuita con il 1919 all'Italia, ma che fu tradizionalmente pluriculturale e plurilinguistica. E pluriordinamentale. Dopo i primi anni di assestamento dei nuovi confini, il fascismo aveva cercato di spezzare ogni legame tra Bolzano e la secolare storia autonomista del Tirolo.

Negli anni Venti fu proibito l'insegnamento della lingua tedesca, i sudtirolesi di lingua tedesca furono interdetti dalle cariche pubbliche, i beni di associazioni e federazioni furono confiscati<sup>18</sup>. Nel 1939 la furia totalitaria si abbatté doppiamente su Bolzano, giacché Hitler e Mussolini vennero ad un patto sciagurato ossia imposero le opzioni alla popolazione di lingua tedesca e ladina e così di *optare* tra l'italianizzazione e il trasferimento coatto nei territori del Reich. Dopo l'8 settembre 1943 il territorio fu annesso all'*Alpenvorland* con le gravi conseguenze che l'annessione comportò. Con l'ingresso degli Alleati nel Tirolo del Sud, nella tarda primavera del 1945, il neocostituito partito popolare sudtirolese, guidato all'epoca dall'*Obmann* Erich Ammon, abbandonò rapidamente ogni pretesa all'autodeterminazione, irrealistica nel contesto internazionale del Dopoguerra<sup>19</sup>.

1946, si diceva: a margine del Trattato di Parigi fu siglato dagli allora ministri degli Esteri Alcide De Gasperi e Karl Gruber l'accordo che ne porta il nome. L'accordo prevedeva, all'art. 2, il diritto all'esercizio di un potere esecutivo e legislativo. Va qui notato che la traduzione italiana dell'accordo, che traggio dal manuale prima menzionato, rende l'originale espressione francese *accorder* e inglese *will be granted* con un fuorviante *è concesso*, secondo la lingua del liberalismo giuridico ottocentesco, che tanto in Austria con la *Dezemberverfassung* (1867) quanto in Italia con lo Statuto albertino (1848), *concedeva* diritti in una carta *octroyée* in luogo di riconoscerli quali inabdicabili presupposti

---

<sup>18</sup> Nel 2022 sono stati ricordati a Bolzano i cinquant'anni del secondo Statuto, ma anche il centenario della deposizione del sindaco Julius Perathoner a seguito della cosiddetta *marcia su Bolzano* che precedette di poco la marcia su Roma.

<sup>19</sup> H. Heiss e S. Lechner, *Erich Amonn. Bürger, Unternehmer, Politiker 1896–1970: ein Porträt*, Bozen, Raetia, 2019.

ordinamentali<sup>20</sup>. Non è un caso, in questa prospettiva, che il verbo *riconoscere* ricorra nella formulazione dei principi fondamentali della Carta costituzionale (e significativamente nell'art. 5) per sancire il fatto che l'Assemblea costituente non li stava semplicemente forgiando *ex novo*, ma riconoscendo, appunto, come presupposti del costituzionalismo nella sua evoluzione.

L'accordo prevedeva inoltre l'uguaglianza tra i cittadini di lingua tedesca e di lingua italiana, la salvaguardia del carattere etnico e dello sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca e il diritto all'insegnamento nella madrelingua, il ristabilimento dei nomi italianizzati, la parità delle due lingue nella Pubblica amministrazione e una revisione secondo spirito di equità delle opzioni. Il trattato riconosceva così tanto dei diritti individuali quanto dei diritti collettivi, attribuiti alle minoranze abitanti quel territorio.

Dopo il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 il principio autonomista trovava accoglimento presso i Costituenti, che infine lo trasferirono da norma costituzionale inaugurale del titolo V a vero e proprio principio fondamentale (l'attuale art. 5 appunto). Questo riconoscimento incontrò l'apprezzamento del gruppo linguistico tedesco della Provincia di Bolzano, che non era rappresentato in Costituente, ma che intratteneva con essa un vivace dialogo.

#### 4. Un memoriale. La storia come fonte dell'autonomia.

E proprio in quei tempi di fertile sommovimento istituzionale, tra nostalgie e abiure dell'ordine albertino, fra i documenti trasmessi alla Costituente dalla rappresentanza sudtirolese ve ne è uno tanto fondamentale quanto poco noto, un memoriale inviato dal Segretario Generale della *Südtiroler Volkspartei* Otto Guggenberg all'Assemblea, non per rivendicare istanze separatiste o autonomiste in ragione del conflitto *etnico* o linguistico, ma per esprimere ad una Assemblea disposta all'ascolto le ragioni dell'autonomia e al contempo ricordare la storia del Tirolo del Sud, che si sviluppò a partire dal Medioevo fino

---

<sup>20</sup> Sull'accezione di presupposto rinvio ad un mio recente scritto *The Unwritten Presuppositions of Public Law*, «eudia», 2022, pp. 1-11: <https://www.eudia.org/essay-%E2%8E%A5-the-unwritten-presuppositions-of-constitutional-law/> Sullo Statuto albertino vedasi il punto di vista di T. Kröll, *Italiens Weg in den Faschismus. Eine verfassungsrechtliche Studie und zugleich ein Beitrag zu Fragen der Staats- und Verfassungslehre*, Wien, Jan Sramek Verlag, 2014.

a quando non fu revocato dal centralismo feroce del regime di Mussolini<sup>21</sup>. In quella storia autonomista la tutela delle minoranze trovava molti solidi argomenti.

Nel *Memoriale riguardante l'autonomia del Tirolo meridionale* si legge poco della specialità linguistica, considerata come presupposta, e del conflitto *nazionale*; vi si trova invece un accorato, anche se non sempre cronologicamente preciso, richiamo alla storicità dell'autonomia, che ha avuto le sue origini nel Medioevo giuridico. Nelle prime righe del memoriale si avverte infatti che “un breve cenno storico è indispensabile per comprendere le richieste autonomistiche della popolazione tirolese e i loro moventi”, giacché “nelle sue linee fondamentali” la “struttura costituzionale, amministrativa e sociale” del Tirolo meridionale “era già delineata sul finire del XIII secolo e tale rimase fino alla fine del secolo XIX”<sup>22</sup>. Guggenberg, uomo politico dalla solida formazione giuridica, poneva l'enfasi sul sistema di limiti iscritti tradizionalmente nella storia autonomistica del “Tirolo meridionale”: “il governo del principe era, fino dal secolo XIII, ben limitato dai diritti di una specie di parlamento, senza il consenso del quale non si potevano emanare leggi, levare imposte e chiamare alle armi la popolazione”. Guggenberg usava la lingua della giurisprudenza familiare ai Costituenti e specialmente ai sostenitori del principio autonomista, edulcorando il passato, ma traendone al contempo un insegnamento per il presente: a sua detta “il senso e la volontà di auto-governo della popolazione, ed in ispecie dei contadini, rimasero per secoli costantemente vivi ed operanti” con la sola eccezione della “breve interruzione napoleonica”<sup>23</sup>.

Guggenberg assottigliava il suo sguardo politico e giuridico in una prospettiva non solo storica ma anche comparata e lo affissava infine sull'allora recente esperienza austriaca, fervidamente percorsa da “due tendenze”, quella “federalista” da una parte e quella “favorevole al centralismo dall'altra”, confluite infine, con la Costituzione del 1867, in “una larga autonomia dei singoli *Länder*”, “così come si erano storicamente formati e sviluppati”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> O. Guggenberg, *Memoriale riguardante l'autonomia del Tirolo meridionale*, 16 settembre 1947. Questo memoriale inviato ai Costituenti è consultabile tra le carte del Fondo Bruni presso l'Archivio Basso in Roma (serie 3, fascicolo 60). Non sorprende di trovare questo documento poco noto, se non addirittura sconosciuto, tra le carte di un fervente autonomista come Gerardo Bruni. Ringrazio la responsabile dell'Archivio, Simona Luciani per l'assistenza nella consultazione dell'Archivio.

<sup>22</sup> A scorrere quelle pagine salta all'occhio che si tratta di qualcosa di più di semplice *cenno*: tutto il memoriale è intriso di storicità.

<sup>23</sup> *Ibidem*, foglio 1, non numerato.

<sup>24</sup> *Ibidem*, foglio 2, non numerato. Sul peso della *Dezemberverfassung* del 1867 nel costituzionalismo austriaco che sfociò nella *Bundesverfassung* si veda tra tanti M. Thaler, *Grundlagen von Verfassungs- und*



Nel 1947 Guggenberg descriveva con parole a noi oggi assai orecchiabili l'autonomia austriaca: “la competenza tra Stato e *Länder* venne divisa in modo da lasciare allo Stato tutta un serie di attribuzioni generali, mantenendo alle Regioni la competenza che non era espressamente conferita allo Stato. In molte materie, nella legislazione sulle acque ad esempio, lo Stato emanava norme generiche e fissava i principii generali; le Regioni legiferavano nell'ambito di tale cornice”.

A dispetto di una narrativa sovente assuefatta al postulato di un atavico e insanabile conflitto tra gruppi linguistici e nazioni, il Segretario generale del partito popolare sudtirolese (SVP) non giudicava con sfavore neppure l'annessione del “Tirolo meridionale” all'Italia (1919), giacché “gli uomini di Stato responsabili promisero solennemente il mantenimento delle locali autonomie, godute fino a quel momento dai territori annessi”<sup>25</sup>. Quelle *promesse* si sarebbero dovute tradurre in realtà e le trattative a tal fine erano in corso dal 1919 al 1921 sotto gli esecutivi presieduti da Nitti, Giolitti e Bonomi fino all'emanazione del R.D. n. 1319/1921 che prevedeva l'istituzione di commissioni locali e centrali per la definizione dei poteri legislativi delle diete provinciali. Tutte cose che allora avevano generato fiducia nello Stato italiano e che, commenta amaramente Guggenberg, “con l'avvento del fascismo” rimasero “lettera morta”<sup>26</sup>.

Sulla base dell'argomento storicista la *Südtiroler Volkspartei*, che, come ricordato, non era rappresentata in Costituente, presentava all'Assemblea un progetto autonomistico nel quale si può oggi riconoscere il nucleo germinale dell'attuale assetto statutario e intratteneva uno schietto dialogo nella “speranza di ricevere *dalle mani del popolo italiano* la promessa autonomia che sola potrà garantire alla popolazione Tirolese, laboriosa e pacifica, un felice e tranquillo avvenire nell'orbita dello Stato italiano”<sup>27</sup>.

In queste righe non è trascurabile l'assonanza con l'art. 5 Cost. e lo smaccato riferimento alla sovranità popolare come consustanziale al *riconoscimento* delle autonomie, portato della storia giuridica. Il principio autonomista avrebbe cioè radici pre-costituzionali, che la Carta del 1948 ha riconosciuto solennemente con la collocazione della lettera dell'art. 5 tra i principi fondamentali.

Mi piace ricordare a questo proposito uno scritto di Gaetano Salvemini sulle origini del

---

*Verwaltungsrecht. Eine vergleichende Einführung zum Verständnis*, 3. ergänzte vertiefte und aktualisierte Auflage, Wien, Facultas, 2017, p. 44 ss. in particolare.

<sup>25</sup> O. Guggenberg, *Memoriale riguardante l'autonomia del Tirolo meridionale*, cit., foglio 2, non numerato.

<sup>26</sup> *Ibidem*, foglio 3, non numerato.

<sup>27</sup> *Ibidem*, foglio 4, non numerato.

moderno concetto di autonomia nelle dottrine medievali. Salvemini riteneva fosse rintracciabile nel Medioevo giuridico e specialmente nella *teoria delle grandezze* di Bartolo da Sassoferrato l'origine di una sorta di divisione dei poteri *verticale* che frammentava la sovranità, una teoria che a detta di Salvemini fece nuovamente capolino nel Settecento con la filosofia giuridica di Montesquieu e specialmente nella sua celebre pagina sulla *république fédérative*.<sup>28</sup> Quella pagina fu scritta evidentemente a dispetto delle tendenze centraliste del regno di Luigi XV, ossia di quelle idee dominanti sotto la monarchia – di quel tratto dell'antico regime – che non fu abbattuto dai rivoluzionari e che uscì anzi corroborato nel nuovo scenario politico dopo il 1789<sup>29</sup>. Quel tratto dell'antico regime si perfezionò infatti nella Francia rivoluzionaria, napoleonica e della restaurazione e fu emulato nel mondo tedesco soprattutto dopo la comparsa del *genio corruttore* di Hegel della *Philosophie des Rechts* del 1820<sup>30</sup>. Diventò un modello europeo, fece scuola.

La lezione anticentralista di Bartolo-Montesquieu aveva influenzato le pagine sul decentramento amministrativo di Alexis de Tocqueville, che aggiornava l'insegnamento del suo illustre predecessore Montesquieu proponendo per gli ordinamenti democratici non solo una divisione orizzontale dei poteri pubblici (in esecutivo, giudiziario e legislativo),

<sup>28</sup> G. Salvemini, *La teoria di Bartolo da Sassoferrato sulle costituzioni politiche*, in *La dignità cavalleresca nel Comune di Firenze e altri scritti*, Milano, Feltrinelli, 1972, pp. 331–350: “La teoria di Bartolo – scriveva Salvemini – si ritrova quattro secoli dopo la morte del suo autore, proprio dove meno ce la aspetteremo” (lo scritto di Salvemini è del 1901 e fu pubblicato sugli *Studi storici*). Così infatti Montesquieu (*De l'Esprit des lois*, IX, I): “Si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur. Ce double inconvénient infecte également les démocraties et les aristocraties, soit qu'elles soient bonnes, soit qu'elles soient mauvaises. Le mal est dans la chose même; il n'y a aucune forme qui puisse y remédier. Ainsi il y a grande apparence que les hommes auroient été à la fin obligés de vivre toujours sous le gouvernement d'un seul, s'ils n'avoient imaginé une manière de constitution qui a tous les avantages intérieurs du gouvernement républicain, et la force extérieure du monarchique. Je parle de la république fédérative. Cette forme de gouvernement est une convention par laquelle plusieurs Corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former. C'est une société de sociétés, qui en font une nouvelle, qui peut s'agrandir par de nouveaux associés qui se sont unis”. Come non notare qui l'assonanza tra la “société de sociétés” di Montesquieu e l'espressione “ordinamento degli ordinamenti” di Santi Romano?

<sup>29</sup> È questa la tesi di Tocqueville (*L'Ancien Régime et la Révolution*, in *Oeuvres complètes*, III, textes présentés par F. Furet et et F. Mélonio, établis et annotés par F. Mélonio, Paris, Gallimard, 2004, p. 80: “Je veux bien que la centralisation soit une belle conquête, je consens à ce que l'Europe nous l'envie, mais je soutiens que ce n'est point une conquête de la Révolution. C'est, au contraire, un produit de l'Ancien Régime, et, j'ajouterais, la seule portion de la constitution politique de l'Ancien Régime qui ait survécu à la Révolution, parce que c'était la seule qui pût s'accommoder de l'état social nouveau que cette Révolution a créé”.

<sup>30</sup> A proposito de successo del modello centralista nella Francia post-rivoluzionaria prima e in Germania poi si ricordi l'ammirazione di Hegel per Napoleone e per il suo Stato accentratore, uno Stato che il filosofo si augurava di veder emulato in Germania e nella sua *Verfassung*. Si vedano K. Rosenkranz, *Hegels Leben*, Berlin, Duncker & Humblot, 1844, trad. it. *Vita di Hegel*, a cura e con introduzione di R. Bodei, Milano, Bompiani, 2012<sup>3</sup>, p. 541 e H. Heller, *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland. Ein Beitrag zur politischen Geistesgeschichte*, trad. it. *Hegel e il pensiero nazionale dello Stato di potenza in Germania. Un contributo alla storia dello spirito pubblico*, a cura di A. Merlino e con prefazione di C. Amirante, Foligno, Il Formichiere, 2021.

ma anche una divisione verticale: nel modello autonomista, che aveva addirittura nella *township* la *culla* della democrazia e della libertà politica, Tocqueville riponeva alcune delle sue esili speranze per il futuro democratico in Europa<sup>31</sup>.

Tutte queste cose erano assai note ai Costituenti italiani (gli apprezzati interlocutori di Guggenberg, nel suo memoriale). Persino il grande vecchio della dottrina giuridica ai tempi dello Statuto albertino, Vittorio Emanuele Orlando, aveva pronunciato nel 1947 la sua veemente abiura del modello jellinekiano della autolimitazione statale, secondo il quale appunto i diritti non sono riconosciuti, ma concessi da uno Stato che si auto-imbriglia, ma che in fondo resta il padrone esclusivo dell'ordinamento giuridico<sup>32</sup>. Quel modello, al quale Orlando aveva a lungo creduto, era paragonato in una nota sferzata al barone di Münchhausen, che per scampare all'annegamento si illude di sollevarsi dall'acqua traendosi per i capelli con le sue stesse mani<sup>33</sup>. Uno Stato che si autolimita, infatti, può revocare in ogni momento le barriere che esso solo ha posto a sé medesimo e, con queste, abolire ogni forma di autonomia e ogni diritto contrastante con il predominio dello *Staatsrecht*.

Sempre nel 1947, il più brillante allievo di Orlando, Santi Romano (che a differenza del maestro non sedeva, come noto, in Costituente, ma ne ispirava il dibattito grazie alla diffusione del suo pensiero) aveva pubblicato la voce *Autonomia* nei *Frammenti di un*

---

<sup>31</sup> “Lorsque la tyrannie vient à s'établir dans le sein d'une petite nation, elle y est plus incommode que partout ailleurs, parce qu'agissant dans un cercle plus restreint, elle s'étend à tout dans ce cercle. ne pouvant se prendre à quelque grand objet, elle s'occupe d'une multitude de petits; elle se montre à la fois violente et tracassière. Du monde politique, qui est, à proprement parler, son domaine, elle pénètre dans la vie privée, Après les actions, elle aspire à régenter les goûts; après l'État, elle veut gouverner les familles. Mais cela arrive rarement; la liberté forme, à vrai dire, la condition naturelle des petites sociétés. Le gouvernement y offre trop peu d'appât à l'ambition, les ressources des particuliers y sont trop bornées, pour que le souverain pouvoir s'y concentre aisément dans les mains d'un seul. Le cas arrivant, il n'est pas difficile aux gouvernés de s'unir, et, par un effort commun, de renverser en même temps le tyran et la tyrannie. Les petites nations ont donc été de tout temps le berceau de la liberté politique. Il est arrivé que la plupart d'entre elles ont perdu cette liberté en grandissant; ce qui fait bien voir qu'elle tenait à la petitesse du peuple et non au peuple lui-même. L'histoire du monde ne fournit pas d'exemple d'une grande nation qui soit restée longtemps en république, ce qui a fait dire que la chose était impraticable. Pour moi, je pense qu'il est bien imprudent à l'homme de vouloir borner le possible et juger l'avenir, lui auquel le réel et le présent échappent tous les jours, et qui se trouve sans cesse surpris à l'improviste dans les choses qu'il connaît le mieux. Ce qu'on peut dire avec certitude, c'est que l'existence d'une grande république sera toujours infiniment plus exposée que celle d'une petite. Toutes les passions fatales aux républiques grandissent avec l'étendue du territoire, tandis que les vertus qui leur servent d'appui ne s'accroissent point suivant la même mesure” (Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, I, VIII, in *Oeuvres complètes*, II, édition publiée sous la direction d'André Jardin, Paris, Gallimard, 1992, pp. 178-179.

<sup>32</sup> Si veda D. Quaglioni, *Ordine giuridico e ordine politico: Vittorio Emanuele Orlando alla Costituente*, in F. Liotta, (a cura di), *Studi di Storia del diritto medioevale e moderno*, II, Bologna, Monduzzi Editore, 2007, pp. 421-459.

<sup>33</sup> V.E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. I/1947 pp. 5-63.

*dizionario giuridico*, sviluppando coerentemente il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici già esposto ne *L'ordinamento giuridico* del biennio 1917-1918 (riedito, non a caso e senza variazioni nel 1946)<sup>34</sup>.

Romano aveva lamentato la perniciosa confusione tra autonomia e sovranità: questa mancata distinzione tra i due concetti, che ritroviamo invece affermata nell'art. 5 Cost., era foriera di pericoli, giacché finiva per negare che l'autonomia fosse connotato degli ordinamenti non originari. Per Romano infatti quegli ordinamenti interni allo Stato non necessitavano di una norma che attribuisse loro il carattere dell'autonomia, giacché se la attribuivano da sé in accordo con la realtà giuridica, espressione che richiama un'altra voce dei *Frammenti*<sup>35</sup>.

In questa prospettiva l'autonomia non solo era da considerarsi come realtà preesistente, ma anche consustanziale all'*ordinamento degli ordinamenti*, che per Romano rimaneva lo Stato: così configurata, l'autonomia era necessariamente il termine relazionale della sovranità, senza l'una non si dava l'altra. Queste idee, assai diffuse ai tempi della Costituente, risentivano della tradizione di pensiero che aveva posto enfasi sulla natura costituzionale dei corpi intermedi, una tradizione che riviveva nella modernità, in Montesquieu interprete della tradizione antiassolutista, ad esempio, e in Tocqueville lettore di Montesquieu e ancora, in Italia, in Capograssi e Romano, una tradizione che andava a contrastare il centralismo giuridico e politico dello Stato moderno, con lo scopo di dividere la sovranità, di giungere cioè alla meta giuridica della *souveraineté partagée* non solo sul piano orizzontale ma anche su quello verticale<sup>36</sup>.

I *corpi intermedi* fungevano in questo senso da limite costituzionale, interno alla sovranità. Il loro assorbimento nel centralismo più accentuato era considerato foriero di pericoli e noi sappiamo bene a quali derive condusse il modello hegeliano, quello che secondo il giurista tedesco Hermann Heller ispirò i Gerber, i Laband, gli Jellinek per approdare nel Novecento nelle forme delle esasperazioni dottrinali di Kelsen e di Schmitt. Quel modello presupponeva lo Stato come valore in sé, negatore in fondo di tutto ciò che si eleva al di sopra della sua struttura giuridica (il diritto internazionale) e sprezzante per tutto ciò che

---

<sup>34</sup> Su Santi Romano si veda V. Frosini, *Kelsen e Romano*, in C. Röhrssen (a cura di), *H. Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1983, pp. 161-168, ora in *Saggi su Kelsen e Capograssi. Due interpretazioni del diritto*, Giuffrè, 1998<sup>2</sup>, pp. 45-56.

<sup>35</sup> S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 14. Per la voce *Realtà giuridica* si vedano p. 213 ss. specialmente.

<sup>36</sup> Sulla sovranità divisa in Montesquieu e Tocqueville rinvio a A. Merlino, *Tocqueville lettore di Montesquieu*, in *Percorsi costituzionali*, 2018, pp. 919-933.

esiste al di sotto (le autonomie). Insomma, lo Stato come valore transpersonale, soverchiante insieme all'ordinamento sovranazionale e alle autonomie anche i diritti fondamentali della persona.

Un antidoto a questo morbo giuridico va tuttora ricercato nella riflessione filosofica sul passato, giacché nella storia si trova la miccia per accendere una luce sul presente ed evitare che si navighi nelle tenebre, secondo la parola di Tocqueville<sup>37</sup>. Le dottrine centraliste richiedevano infatti un atto di limitazione spirituale, ossia, l'espunzione del passato e del suo intendimento dalla scienza giuridica e, nel nostro caso, il disconoscimento dell'autonomia come storia giuridica, quella che ogni despota pretende di negare o di piegare, deformandola, ai suoi scopi.

Tutte cose che non appartengono ad un passato perento, ma sono immanenti nel presente, giacché, crocianamente, tutta la storia è sempre storia contemporanea<sup>38</sup>. Tutte cose che ci sono care specialmente oggi, mentre forze politiche populiste vorrebbero camuffare sotto le vesti dell'autonomia delle piccole satrapie (per essere veramente autonomi, infatti, non bisogna solo pretendere *autonomia*, ma anche concederla. In questo senso la storia non si è fermata nel 1972 ma esige di essere proseguita lungo una strada ancora e sempre da percorrere)<sup>39</sup>.

Infine, l'autonomia ha il suo fondamento nel passato, ma vive nella storia ed è quindi aperta al futuro, necessita di evolvere con il fluire del tempo e con il cambiamento della società e delle sue aspirazioni. Un ordinamento giuridico e sociale che non mutasse, non sarebbe vivo, ma morto. Qui però il mio presente contributo conclude e lo sguardo retrospettivo apre a pagine future ancora tutte da scrivere.

**Abstract:** Il contributo riguarda l'autonomia della Provincia di Bolzano. Questa ha nel

---

<sup>37</sup> Si veda di recente A. Lucarelli, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 52-71. Lucarelli ha scritto di "senso della tradizione", "inteso come metodo interpretativo, ma soprattutto fondativo e comprensivo, di modelli, forme, categorie, istituti, concetti giuridici nei suoi processi evolutivi", quindi non come "riproposizione, in chiave conservatrice o conservativa di categorie del passato", ma "in una prospettiva epistemologica" (p. 53).

<sup>38</sup> Si veda B. Croce, *Teoria e storia della storiografia*, seconda edizione riveduta, Bari, Laterza, 1920, pp. 3-16.

<sup>39</sup> Sulla critica giuridica al populismo si vedano A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021 e il volume di R. Chiarelli (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015. Si confronti con S. Kirste, *The Populist Reversal of Constitutionalism. From the Dialectical Unity of Democracy and the Rule of Law to the Negative Dialectic of Populist's Anti-Institutionalism*, in *Populism*, ed. by S. Kirste and N. Paulo, Franz Steiner Verlag, Berlin, 2021, pp. 35-61. In fondo, il dibattito pubblico sul federalismo in Italia risente di tendenze accentratrici, da trasferire ed emulare su "piccola scala" ossia aspirando alla formazione di mini-Stati, specchio locale del vecchio Stato nazionale: ma questo non è federalismo, è un'altra cosa.

secondo Statuto di autonomia del 1972 la sua fonte giuridica principale, che però poggia su fondamentali presupposti giuridici, storici e filosofici. Non è un caso che nel 1947 il Segretario generale del Partito popolare sudtirolese Otto Guggenberg scriveva alla Costituente ricordando la storia autonomista del Tirolo come argomento principale per il riconoscimento dell'autonomia nel solco della sovranità popolare che si andava costituendo. Del resto, sovranità e autonomia erano stati dichiarati dalla Costituente concetti relazionali nell'art. 5, che condensava la lezione di pensatori come Montesquieu e Tocqueville.

Lo sguardo giuridico, storico e filosofico sui presupposti dell'autonomia è una ricerca sulle sue origini, che guarda al passato per immaginare il futuro.

**Abstract:** This paper concerns the autonomy of the Province of Bolzano. The latter has its main juridical source in the second Autonomous Statute (1972), which, however, relies on fundamental legal, historical and philosophical presuppositions. Nor is it a coincidence that back in 1947, the Secretary of the *Südtiroler Volkspartei* Otto Guggenberg, wrote to the Constituent Assembly, recalling the autonomist history of the Tyrol as the main argument for the recognition of autonomy in the wake of the popular sovereignty that was being established. Indeed, sovereignty and autonomy were declared by the Constituent Assembly in Article 5 as relational concepts, which condensed teachings provided by philosophers such as Montesquieu and Tocqueville. A legal, historical and philosophical look at the assumptions of autonomy is an enquiry into its origins, glancing at the past to imagine the future.

**Parole chiave:** Assemblea costituente – Statuto di autonomia – Provincia di Bolzano – sovranità – *Südtiroler Volkspartei* – presupposti dell'ordinamento giuridico.

**Key words:** Constituent Assembly – Autonomous Statute – Province of Bolzano – Sovereignty – *Südtiroler Volkspartei* – Presuppositions of the legal order.