

# Aspetti del diritto popolare ed europeo di una statualità della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige

*Prof. Universitario straordinario Dott. Sigmar Stadlmeier, LL.M. (Londra), JKU Linz*

## Panoramica dei contenuti

1. Incarico
2. Principi del diritto popolare
3. Conseguenze del diritto popolare
4. Conseguenze del diritto europeo

### **1. Incarico**

Come base di analisi economiche di una possibile statualità della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, all'esperto viene chiesto di approfondire gli aspetti del diritto popolare di una tale statualità incluse le sue conseguenze per il diritto europeo. La ricerca si concentra, in tale ambito, sugli aspetti di diritti internazionali dell'interrogazione; il diritto italiano nazionale non viene contemplato e, se necessario, va analizzato separatamente, e a tal proposito l'esperto non è legittimato.

### **2. Principi del diritto popolare**

Innanzitutto, va ricercato se, il diritto popolare generale prevede la rivendicazione di una statualità e chi è portatore e garante di una tale rivendicazione, ovvero se, all'inverso, norme del diritto popolare generale ostano alla rivendicazione di statualità. A tal proposito, si analizza il diritto di autodeterminazione ovvero un possibile diritto di secessione da una parte, nonché dall'altra la posizione di base statale protetta dal diritto popolare dell'integrità territoriale.

#### **2.1. Diritto di autodeterminazione**

Il diritto di autodeterminazione<sup>1</sup> è stato riconosciuto come principio legale dalla<sup>1</sup> Carta delle Nazioni Unite e, nel periodo tra le due Guerre e l'era della Società delle nazioni, era esclusivamente un principio politico. Tuttavia, nella Carta delle Nazioni Unite, questo diritto all'autodeterminazione non ottiene carattere di obiettivo o scopo, bensì di strumento per il raggiungimento di obiettivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite<sup>2</sup> stabilisce:

The Purposes of the United Nations are:  
(...)

---

<sup>1</sup> Essenziale a tal proposito Hilpold, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, volume I, 5ª edizione, Vienna 2013, 398 e seg.

<sup>2</sup> Il testo della Carta delle Nazioni Unite è disponibile online sulla homepage dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>. Le versioni presenti in lingua tedesca della Carta non sono autentiche, bensì delle traduzioni, anche se ufficiali. Secondo l'articolo 111, le lingue originali della Carta sono Cinese, Francese, Russo, Inglese e Spagnolo; a scopo di semplificazione, qui viene riportata la versione originale inglese.

2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;  
(...)

Similmente, l'articolo 55 inizia il capitolo sulla collaborazione economica e sociale degli stati membri:

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: (...)

Dunque, secondo il concetto della Carta dell'ONU, il diritto di autodeterminazione non è uno scopo fine a se stesso, bensì serve a realizzare stabilità e benessere comune. Ci si ritornerà sopra successivamente. Inoltre, va stabilito che la Carta dell'ONU definisce né contenuto né portatore o garante del diritto di autodeterminazione: resta da sapere se l'autodeterminazione include la dimensione della statualità; resta da sapere cosa si intende con il termine "popolo" ("people"); resta da sapere chi verrà richiamato a ottemperare il dovere di opposto al portatore di questo diritto.

Solamente la pratica statale e degli organi ha fornito, in misura minima, risposte e chiarimenti. Nella letteratura accademica, sono stati estrapolati quattro tipici scenari d'approccio per il diritto all'autodeterminazione, ovvero come principio concordato a scopo di conciliazione, come principio fondamentale nell'ambito della decolonizzazione, come punto di partenza per una riunione delle parti separate di una zona o di stati oppure come ausilio decisionale in situazioni con condizioni non chiare dal punto di vista dell'esistenza e dell'entità di giurisdizione statale su un determinato territorio.<sup>3</sup>

Per quanto riguarda lo scenario oltremodo frequente delle decolonizzazione, vanno analizzate tre risoluzioni fondamentali dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che - sebbene formalmente non vincolanti - sulla base della loro accettazione maggioritaria o persino unanime, riflettono un ampio consenso alla comunità internazionale dal punto di vista del contenuto.

La *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi ed ai popoli coloniali*<sup>4</sup> stabilisce:

(...)

2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

(...)

6. Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.

Sulla tipologia di esercitazione del diritto di autodeterminazione, nonché sul possibile risultato, la risoluzione 1541<sup>5</sup> precisa<sup>5</sup>

Principle VI

A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by:

(a) Emergence as a sovereign independent State;

(b) Free association with an independent State; or

<sup>3</sup> Thürer e Burri, Self-Determination, in: Wolfrum (Hg), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), vol IX, Oxford 2012, 113 e seg., ciascuno con esempi.

<sup>4</sup> Ris. dell'Ass. generale 1514 (XV).

<sup>5</sup> Ris. dell'Ass. generale 1541 (XV).

(c) Integration with an independent State.

ed esige di volta in volta che questo risultato si perfezioni mediante una libera decisione della popolazione, sulla base di un processo informato e democratico.

A colpo d'occhio, sembra essere programmato da una parte un conflitto con il diritto di autodeterminazione e del particolare diritto protetto degli stati all'integrità territoriale<sup>6</sup>, poiché nel diritto popolare classico del tempo coloniale, le colonie erano ancora territorio statale della madrepatria. La *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli*<sup>7</sup> dell'Assemblea generale dell'ONU ha risolto tale conflitto, rompendo con questa tradizione e considerando le colonie e altri territori dipendenti senza governo proprio non più come territorio di uno stato, a cui spettava l'amministrazione dello stesso, bensì ha assegnato a questo una sorta di "condizione di incertezza", terminata solamente con l'esercitazione del diritto di autodeterminazione:

The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it, and such separate and distinct status shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.

Infine, la *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli* fornisce una dichiarazione completa del diritto di autodeterminazione:

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the Charter.

Alla luce del punto di partenza fondamentale della *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli*, che parte da una condizione speciale di zone senza governo proprio, separato dallo stato gerente, da quanto detto è possibile dedurre i seguenti punti chiave:

- anche nel contesto della decolonizzazione il diritto di autodeterminazione non rappresenta uno strumento per "distaccare" una zona di un territorio dallo stato coloniale esistente, poiché questa zona gode già di una condizione speciale.
- Il diritto di autodeterminazione di tali zone di un territorio va inoltre rispettato solo d'intesa con la Carta dell'ONU, e per ciò che concerne la speciale protezione in essa ancorata dell'integrità territoriale degli stati.
- In questo modo, l'obbligo degli stati al rispetto del diritto di autodeterminazione, si applica al fine di considerare quelle zone separate dal loro territorio, con condizione speciale, come loro pari e a non avere (più) alcun influsso sulla loro auto-organizzazione politica ("*without external interference*").
- Per l'interrogazione alla base di tutta questa perizia, dalle risoluzioni menzionate dell'Assemblea generale non è quindi già possibile evincere perché queste si sono attagliate alle zone senza autogoverno ("*Non-Self-Governing*"), che vengono gestite da un altro stato,

<sup>6</sup> Cfr. art. 2 sez. 4 della Carta dell'ONU sul divieto di minaccia o applicazione della forza, nei confronti di un'integrità territoriale oppure dell'indipendenza politica di uno stato.

<sup>7</sup> Ris. dell'Ass. generale 2625 (XXV).

senza appartenere al territorio, e questo non è il caso della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige vista la sua appartenenza allo stato italiano e al suo speciale stato di autonomia.

Al di fuori del contesto della decolonizzazione ovvero dell'autonomia di zone senza autogoverno, un diritto di autodeterminazione, che comprende anche la statualità (autodeterminazione "esterna"), conduce in modo necessario al conflitto con il principio del diritto popolare dell'integrità territoriale degli stati. Questo conflitto può essere risolto solamente in tre modi: si riduce il diritto di autodeterminazione all'autodeterminazione "interna" (una sorta di autonomia estesa con una propria legislazione regionale e sua attuazione, di cui non solo il Canton Giura creato nel 1979, ma anche la stessa provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige sono esempi da manuale), lo stato accetta il cambiamento della zona, oppure dal diritto di autodeterminazione si deriva una rivendicazione alla secessione, che limita il diritto di integrità territoriale dello Stato.

## 2.2. Diritto di autodeterminazione come diritto alla secessione?

Con il termine secessione, il diritto popolare intende la scissione unilaterale di una zona del territorio senza autorizzazione del gerente della zona,<sup>8</sup> ovvero lo Stato, da cui si scinde questa zona del territorio (contrariamente all'emancipazione oppure all'avulsione concomitante all'autorizzazione). Tale procedura è assolutamente rara: A eccezione del caso straordinario rappresentato dal Kosovo, su cui si ritornerà, dal 1945 i tentativi di una separazione di una zona del territorio da uno Stato o non sono andati a buon fine (come il Katanga da Kongo oppure il Biafra dalla Nigeria), oppure, presto o tardi, sono stati riconosciuti e accettati dal gerente come dato di fatto (come l'Eritrea dall'Etiopia o il Bangladesh dal Pakistan).<sup>9</sup> Da qui si origina già la prima difficoltà: da quando una secessione va considerata "compiuta", considerato il fatto che il gerente, per lo più in qualche momento (seppure "a denti stretti") accetterà il nuovo Stato, trasformando quindi la presunta secessione in un'emancipazione? Inoltre, non è possibile derivarne alcun diritto della comunità popolare dal punto di vista del "diritto alla secessione", già nella carenza di una prassi pertinente, a cui dovrebbe aggiungersi ancora la necessaria "coscienza del diritto". Al contrario: i pochi casi mostrano piuttosto una tendenza a far riferimento a un'autorizzazione ovvero a una procedura di comune accordo (come la posizione della *Corte Suprema* canadese sulla domanda relativa a una secessione del Quebec) ovvero un'accettazione del rifiuto dello Stato centrale ad autorizzare una separazione unilaterale (come di recente la posizione dei curdi iracheni rispetto al governo centrale di Bagdad). Nella letteratura, il diritto alla secessione viene discusso in relazione al diritto di autodeterminazione anche come "autodeterminazione esterna" e approvato diverse volte, quando non è possibile una "autodeterminazione interna", magari perché un determinato gruppo popolare non è rappresentato negli organi di spicco di uno Stato, oppure se un gruppo popolare viene privato di diritti umani e civili fondamentali ("*remedial secession*"). All'opposto, vengono presentati due contro-argomentazioni fondamentali: da una parte, come indicato al punto 2.1., il diritto di autodeterminazione nell'ambito della Carta dell'ONU dovrebbe essere uno strumento di stabilizzazione delle relazioni internazionali, mentre la tendenza a un "etnonazionalismo" avrebbe esattamente l'effetto contrario. Dall'altra, si avverte che, la questione di come intendere il termine "popolo" e come e chi deve rispondere a questa domanda, non risulta chiaro. Per questo motivo, il concetto di uno Stato etnicamente

<sup>8</sup> Thürer e Burri, *Secession*, in: Wolfrum (Hg), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, vol IX, Oxford 2012, 53 e seg.

<sup>9</sup> Thürer e Burri, ove indicato.

omogeneo, per quanto piccola possa anche essere questa unità, è illusorio, e il problema, che tenta di risolvere, vengono solamente sposati su un altro piano (i residui della maggioranza prima dominante diventano la minoranza, che si trova quindi di nuovo davanti agli stessi problemi, proprio come la precedente minoranza prima della separazione). Inoltre, si aggiunge l'argomento pragmatico, sul fatto che una situazione, in cui si discute di una separazione, sarà caratterizzata soprattutto da argomentazioni politiche (come confermano le discussioni sull'indipendenza della Scozia ovvero della Catalogna), mentre un'eventuale legittima pretesa diventerebbe solo uno dei tanti argomenti (e con molta probabilità nemmeno quello decisivo).

### 2.3.1. Caso straordinario Kosovo?

Nell'ambito della costituzione jugoslava, nel 1974 al Kosovo venne conferito lo stato di provincia autonoma con un sostanziale auto-governo all'interno della Repubblica di Serbia; tuttavia, tale aspetto di autonomia venne sostanzialmente limitato a partire dal 1989; in tale ambito, il popolo albanese venne discriminato in molti modi (limitazioni delle associazioni e dei partiti, discriminazione nel servizio pubblico, ecc.). Tra il 1996 e il 1999 si giunse di nuovo a un conflitto violento tra le forze di sicurezza serbe e l'Esercito di liberazione del Kosovo (UCK) che, per via delle conseguenze umanitarie per la popolazione civile, portò infine a un'azione militare della NATO non autorizzato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Operation "Allied Force").<sup>10</sup> Tuttavia, il Consiglio di sicurezza dell'ONU, si basò sul *fatto compiuto* e, con la risoluzione 1244, costituì un'amministrazione internazionale del Kosovo con una componente civile<sup>11</sup> e una militare<sup>12</sup>. Tra le altre cose, il mandato del Consiglio di Sicurezza prevedeva la ricostruzione di strutture amministrative proprie del Kosovo, tuttavia non una statualità valida, bensì solamente una sostanziale auto-gestione ("meaningful self-administration"). Dopo un periodo di circa dieci anni di amministrazione internazionale, al cui inizio il Kosovo era visto come una zona priva di auto-governo, il 17 febbraio 2008 il Kosovo dichiarò unilateralmente la propria autonomia.

La dichiarazione d'indipendenza kosovara venne percepita in modo controverso dalla comunità internazionale e ne conseguì che, l'Assemblea generale dell'ONU incaricò la Corte di Giustizia internazionale di fornire un parere giuridico<sup>13</sup> in relazione alla compatibilità della dichiarazione d'indipendenza con il diritto popolare. Per via della necessità di ottenere una maggioranza nell'Assemblea generale in relazione a una tale decisione, la questione di diritto dovette essere limitata al compromesso minimo della valutazione della dichiarazione di indipendenza, non comprendendo tale valutazione le conseguenze, in particolare lo stato attuale del Kosovo oppure il significato e le conseguenze del suo riconoscimento da parte di altri Stati. Nel fornire questo parere la CIG<sup>14</sup> si sottrasse in modo elegante dalla questione, stabilendo che la dichiarazione d'indipendenza non violava la risoluzione 1244, poiché i suoi autori, nella sua configurazione, non l'avevano trattata come la "Kosovar Provisional Institutions of Self-Government" alla base della risoluzione 1244. Ciò consentì alla Corte di sottrarsi anche dalla domande relative alla violazione dell'integrità territoriale

<sup>10</sup> Per una valutazione di queste procedure in base al diritto popolare, cfr. Stadlmeier, *Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts*, XXXVII ÖMZ 5/1999, 567 e seg.

<sup>11</sup> UNMIK (United Nations Interim Mission in Kosovo)

<sup>12</sup> Fino ad oggi a guida NATO, denominata KFOR (Kosovo Force)

<sup>13</sup> Davanti alla CIG possono presentarsi esclusivamente Stati in procedura di contenzioso e ottenere sentenze vincolanti; l'ONU oppure le sue organizzazioni speciali possono richiedere un parere giuridico secondo l'art. 96 della Carta dell'ONU che, formalmente, non è vincolante.

<sup>14</sup> *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, ICJ Reports 2010, 403.

della Serbia, poiché stabilì che tale integrità territoriale doveva essere rispettata solamente dagli altri Stati, e non da parti non statali. Si tratta certamente solo di un semplice argomento formale che, nel migliore dei casi, può essere basato sulla questione che la sovranità territoriale riceve la sua speciale protezione dal divieto dell'uso della forza stabilito dalla Carta dell'ONU<sup>15</sup> e che essa, di nuovo, unisce gli Stati solo come parti contraenti. Poiché, quindi, non se ne origina alcun divieto alla dichiarazione d'indipendenza, questa è innocua dal punto di vista del diritto popolare.

Secondo l'esperto, si sarebbe almeno offerta l'opportunità di coinvolgere la figura giuridica della *remedial secession* come motivazione positiva (invece dell'argomento formale di una quasi "iniziativa privata kosovara" come motivazione negativa di una non-violazione da parte dello stato); nondimeno, in passato lo stato di autonomia come autodeterminazione si era già dimostrata come insufficiente e una ripetizione degli eventi del 1989 si sono potuti evitare solamente mediante una secessione con successiva statualità. Nella presente relazione, la perizia trae la conclusione che qualunque "iniziativa privata" per la separazione della zona di un territorio sarebbe accettabile per via del suo carattere non-statale, senza che necessiti di una determinata situazione di partenza, da cui si origina una giustificazione materiale. La limitazione della richiesta di perizia alla dichiarazione stessa, ha consentito alla Corte di giustizia questa posizione abbreviata e quindi equivoca,<sup>16</sup> poiché in questo modo non ha più dovuto discutere delle conseguenze di una tale procedura. Conseguenze di natura prevalentemente politica, ma di grande portata: un nuovo Stato, che si è costituito senza alcuna necessità evidente, ma violando la sovranità territoriale del gerente, verrà riconosciuto senza il consenso del gerente e solamente in modo titubante dagli altri stati. Tale riconoscimento ha sì solamente un effetto dichiarativo, ma rappresenta un segnale politico con delle conseguenze; proprio come in passato, il Kosovo si vede impedito ad aderire alle organizzazioni internazionali, nelle quali l'accettazione di un nuovo membro dipende dal consenso maggioritario (come nell'ONU) o persino unanime (come nell'UE) dei membri esistenti. Corrispondentemente, alcuni autori si sono concentrati, nell'ambito della valutazione della perizia sul Kosovo, anche sulle conseguenze politiche reali escluse:

"Where other sub-State groups who aspire to independence should focus their attention, then, is not so much on what the international law position is on the legality of declarations of independence as stated by the Court, but rather on their prospects for enjoying the support of at least the kind of critical mass of other States that will make their claim practically and politically viable."<sup>17</sup>

Quindi, riassumendo si può affermare che:

- nella prassi statale relativa al diritto popolare, non si rintraccia alcun diritto generale alla secessione.
- La prassi statale consente il riconoscimento di una particolare importanza dell'integrità territoriale, che si ripercuote in una tendenza (presto o tardi) alla separazione di comune accordo invece che una secessione unilaterale.
- Il caso eccezionale postulato, ma mai generalmente riconosciuto della *remedial secession*, alla luce dell'intatto stato di autonomia speciale, non è applicabile alla provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige.

<sup>15</sup> Reg. 6 in alto

<sup>16</sup> Il giudice tedesca della CIG, *Bruno Simma* nella sua *separate opinion* ha criticato chiaramente questo ingresso.

<sup>17</sup> Wilde, Kosovo (Advisory Opinion), in: Wolfrum (Hg), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), vol VI, Oxford 2012, 604 e seg. 609 (ris. 28).

- Il caso del Kosovo è atipico da più punti di vista (argomenti pro *remedial secession*, dichiarazione di indipendenza dopo dieci anni di amministrazione internazionale) e non è generalizzabile.
- La parte politica reale e il “giorno dopo” sono importanti quanto un’eventuale legittimazione formale per la sostenibilità di un movimento di indipendenza.

### 3. Conseguenze del diritto popolare

Oltre alle conseguenze politiche reali già menzionate, nell’ambito dell’aspirazione all’indipendenza si deve riflettere anche sulle conseguenze del diritto popolare, derivanti dal diritto della successione degli Stati. Per la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, sulla base della sua posizione geografica ed economica, la domanda è importante in particolare se si pensa destino dei suoi rapporti con l’Unione Europea e il suo mercato interno.

#### 3.1. Nozioni generali sulla successione degli Stati

Se una zona di un territorio si distacca da uno Stato esistente e diventa essa stessa uno Stato, allora si pone la domanda del destino dei rapporti giuridici, a cui sottostava prima la zona separata. Le conseguenze del diritto popolare di una tale successione degli Stati sono regolamentate contrattualmente esclusivamente in due atti, ovvero nella Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati<sup>18</sup> e nella Convenzione di Vienna del 1983 sulla successione degli Stati rispetto ai beni pubblici, gli archivi e i debiti pubblici. La convenzione sulla successione degli stati nei trattati è entrata in vigore solamente nel 1996, ed è vincolante solamente per circa 20 Stati (tra cui né l’Italia né l’Austria e, tra gli Stati europei, solo per gli Stati successori dell’ex Jugoslavia, Repubblica Ceca e Slovacchia, nonché Polonia e gli Stati baltici).<sup>19</sup> La convenzione sui beni pubblici, gli archivi e i debiti pubblici non è ancora entrata in vigore. Questo vuol dire che, nel caso di una separazione della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, tutte le questioni della successione degli Stati in trattati bilaterali dovranno essere regolamentate *ad hoc*, e ciò prevede un minimo di colloquio e trattativa e rappresenta anche un sostanziale argomento contro la secessione unilaterale.

#### 3.2. Successione degli Stati nei trattati

In mancanza dell’applicabilità della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati (si veda sopra) si deve cercare un’eventuale pratica statale che giustifichi il diritto consuetudinario. Se ne origina quindi il problema che, al di fuori dal contesto della decolonizzazione, i casi di successione degli Stati sono rari, e che la prassi in essi applicata, è caratterizzata in modo non uniforme e da ponderazioni politiche svolte caso per caso. Per quanto riguarda il caso qui pertinente della separazione della zona di un territorio da uno Stato, nell’ambito della quale lo “Stato restante” conserva la propria personalità giuridica e prosegue i propri rapporti derivanti da trattati, la prassi

<sup>18</sup> Testo: UNTS vol 1946, 3.

<sup>19</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en) consultato il 09 12 2017.

statale mostra che il nuovo Stato separato non entra automaticamente (ai sensi della successione a titolo universale, prevista dalla Convenzione di Vienna) nei trattati del gerente. In caso di trattati multilaterali, secondo la prassi Statale è sufficiente una dichiarazione unilaterale di voler accedere alla successione giuridica;<sup>20</sup> nel caso di trattati bilaterali, è invece necessaria una nuova stipulazione (purché l'altro contraente sia d'accordo). Nella prassi Statale sembra ampiamente accettato che si verifichi una successione automatica in trattati cosiddetti "radicati", che prevedono un tracciamento di confini oppure un regime territoriale (lo prevede anche la Convenzione di Vienna, persino nel contesto della successione giuridica parziale nel caso della decolonizzazione).

### *3.2.1. In particolare: successione degli Stati nell'adesione alle organizzazioni internazionali*

Di norma, anche le organizzazioni internazionali si basano su trattati di diritto popolare, tanto che la richiesta di un'adesione proseguita di un nuovo Stato separato rappresenta una questione di successione degli Stati, se il gerente era ovvero è membro dell'organizzazione interessata. Quasi in modo unitario, la prassi Statale in questo caso nega (ad eccezione del Fondo Monetario europeo FMI e della Banca Mondiale) una successione giuridica dal punto di vista dell'adesione a una organizzazione internazionale. Solamente se uno Stato successore prosegue la personalità giuridica di un gerente decaduto, anch'esso "eredita" l'adesione alle organizzazioni internazionali,<sup>21</sup> essendo anche qui la prassi caratterizzata da ponderazioni politiche (di potere): la Federazione Russa è successa alla decaduta Unione Sovietica nell'adesione all'ONU (incluso il seggio perenne nel Consiglio di Sicurezza); la parte restante della Jugoslavia (dopo l'indipendenza dal Montenegro, nel frattempo Serbia), in mancanza di una riconosciuta continuità giuridica - proprio come le altre ex repubbliche jugoslave parziali diventate indipendenti - ha effettuato il suo ingresso ed è stata accettata. Se l'ingresso in una organizzazione può avvenire mediante dichiarazione unilaterale (come nel caso dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale ICAO<sup>22</sup>), allora a tal proposito è necessaria solamente una corrispondente dichiarazione della provincia di Bolzano-Alto Adige divenuta autonoma. Se, al contrario, è necessaria una procedura di accettazione con corrispondente adozione della decisione negli organi dell'organizzazione (come nel caso dell'ONU<sup>23</sup>) oppure una stipulazione aggiuntiva di un contratto di ingresso (come nel caso dell'UE<sup>24</sup>), allora va eseguita tale procedura ovvero il corrispondente trattato va rinegoziato e stipulato. In tale ambito, in alcuni casi c'è il pericolo dell'atteggiamento di blocco da parte del gerente, se, da membro della relativa organizzazione possiede tale possibilità e se la separazione è avvenuta sotto forma di secessione senza il suo consenso. Al contrario, nel caso di una separazione consensuale nell'ambito dei trattati a ciò necessari (si veda subito dopo) è possibile anche concordare un supporto da parte del gerente, allontanando questo pericolo. Comunque, nel caso di una separazione della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige dall'Italia, la domanda va esaminata separatamente per ciascuna organizzazione di cui la provincia diventata autonoma Bolzano- Alto Adige vuole entrare a far parte.

### **3.3. Successione degli Stati in altre occasioni**

<sup>20</sup> Zimmermann, *State Succession in Treaties*, in: Wolfrum (Hg), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, vol IX, Oxford 2012, 547.

<sup>21</sup> Zimmermann, *ove indicato*, 548.

<sup>22</sup> Art 92 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale ICAO Doc 7300/9.

<sup>23</sup> Art 4 della Carta ONU.

<sup>24</sup> Art 49 reg. UE

Poiché, dal punto di vista di altre richieste di successione di Stati non sono in vigore altri regolamenti multilaterali, qui va fatto riferimento esclusivamente alla prassi Statale che giustifica il diritto consuetudinario, valendo qui esattamente come sopra il principio *mutatis mutandis*. La prassi Statale in caso di successione al di fuori del contesto della decolonizzazione è tanto rara quanto disuniforme. La più recente prassi relativa a casi di successione di stati (CSSR/CSFR, Unione Sovietica, Jugoslavia) ha ancora una volta dimostrato la necessità di trattati in tal senso fra nuovo Stato e gerente, tanto da fare sembrare inopportuna una secessione della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige.

### 3.3.1. Beni e debiti dello Stato

Per quanto riguarda i beni e i debiti dello Stato, di norma va perseguita una soluzione equa (*equity*). I beni mobili dello Stato, secondo la bozza della Convenzione di Vienna pertinente<sup>25</sup>, possono passare allo Stato successore solamente se sono in relazione con le attività del gerente sul territorio del nuovo Stato. Viene pienamente seguita la prassi nei casi CSSR/CSFR. Per quanto riguarda i beni immobili, la bozza della Convenzione di Vienna contiene solamente regole in caso di decadimento dello Stato, tuttavia non per lo scenario della separazione di zone del territorio con esistenza proseguita dello "Stato restante". Qui è possibile solamente fare riferimento al principio dell'equità (*equity*), alla base delle regole esistenti codificate della successione degli Stati, e postulare una ripartizione appunto "equa". La domanda sul significato di ripartizione "equa" prevede molti anni di contrattazione. Per quanto concerne poi il patrimonio mobile all'estero e i debiti dello Stato, l'ultima prassi Statale si basa sulla prassi delle istituzioni finanziarie pertinenti, come il Fondo monetario europeo FMI e la Banca Mondiale, che si riferisce - a grandi linee - alla percentuale di PNL del nuovo Stato separatosi e alle esportazioni del gerente.<sup>26</sup>

### 3.3.2. Cittadinanza di persone fisiche

L'idea comune secondo cui la popolazione di un nuovo Stato separatosi acquisisca automaticamente la cittadinanza del nuovo Stato e perda quella precedente, sembra insostenibile alla luce dell'ultima prassi Statale in questa forma generica. Incerti sono tuttavia i criteri e strumenti di prova, e che devono essere applicati per l'assegnazione della cittadinanza del nuovo Stato oppure per il disconoscimento della cittadinanza del gerente.<sup>27</sup> Mancano regolamenti legali universali per questa domanda, tuttavia la Convenzione europea menziona come rientranti nella cittadinanza<sup>28</sup> criteri come la vera e reale relazione dell'interessato con il relativo Stato, l'usuale permanenza dell'interessato al momento del verificarsi della successione dello Stato, la volontà dell'interessato e la sua provenienza territoriale; in caso di successione di Stati, gli Stati contraenti dovranno occuparsi di trattati di diritto popolare per regolamentare tale domanda. Secondo lo stato di informazione

<sup>25</sup> Art. 17 Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati rispetto ai beni pubblici, gli archivi e i debiti pubblici.

<sup>26</sup> Zimmermann, *State Succession in Other Matters Than Treaties*, in: Wolfrum (Hg), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, vol IX, Oxford 2012, 540.

<sup>27</sup> Così un collega lettone ha raccontato all'esperto del 1991, quando la Lettonia, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, nel cui ambito essa riacquistava la propria statualità, affinché l'appartenenza al popolo lettone fosse la base della nuova cittadinanza statale, si prospettò che i richiedenti, davanti a una commissione, cantassero l'inno nazionale lettone.

<sup>28</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000505> (sistema di informazione giuridica austriaco) oppure <https://rm.coe.int/168007f2e6> (raccolta degli atti legislativi del Consiglio europeo) consultati il 10 12 2017.

dell'esperto, la Repubblica Italiana - diversamente dell'Austria - non ha (ancora) ratificato questa Convenzione, tuttavia i criteri della stessa sembrano sufficientemente coperti dalla giurisprudenza e della prassi correnti, tanto da poter considerare queste ultime come linee guida. Un diritto di opzione, come viene previsto dai trattati in modo molteplici, non è tuttavia previsto nella Convenzione; è in dubbio se ciò va considerato, dal punto di vista odierno, come diritto della comunità popolare.<sup>29</sup> In ogni caso, è necessario prevenire casi di assenza di apolidia. Tanto più importante sembra essere ancora una volta una procedura consensuale (anziché una secessione unilaterale), al fine di ottenere una soluzione di trattativa il più possibile mirata, che proprio nella relazione tra la provincia autonoma di Bolzano e la Repubblica Italiana, dovrebbe risultare particolarmente sensibile.<sup>30</sup>

Riassumendo, si può stabilire che:

- per quanto riguarda la successione degli Stati nei trattati, ai trattati multilaterali di norma si può accedere mediante dichiarazione unilaterale, mentre i trattati bilaterali vanno nuovamente stipulati.
- La prassi Statale, con eccezione per le istituzioni finanziarie come FMI e Banca mondiale, non conosce alcuna successione degli Stati nell'adesione alle organizzazioni internazionali. Gli Stati separatisti devono nuovamente entrare in queste organizzazioni; in caso di separazione unilaterale non va esclusa un'azione di blocco da parte del gerente, mentre ciò potrebbe essere evitato a vantaggio di una separazione consensuale.
- Sia le questioni che riguardano i beni che i debiti dello Stato, sia quelle concernenti la cittadinanza di persone fisiche vanno concordate con il gerente in mancanza di regole di diritto popolare vincolanti, e ciò suggerisce, con enfasi, una procedura consensuale.

#### 4. Conseguenze del diritto europeo

La posizione geografica ed economica della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige richiede, nel caso di una separazione dalla Repubblica italiana, di studiare le conseguenze del rapporto con l'Unione Europea e le possibilità della loro configurazione. Punto di partenza per la ricerca è la condizione indicata in 3.2.1., secondo cui in Italia non viene considerata alcuna successione giuridica per quanto riguarda l'adesione all'UE del gerente. Considerato che la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, in qualità di zona del territorio della Repubblica Italiana, era collegata a un membro fondatore delle "cellule germinali" dell'UE (CECA, CEE ed CEEA) per più di sei decenni, con l'Unione Europea e il suo mercato interno cresciuto passo dopo passo nonché l'unione economica e monetaria anch'essa cresciuta gradualmente, una configurazione accurata del rapporto per il tempo dopo l'eventuale separazione dalla Repubblica Italiana appare imprescindibile. Allo stesso modo, la questione della cittadinanza nell'ambito della successione dello Stato (si veda al punto 3.3.2.) crea domande sulla cittadinanza europea<sup>31</sup> di tutti i cittadini italiani e quindi di tutti gli abitanti della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige con cittadinanza italiana (indipendentemente dalla lingua

<sup>29</sup> Zimmermann, ove indicato (reg. 26), 541.

<sup>30</sup> Si osservi l'iniziativa della doppia cittadinanza per gli altoatesini <http://www.suedtiroler-freiheit.com/doppelte-staatsbuergerschaft/>.

<sup>31</sup> Art. 20 TFUE.

oppure dall'appartenenza a un gruppo etnico!) domande sul futuro destino dei diritti e dei diritti alle candidature sinora acquisiti (si pensi ai diritti di soggiorno e di residenza di aventi diritto grazie alla libera circolazione di persone<sup>32</sup> oppure ai diritti alla pensione acquisiti come lavoratori immigrati in un altro stato dell'UE<sup>33</sup>) che, in ogni caso, necessitano di una risposta.

#### 4.1. Opzione adesione

Se la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige vuole proseguire il rapporto avuto sinora con l'Unione Europea, allora si può prospettare esclusivamente un nuovo ingresso in UE dopo l'ottenimento della statualità. La procedura di adesione è regolamentata dall'art. 49 del reg. UE. Esso stabilisce che:

ciascuno Stato europeo, che soddisfa i valori menzionati all'articolo 2 e si impegna alla loro promozione, può chiedere di aderire all'Unione Europea. Il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali verranno avvisati di tale richiesta. Lo Stato richiedente invia la propria richiesta al Consiglio; questo decide in modo unanime, dopo consultazione della commissione e dopo il consenso del Parlamento Europeo, che decide con la maggioranza dei suoi membri. I criteri concordati dal Consiglio Europeo vengono presi in considerazione.

Le condizioni di accettazione e le modifiche necessarie ai trattati, dovute all'accettazione, e su cui l'Unione si basa, vengono regolamentati da una convenzione tra Stati membri e lo Stato richiedente. La Convenzione necessita la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti secondo le loro disposizioni di diritto costituzionale.

Le strategie di avviamento sviluppate in occasione dell'ampliamento con gli Stati dell'Europa centro-orientale e con gli Stati Balcanici Slovenia e Croazia,<sup>34</sup> utilizzate anche nell'ambito dei restanti Stati Balcanici, nel contesto oggettivo possono anche essere tralasciate, poiché la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, in qualità di parte della Repubblica Italiana, ha già "esperienza comunitaria" in quanto parte di uno degli stati membri (fondatori). Restano i classici "criteri di Copenaghen" riguardo a stabilità, volontà d'integrazione e l'idoneità al mercato interno da parte del richiedente l'adesione e la capacità di ampliamento dell'Unione.<sup>35</sup>

Nessuno dei due aspetti possono essere considerati ovvi. L'esperto presuppone che la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige attui la sua separazione dalla Repubblica Italiana sulla base di un vasto consenso politico in Alto Adige e che quindi garantirà la stabilità politica offerta del nuovo Stato e che, nel caso della scelta dell'opzione di adesione, non vi sia alcun dubbio sulla fondamentale volontà d'integrazione. L'idoneità al mercato interno, di contro, non ha solamente una dimensione economica, bensì anche giuridica (più precisamente, una legale): dal punto di vista economico, la pluriennale esperienza UE come parte dello stato membro non lascia prevedere alcun problema; da una prospettiva giuridico-legale si deve tuttavia riflettere sul fatto che anche l'ordinamento giuridico del richiedente adesione deve essere idoneo al mercato interno. Purché esista un diritto UE sotto forma di regolamenti UE<sup>36</sup> e immediatamente e con precedenza sia applicabile prima del diritto

<sup>32</sup> Art. 21 TFUE in colleg. con Dir. 2004/38, gazzetta ufficiale 2004 L 158, 77.

<sup>33</sup> Regolamento 1408/71 ovvero dal 01/05/2010 Reg. 883/2004, gazzetta ufficiale 2004 L 166, 1. A tal proposito Epiney in Bieber – Epiney – Haag, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 11ª edizione Baden-Baden 2015, 362 e seg.

<sup>34</sup> A tal proposito, cfr. Booß in Lenz – Borchardt (Hg), EU-Verträge. Kommentar, 6ª edizione 2012, 253, ris. 4.

<sup>35</sup> Per i criteri di adesione, cfr. Heintschel von Heinegg in: Vedder – Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht. Handkommentar, Baden-Baden 2012, 231 e seg.

<sup>36</sup> Art. 288 par.1 TFUE.

nazionale, è necessario “solamente” creare meccanismi di gestione e di adempimento più idonei che, da realizzare durante la creazione dello Stato ovvero che vanno fatti “crescere” dalle istituzioni regionali esistenti, trasformandoli in istituzioni statali. Tuttavia, si deve fare attenzione al fatto che grandi percentuali dell'*acquis communautaire* (ormai detto *acquis unionaire*)<sup>37</sup>, dell'intera normativa dell'UE, sono presenti sotto forma di direttive<sup>38</sup>, che necessitano di un'attuazione statale (di norma sotto forma di legge o regolamento) per diventare efficaci. In tutte le aree della regolamentazione del diritto UE, in cui sinora era responsabile non la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige nell'ambito della sua autonomia, bensì la Repubblica Italiana come Stato, un Alto Adige divenuto Stato indipendente deve innanzitutto creare dei propri principi giuridici nazionali, al fine di poter garantire l'attuazione e il rispetto del diritto UE. A tal proposito va detto che, nel caso di una indipendenza della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, questi “compiti” legali ci sarebbe comunque, in ogni caso, indipendentemente da un'adesione, una soluzione associativo oppure una semplice convenzione commerciale o *in extremis* anche in assenza di un regolamento con l'UE (non presupposto in questo caso).

La durata di una procedura di adesione dipende sostanzialmente dalla durata di questa fase di passaggio, poiché tali trattative vengono svolte “per capitoli”, ovvero seguendo le sezioni parziali dei trattati UE, e richiedono una corrispondente “sincronizzazione” dei “compiti” legali del candidato all'adesione con il ritmo delle trattative che vengono eseguite con la Commissione Europea. In tale ambito, convergono anche le particolarità economiche regionali; l'Alto Adige è, da questo punto di vista, in una situazione simile all'Austria al momento della sua adesione, per quanto concerne il suo carattere di paese turistico orientato ai servizi, i suoi punti di forza nel settore dell'agricoltura (coltivazione di frutta e vigneti!) e la particolare situazione come paese di passaggio. Il tempo necessario prevedibile non deve essere sottovalutato sulla base dell'entità valutabile solo in modo approssimativo<sup>39</sup> dell'*acquis communautaire* e della necessità di una compensazione equa degli interessi; in questo contesto, si pensi che anche l'adesione austriaca, che ha richiesto la verifica e un adeguamento del diritto statale, che a confronto fu facile, durò sei anni.

Da parte dell'UE, va ponderata la capacità di ampliamento: da una parte, l'UE 2005/06 ne ha limitato le prospettive di ampliamento ai restanti Paesi Balcanici; dall'altra, ogni adesione rappresenta un nuovo Stato e quindi anche un ampliamento delle Istituzioni dell'UE, ovvero sono interessati il numero di parlamentari UE, le condizioni di maggioranza nel Consiglio e la composizione dei restanti organi (nuovi giudici alla Corte di giustizia dell'UE sono di certo i benvenuti vista la mole di lavoro; tuttavia, un cambiamento della ripartizione delle competenze nella Commissione Europea dal punto di vista dell'ingresso di un membro altoatesino mette in gioco prospettive di natura politica).

Il maggiore fattore di incertezza si origina tuttavia dal ritmo della procedura di adesione stessa che, tra le altre cose, richiede una adozione unanime della decisione nel Consiglio e la stipula e la ratificazione del trattato di adesione da parte di tutti gli altri stati membri. Una separazione in solitaria, senza consenso del gerente, mette quest'ultimo in condizione di intraprendere una “azione di vendetta” politica sotto forma di voto contrario in Consiglio e/o della non-ratificazione del trattato

<sup>37</sup> L'aggettivo *communautaire* proviene dall'uso linguistico prima della Convenzione di Lisbona, che ha rimosso la coesistenza di Unione e comunità di diritto autonome CE e CEEA. Per questo si dovrebbe parlare, in realtà, di *acquis unionaire*; nella letteratura, però, il termine viene usato in modo titubante, soprattutto nella lingua tedesca, poiché l'*acquis* “unitario” anziché “comunitario” è una parola inventata, e quindi manca di accettazione.

<sup>38</sup> Art. 288 par.2 TFUE.

<sup>39</sup> Le valutazioni sull'entità dall'ambito accademico sono pari a circa 80.000 pagine; altrove se ne ipotizzano molte di più: <http://www.eu-infothek.com/article/der-durchdringungsgrad-der-oesterreichischen-rechtsordnung-durch-das-recht-der-eu-teil-2> consultato l'11 12 2017.

di adesione; probabilmente, secondo il punto di vista dell'esperto, la Repubblica Italiana utilizzerebbe questa posizione per esercitare pressione sull'Alto Adige in relazione agli accordi necessari e menzionati al punto 3.3 per la regolamentazione di diverse questioni legate alla successione dello stato e per influenzarle in modo sostanziale. Non sembra essere escluso che questa pressione politica possa diventare maggiore, se la Repubblica Italiana trovasse "alleati" alla sua procedura tra gli altri stati membri UE che, da parte loro, si confrontano con spinte separatiste e, in tale ambito, vogliono evitare casi precedenti ovvero dare vita a degli esempi (si pensi innanzitutto alla Spagna per via della Catalogna e ai Paesi Baschi oppure alla Francia per via della Corsica).

## 4.2. Opzioni sostitutive all'adesione

Se la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige vuole riconfigurare il rapporto sinora avuto con l'Unione Europea e mira solo a un collegamento economico, ma non politico, sono a disposizione le opzioni di rapporto associativo ovvero di una semplice convenzione commerciale nell'ambito della politica di commercio estero comune dell'UE.

### 4.2.1. Rapporto associativo

A tal proposito, l'articolo 217 TFUE dice:

L'Unione può, con uno o più paesi terzi oppure una o più organizzazioni internazionali, stipulare convenzioni, che creano un'associazione con diritti e doveri reciproci, una procedura comune e uno speciale procedimento.

Questa definizione descrive un rapporto associativo solo formale (diritti e doveri reciproci più la configurazione istituzionale), ma non a livello di contenuti, né quantitativo (dal punto di vista dell'entità concreta) né qualitativo (dal punto di vista dello spessore dell'integrazione). Per questo motivo nella letteratura (ascritta al primo presidente della Commissione Walter Hallstein) si è affermata la formula "tutto dalla Convenzione commerciale più l'1% fino all'adesione meno l'1%".<sup>40</sup> Questo vuol dire che è ambito esclusivo delle trattative tra stato richiedente l'associazione e l'UE, stabilire l'ampiezza materiale e la profondità qualitativa. Ciò può voler anche dire la completa integrazione nel mercato interno.

Un rapporto associativo richiede sempre degli organi comuni e una procedura comune. Il motivo risiede nel fatto che, un accordo contrattuale di partecipazione al mercato interno oppure anche a parti di esso (magari solamente alla libera circolazione delle merci) si basa sempre e solo su una accettazione momentanea dell'*acquis communautaire*. Per restare nell'esempio scelto: Non è sufficiente identificare l'ambito giuridico, in cui si muovono i partner di un rapporto associativo, come ciascuna di quelle norme del diritto primario (ovvero del reg. UE e del FTUE), che hanno per oggetto la circolazione libera di merci; vanno identificate anche tutte quelle norme del diritto secondario (ordinamenti e direttive), che interessano la circolazione di merci e quindi sono applicabili nell'ambito del rapporto associativo. E se ciò avviene e viene stipulato un contratto che contiene l'elenco delle norme pertinenti come allegato, continua a trattarsi di un'accettazione momentanea, poiché gli organi dell'UE continuano a emanare diritto secondario in relazione alla circolazione delle merci. Poiché per gli stati membri UE, ma non (solo) per il partner associato, si tratta di diritto direttamente applicabile, delle giurie nell'ambito del rapporto associativo (di regola si tratta di una

<sup>40</sup> Hummer in Vedder – Heintschel von Heinegg (reg. 35 in alto), 812, ris. 5.

commissione di associazione costituita da entrambe le parti e simili) devono acquisire il nuovo diritto secondario all'interno del rapporto associativo (chiamato „pipeline-*acquis*“ nel contesto del SEE), al fine di garantire un'applicazione giuridica unitaria. Inoltre, secondo la prassi giurisprudenziale e di opinione della Corte di Giustizia dell'UE, indipendentemente dalla strutturazione concreta istituzionale scelta, solamente alla Corte di Giustizia dell'UE spetta la valutazione di questioni di diritto unitario, della sua interpretazione e della compatibilità del diritto nazionale con quello unitario.<sup>41</sup> Infine, per un non-membro-UE solamente associato, deve essere chiaro che non gli spetta alcun influsso sulla configurazione di norme di diritto secondario, ovvero sull'ulteriore sviluppo dell'*acquis communautaire* e che il rifiuto dell'accettazione nell'ambito del "pipeline-*acquis*" durante i trattati di associazione, rappresenta la non applicabilità dell'intero capitolo contrattuale, quindi la sospensione dell'associazione in questo settore.

La complessità di questa costruzione suggerisce di servirsi dei modelli esistenti ovvero di utilizzare questi. Dai modelli sinora sviluppati e concernenti un surrogato all'adesione come nel caso del SEE, l'associazione preparativa come la Convenzione dell'Europa con gli Stati centro-orientali e la Convenzione sulla stabilizzazione e l'associazione con gli Stati Balcanici e l'associazione di sviluppo con gli stati ACP,<sup>42</sup> si offre ovviamente per prima quando si considera il caso della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige. Il modello dello spazio economico europeo<sup>43</sup> è attualmente costituito da UE, Islanda, Liechtenstein e Norvegia, e nell'ambito di una zona di mercato libero per non-membri, offre una partecipazione alle libertà basilari del mercato interno, con detrazioni in alcuni casi per quanto riguarda la circolazione delle merci (semplice zona di mercato libero, quindi non si tratta di libertà di merci per i prodotti di paesi terzi) e nell'ambito di un settore agrario ancora non rilevato e, per la continuità giuridica oltremodo materiale e facilmente ottenibile (anche in questo caso con l'accettazione del disbrigo dei "compiti" legali indicati al punto 4.1, che si origina già dalla separazione dallo Stato Italiano) consentirebbe alla provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata indipendente, la garanzia di una gran parte dei diritti soggettivi acquisiti dai cittadini dell'Unione e dalle imprese.

Se, il SEE, dal punto di vista del suo ambito di applicazione materiale, non corrispondesse esattamente alle necessità di una provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata indipendente, essa dovrà percorrere la più faticosa strada della personalizzazione di una strutturazione simile al SEE, proprio come la Svizzera; questa ha messo per iscritto complessivamente cinque convenzioni tra loro collegate mediante la cosiddetta "clausola Guillotine"<sup>44</sup>, creando un rapporto associativo molto simile al SEE. Il motivo di ciò risiede nella politica interna della Svizzera, che ha rifiutato l'adesione al SEE, piuttosto che dover cercare nella non-idoneità materiale del SEE.

Per quanto concerne la stipulazione di un accordo associativo di altro tipo, non si originano differenze tra il modello SEE e un modello svizzero: L'adesione allo spazio economico europeo presuppone l'adesione alla zona di mercato libero europeo EFTA,<sup>45</sup> che necessita di una richiesta

<sup>41</sup> CGCE, opinione 1/91 (SEE I), racc. 1991, I-6079 e seg.

<sup>42</sup> Cfr. la panoramica di Booß in Lenz – Borchardt (reg. 34 in alto), 2473, ris. 8.

<sup>43</sup> Testo della Convenzione SEE: Gazzetta ufficiale 1994 L1, 572; versione attualmente consolidata [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:01994A0103\(01\)-20160407](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:01994A0103(01)-20160407) ovvero con tutti gli allegati nel sistema di informazione giuridica austriaco al link <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007298> consultato il 11 12 2017.

<sup>44</sup> Ciò comporta che, in caso di disdetta di una convenzione, anche le altre decadono.

<sup>45</sup> Art. 128 par. 1 convenzione SEE.

dello Stato che vuole aderire e una corrispondente decisione del Consiglio dell'EFTA.<sup>46</sup> La convenzione sul SEE prevede poi un trattato di adesione tra lo Stato che vuole aderire e i restati Stati del SEE, e che deve essere ratificato da tutte le altre parti contraenti SEE secondo le corrispondenti disposizioni.<sup>47</sup>

Per l'UE è fondamentale l'art. 218 reg. UE che, per la convenzione sull'associazione richiede il consenso del Parlamento Europeo e una decisione unanime del Consiglio.<sup>48</sup> A ciò si aggiunge una particolarità della ripartizione delle competenze dell'UE, schiacciante in tutte le questioni sul mercato interno. Tali questioni sottostanno internamente all'UE al modello della cosiddetta "competenze ripartita",<sup>49</sup> che l'art. 2 par. 2 del FTUE definisce come segue:

Se i trattati dell'Unione con gli Stati membri, per un determinato ambito, trasmettono una competenza ripartita, allora l'Unione e gli Stati membri in questo ambito possono avere iniziativa legislativa ed emanare atti giuridici vincolanti. Gli Stati membri accettano la loro competenza, purché e nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza. Gli Stati membri accettando la loro competenza, purché e nella misura in cui l'Unione ha deciso di non esercitare più la propria competenza.

La competenza nel rapporto interno dell'UE per una materia di mercato interno si orienta dunque al fatto che, in un determinato momento, l'UE ha esercitato la propria capacità di regolamentazione e i regolamenti pertinenti sono ancora validi.<sup>50</sup> Tali competenze nel rapporto esterno sono parallele a quelle del rapporto interno<sup>51</sup>; in questo modo l'esatta situazione dell'*acquis communautaire* è determinante al momento dell'esatta ripartizione delle competenze tra Unione e i suoi Stati membri per quanto riguarda trattati di diritto popolare in questioni di mercato interno. Per questo motivo i trattati di associazione (che riguardano regolarmente materie di mercato interno) vengono stipulati come cosiddetti "convenzioni miste", in cui, da parte dell'UE, sia la stessa Unione che gli Stati membri entrano come parti contraenti. È anche il caso del SEE, e del modello di associazione personalizzato secondo il modello della Svizzera.

Quindi, anche nel caso di una associazione anziché di una adesione, valgono le ponderazioni politiche di cui al punto 4.1 dal punto di vista di una possibilità che la Repubblica Italiana e altri Stati con tendenze separatiste, esercitino pressione sulla provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata Stato, mediante la minaccia di un blocco.

#### 4.2.2. "Semplice" convenzione commerciale

A colpo d'occhio, le puntuali convenzioni commerciali potrebbe sembrare delle interessanti alternative a un rapporto associativo, se la provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata Stato volesse stipulare relazioni economico con l'UE solamente in determinati settori, previsti dalla politica

<sup>46</sup> Art. 56 par. 1 EFTA Convention. Testo sulla homepage EFTA al link <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/efta-convention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf> consultato il 11 12 2017.

<sup>47</sup> Art. 128 par. 2 convenzione SEE.

<sup>48</sup> Art. 218 par. 6 lit a (i) in collegamento con par. 8.

<sup>49</sup> Art 4 par. 2 lit a FTUE.

<sup>50</sup> Con il modello delle competenze ripartite, l'UE può anche restituire agli Stati membri una competenza esercitata una volta, sospendono nuovamente il diritto secondario emanato (ordinamenti o direttive).

<sup>51</sup> Cosiddetta "Dottrina dell'AETR" secondo CGCE, ris. 22/70, AETR, racc. 1971, 263, e CGCE, opinione 1/76, fondi di disattivazione, racc. 1977, 741; recepita dal trattato di Lisbona nell'art. 216 FTUE.

di commercio estero comune. Il vantaggio di questa procedura sta nella sostanziale competenza esclusiva dell'UE nel settore della politica del commercio estero.<sup>52</sup>

La politica di commercio estero comune non è definita in modo esaustivo in FTUE, bensì solamente come esempio, tuttavia in modo dettagliato sin dal Trattato di Lisbona:<sup>53</sup>

La politica commerciale comune viene configurata secondo principi comuni; ciò vale in particolare per la modifica ai dazi doganali, per la stipulazione di trattati doganali e sul commercio, che concernono il commercio di merci e servizi, e per gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, degli investimenti diretti all'estero, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esecuzione nonché le misure di protezione della politica commerciale, per esempio nel caso di Dumping e sussidi. La politica commerciale comune viene configurata nell'ambito dei principi e degli obiettivi del commercio estero dell'Unione.

Se la necessità di regolamentazione di una provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata Stato può essere coperta in questo modo, allora tale variante viene considerata in *prima facie*. Si deve tuttavia fare attenzione al fatto che, semplici trattati sul commercio definiscono un contesto giuridico statale proprio. Se si desidera un sincronismo con lo sviluppo giuridico interno dell'UE, allora sono necessari alcuni organi e procedure di ricezione; un tale accordo andrebbe allora visto, secondo l'opinione rappresentata dall'esperto, come accordo associativo secondo l'art. 217 FTUE (di cui al punto 4.2.1.) e non più come un trattato sul commercio secondo l'art. 207 FTUE.

Per la stipulazione di trattati di diritti popolare con Stati terzi nell'ambito della politica commerciale comune vale quindi l'art. 218 FTUE, essendo sufficiente, per variante di regolamentazione, la maggioranza qualificata del Consiglio (diversamente dalla convenzione sull'associazione che richiede l'unanimità, come indicato al punto 4.2.1.). Tale maggioranza qualificata ammonta, da novembre 2014, al 55% degli Stati membri, tuttavia almeno al 15, purché insieme fanno il 65% della popolazione dell'UE.<sup>54</sup> In questo modo, la Repubblica Italiana non potrebbe impedire l'adozione della decisione né da sola né con il supporto della Spagna e Francia, in primo piano come "alleate"; con il sostegno anche di una sola di quelle nazioni, che si confrontano con movimenti separatisti<sup>55</sup> come il Belgio e la Finlandia, fallirebbe tuttavia anche una decisione che necessita della maggioranza qualificata.<sup>56</sup>

Infine, si deve fare attenzione al fatto che le questioni della politica dei trasporti (ciò riguarda sia i servizi di trasporto<sup>57</sup> che la necessità di una politica dei trasporti come l'attraversamento delle Alpi) non ricadono nella politica commerciale comune.<sup>58</sup> Alla luce della speciale posizione geografica della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige verranno emanati particolari regolamenti di politica dei trasporti; si deve riflettere da una parte sul traffico di attraversamento alpino, dall'altra che, con il

<sup>52</sup> Art. 3 par. 1 lit e FTUE.

<sup>53</sup> Art 207 par. 1 FTUE.

<sup>54</sup> Art. 16 par. 4 FTUE. – Le disposizioni speciali dell'art. 238 FTUE sulla maggioranza qualificata possono essere tralasciate.

<sup>55</sup> Cfr. la lista dei movimenti separatisti al link

[https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_derzeitiger\\_Sezessionsbestrebungen\\_in\\_Europa](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_derzeitiger_Sezessionsbestrebungen_in_Europa) consultato il 11 12 2017.

<sup>56</sup> Sulla homepage del Consiglio è a disposizione un "calcolatore di voti", in base al quale è possibile calcolare diversi scenari: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/> consultato il 11 12 2017. Inoltre, è sufficiente una combinazione di voti contrari di Italia + Spagna + Francia + (Finlandia o Belgio) per far fallire la maggioranza qualificata. Il risultato con lo scenario di voti contrari di Italia, Spagna, Francia e Belgio con voti a favore di tutti gli altri membri, senza astensione al voto, è consultabile nell'appendice 1.

<sup>57</sup> Per via del riferimento all'art. 58 par. 1 FTUE.

<sup>58</sup> Hummer in Vedder – Heintschel von Heinegg (reg. 35 in alto), 790, ris. 34.

referendum a esito negativo del 2016 in relazione allo sviluppo dell'aeroporto di Bolzano, una provincia di Bolzano-Alto Adige diventata Stato non parteciperà per un tempo prevedibile al traffico aereo internazionale e che dovrà compensarlo con un traffico multimodale dalla Germania, dall'Austria e dall'Italia<sup>59</sup>. Le questioni di traffico, proprio come quelle di mercato interno, ricadono nella competenza ripartita; le convenzioni di diritto popolare sulle questioni del traffico devono essere stabilite nella forma di convenzione mista a seconda del loro contenuto, e questo pone di nuovo la Repubblica Italiana nella condizione di esercitare una minaccia di blocco, al fine di influire su una tale convenzione.

Quindi, riassumendo si può affermare che:

- L'intreccio pluridecennale della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige come zona del territorio della Repubblica Italiana sin dalla fondazione delle cellule germinali dell'UE (CECA, CEE ed CEEA) e l'esercizio delle libertà di mercato interno da parte di persone e imprese nel e dall'area della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige ha dato vita a molteplici diritti di persone e imprese, che necessitano in ogni caso una regolamentazione contrattuale.
- I "compiti" legali vanno comunque svolti nel caso di una statualità della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, ove sinora le competenze venivano assunte della Repubblica Italiana, e ciò vale per ciascun forma, anche per quelle indipendenti, della configurazione futura del rapporto con l'UE.
- Il mantenimento del pieno *status quo* può avvenire solamente nell'ambito di un'adesione, che, in mancanza di una successione giuridica nell'adesione, necessita di un ingresso e di corrispondenti, intense trattative e nel caso di una separazione non consensuale dalla Repubblica Italiana essa può strumentalizzare un blocco, da sola, o almeno esercitando una sorta di pressione politica.
- L'alternativa di un rapporto associativo consente o un collegamento al modello sviluppato e comprovato del SEE e quindi l'ininterrotta partecipazione al mercato interno in caso di una trattativa aggiuntiva ridotta a confronto, oppure la più dispendiosa "personalizzazione" di un proprio modello associativo secondo l'esempio svizzero. In entrambi i casi, una provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige diventata Stato è allo stesso modo esposta, come nello scenario dell'adesione, a una potenziale pressione politica che arriva fino alla minaccia di blocco da parte della Repubblica Italiana.
- L'alternativa della semplice convenzione commerciale è meno flessibile e consente, per via del suo carattere statale, una partecipazione solo ridotta al mercato interno dell'UE oppure a singoli settori di esso; dall'altra parte, quantomeno, non è possibile un blocco da parte della sola Repubblica Italiana. Un'alleanza "critica verso il separatismo" di Stati membri UE può tuttavia impedire il raggiungimento della maggioranza necessaria a livello UE ed essere strumentalizzata per esercitare pressione politica.
- Anche le conseguenze sul diritto europeo di un'eventuale statualità della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige suggeriscono una procedura consensuale.

<sup>59</sup> Si prendono quindi in considerazione gli aeroporti di Salisburgo e Innsbruck in Austria, Monaco di Baviera in Germania e Bergamo, Treviso e Venezia, eventualmente Ronchi, in Italia.