CONSULTA PER LO STATUTO SPECIALE
PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

AUTONOMIA
RIFORMA DELLO STATUTO

Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia

Documento preliminare della Consulta

Trento, febbraio 2017

www.riformastatuto.tn.it

Consulta per lo Statuto Speciale-Alto Adige/Südtirol,
Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia.
Documento preliminare, Trento 2017.

Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia

Documento preliminare della Consulta

Trento, febbraio 2017

La Consulta per lo Statuto speciale
per il Trentino - Alto Adige/Südtirol:

PRESIDENTE
Giandomenico FALCON

VICEPRESIDENTE
Jens WOELK

Lorenzo BARATTER, *Conferenza capigruppo - Maggioranza consiliare*
Rodolfo BORGA, *Conferenza capigruppo - Minoranze consiliari*
Donata BORGONOVO RE, *Conferenza capigruppo - Maggioranza consiliare*
Carlo BORZAGA, *Federazione trentina della cooperazione*
Manuela BOTTAMEDI, *Conferenza capigruppo - Minoranze consiliari*
Paolo CHIARIELLO, *Organizzazioni sindacali dei lavoratori - UIL*
Matteo COSULICH, *Università degli studi di Trento*
Arrigo DALFOVO, *Organizzazioni sindacali dei lavoratori - CISL*
Giuseppe DETOMAS, *Conferenza capigruppo - Maggioranza consiliare*
Maurizio FUGATTI, *Conferenza capigruppo - Minoranze consiliari*
Paride GIANMOENA, *Consiglio delle autonomie locali*
Martina LOSS, *Associazioni: settore ambiente*
Lucia MAESTRI, *Conferenza capigruppo - Maggioranza consiliare*
Adalberto MOSANER, *Consiglio delle autonomie locali*
Luca NOGLER, *Associazioni di categoria*
Fabio PIZZI, *Associazioni: settore sociale*
Barbara POGGIO, *Associazioni: settore cultura*
Marcello POLI, *Associazioni di categoria*
Paolo POMBENI, *Associazioni di categoria*
Anna SIMONATI, *Organizzazioni sindacali dei lavoratori - CIGL*
Laura RICCI, *Consiglio delle autonomie locali*
Mario TONINA, *Conferenza capigruppo - Maggioranza consiliare*
Walter VIOLA, *Conferenza capigruppo - Minoranze consiliari*

Hanno collaborato alla redazione del documento
Alberto Pace e Sandra Perini, *Dipartimento Affari Istituzionali e Legislativi della Provincia autonoma di Trento*

Sommario

Premessa

Obiettivi generali, contesto, metodo pag. 5

Gli ambiti tematici per una riforma dello Statuto

I. I fondamenti dell'autonomia speciale pag. 7

II. Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti pag. 9

III. Le minoranze linguistiche pag. 13

IV. Comuni, forme associative e rappresentanza pag. 17

V. Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea pag. 21

VI. Forma di governo pag. 25

VII. Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione pag. 27

VIII. Risorse e vincoli finanziari pag. 29

Premessa

Obiettivi generali, contesto, metodo

Questo documento viene presentato dalla Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol come base per il processo di partecipazione della cittadinanza sul tema della riforma statutaria, in attuazione della legge provinciale 2 febbraio 2016, n. 1.
Tale legge, dopo avere istituito la Consulta quale strumento per la promozione di "un ampio processo di partecipazione della società civile trentina per favorire il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale, anche in relazione ai processi di riforma costituzionale in corso", prevede che essa elabori "un documento preliminare con criteri e indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale" (art. 4), quale documento base per il processo partecipativo (art. 5). La stessa legge stabilisce poi che, sulla base degli esiti del processo partecipativo, la Consulta elabori un "documento conclusivo" (art. 5, comma 2).
La legge provinciale non detta alcun principio guida per la riforma dello Statuto, affidando alla Consulta stessa l'elaborazione di una proposta da trasmettere al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio provinciale di Trento. A livello generale, la Consulta ha concordemente ritenuto che il fondamentale criterio ispiratore non potesse essere che l'obiettivo di mantenere e rafforzare i livelli di autonomia e autogoverno già raggiunti, contemporaneamente adeguando lo Statuto alla situazione economica e sociale attuale al vigente contesto costituzionale, sia per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni sia, più in generale, per quanto riguarda i valori di tutela delle minoranze, gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa, i principi regolativi dell'attività amministrativa.
Il riferimento al contesto costituzionale richiede un cenno ai "processi di riforma costituzionale in corso", ai quali si riferisce la legge istitutiva della Consulta. È ben noto, infatti, che il 4 dicembre 2016 il voto popolare ha respinto la legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento. La Consulta ha tuttavia ritenuto di non dover interrompere i propri lavori: da un lato, la stessa legge istitutiva considerava i processi di riforma costituzionale in corso come uno ma non come l'unico fattore che richiedeva una proposta di riforma dello Statuto, dall'altro la riforma dello Statuto era richiesta sin dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, riscrivendo in larga misura il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha profondamente modificato la logica generale dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, statuendo solo in via transitoria "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti" (art. 10) l'applicazione alle autonomie speciali nelle parti in cui le nuove disposizioni risultassero più favorevoli. Nei fatti, il carattere particolarmente complesso di questa valutazione e il radicarsi, nelle leggi statali e nella giurisprudenza costituzionale, delle nuove disposizioni costituzionali come schema generale dei rapporti tra Stato e Regioni hanno spesso creato incertezze e difficoltà, che potrebbero essere meglio risolte nel quadro di una riforma complessiva dello Statuto.
Il presente documento, tuttavia, non era chiamato a formulare una proposta di una riforma complessiva ma,

come primo passo verso tale obiettivo, ad indicare "criteri e indirizzi principali" per la sua redazione. A questo scopo la Consulta, dopo avere provveduto alla propria costituzione e organizzazione, ha proceduto all'esame degli ambiti tematici che sono sembrati di maggiore rilevanza. Ogni ambito tematico è stato introdotto da una o più relazioni di componenti della Consulta o di esperti esterni (il che si è rivelato necessario esclusivamente per il tema delle *Risorse e vincoli finanziari*). La successiva discussione ha consentito di individuare, per ogni ambito, i punti di condivisione, le conseguenti possibili proposte innovative, le possibili alternative e gli ulteriori spunti rilevanti.

Per ogni giornata di discussione è stata redatta, a cura della presidenza e con la collaborazione della struttura di supporto, una scheda di sintesi, che è stata messa a disposizione dei componenti della Consulta per eventuali commenti e osservazioni, oltre che per agevolare le discussioni successive.

Benché ad ogni ambito tematico sia stata dedicata una seduta, o una specifica parte di essa, è ovvio che molti temi sono interconnessi, e che sia le relazioni sia le discussioni sono a volte ritornate su temi già affrontati. Il presente documento presenta in forma contestuale e unitaria, per ogni ambito, i risultati complessivi.

Ogni ambito tematico è strutturato nel seguente modo:

- **premesse e criteri**, che introducono l'ambito tematico e spiegano il contesto che ha orientato le proposte;
- **indirizzi prevalenti**, che contengono le proposte condivise dalla Consulta in seguito alle discussioni e che, considerati gli esiti del processo partecipativo, formeranno la base del documento finale che sarà presentato al Consiglio provinciale;
- un elenco delle **altre opinioni espresse** durante le discussioni, che aggiungono riflessioni e suggerimenti ulteriori come spunti per la discussione nella fase di partecipazione.

Il documento preliminare sarà disponibile nel sito www.riformastatuto.tn.it
anche in ladino, mocheno, cimbro e tedesco.

Sezione prima

I fondamenti dell'autonomia speciale

Premesse e criteri

L'autonomia speciale di cui oggi godono, nella cornice della Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano costituisce il risultato di una situazione particolare e di un percorso storico significativo. Tuttavia, lo Statuto speciale che tale autonomia esprime non ha mai contenuto e tuttora non contiene alcun riferimento specifico ai propri fondamenti.

Il vero e proprio testo normativo dello Statuto potrebbe essere preceduto da un **preambolo** che in forma sintetica riassuma le circostanze, i valori e gli obiettivi che costituiscono i fondamenti dell'autonomia speciale delle comunità insediate nel Trentino – Alto Adige/Südtirol.

Pur privo di carattere direttamente normativo, il preambolo potrà opportunamente esprimere, come autodichiarazione identitaria, le ragioni della convivenza attuale e futura delle comunità presenti nel territorio della regione.

In questa prospettiva, il preambolo dovrebbe enunciare in sintesi gli **elementi costitutivi e fondanti dell'autonomia** disciplinata dallo Statuto e del sistema delle relazioni istituzionali a livello europeo, nazionale e locale, nel quadro dell'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana.

L'espressione dei valori fondanti e fondamentali dell'autonomia dovrà essere formulata in modo da favorirne la condivisione a livello nazionale ed europeo, assicurandone la coerenza con i principi ed i valori della Costituzione, rispetto ai quali possono essere valorizzati gli elementi di specificità che caratterizzano il territorio e le popolazioni insediate nel territorio della regione.

Il preambolo si propone di raccogliere tutti gli elementi essenziali per descrivere l'identità particolare della regione. Dovrà essere breve, chiaro e tale da poter durare nel tempo.

1. Fondamenti storico-politici dell'autonomia

L'autonomia del Trentino – Alto Adige/Südtirol esprime un punto di equilibrio istituzionale e culturale che ha **fondamento nell'accordo De Gasperi-Gruber** del 5 settembre 1946. Attraverso di esso, anche a seguito delle innovazioni istituzionali del 1972 e delle precisazioni ulteriori – il cui riconoscimento da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1992 ha consentito la soluzione della controversia internazionale – si è sviluppato e rafforzato un modello di tutela delle popolazioni di lingua germanica e più in generale di tutte le diverse popolazioni del Trentino – Alto Adige/Südtirol e delle loro comunità, che ne ha assicurato la convivenza pacifica, in un quadro nazionale determinato.

In questo senso essa ha costituito un modo esemplare per affrontare e risolvere questioni di pacifica e positiva **convivenza**, di collaborazione e di solidarietà di popolazioni con lingua, cultura, tradizioni diverse.

2. Il carattere particolare dell'autonomia alla base della specialità

Queste caratteristiche e il particolare rilievo anche internazionale attribuiscono all'autonomia del Trentino – Alto Adige/Südtirol una condizione di **specialità**, che si individua come particolare rispetto alle altre forme di autonomia territoriale, sia ordinarie che speciali, riconosciute dalla Costituzione.

Il Trentino – Alto Adige/Südtirol, per la natura stessa del territorio regionale quale area di transito e di incontro, si colloca come punto di **cerniera** tra culture latina e germanica e come punto di contatto strategico, anche da un punto di vista infrastrutturale, tra l'Europa settentrionale e meridionale.

La speciale autonomia del Trentino – Alto Adige/Südtirol ha favorito lo sviluppo di una società priva di barriere, aperta al **pluralismo** linguistico e culturale, in un bacino unitario di **interazione**, sia nell'ambito regionale sia nella dimensione transfrontaliera. Ciò costituisce l'esperienza del Trentino – Alto Adige/Südtirol quale possibile modello per altri processi di convivenza, in particolare all'interno del quadro europeo.

Inoltre, l'autonomia delle comunità del Trentino – Alto Adige/Südtirol trova altre radici nella convivenza, in territori alpini, di popolazioni delle diverse culture italiana, germanica e ladina, delle quali conserva e sviluppa le tradizioni e le caratteristiche peculiari, fondate sull'esperienza di **autogoverno**, di **cooperazione** e di **solidarietà** tra le persone che vi abitano, che si sono dimostrate capaci di individuare nel tempo soluzioni innovative e stabili a molti problemi delle comunità di riferimento.

3. L'evoluzione dell'autonomia

L'autonomia dei territori del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol si è evoluta – dallo Statuto del 1948 a quello del 1972 e ai successivi sviluppi attuativi, alle nuove norme sulla forma di governo introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 – valorizzando, ai fini dell'esercizio delle funzioni al servizio delle rispettive comunità locali, il ruolo delle due comunità organizzate in Province autonome, nella cornice comune di una istituzione regionale e nel rispetto dei valori storici e culturali propri di ciascuna. Essa si è caratterizzata per la costante ricerca di buoni rapporti di collaborazione con le altre realtà a livello nazionale, ma anche europeo e internazionale, diretti alla realizzazione di interessi comuni.

L'autonomia ha consentito al Trentino e all'Alto Adige/Südtirol di assicurare, anche attraverso diversi modelli di sviluppo, la convivenza pacifica delle popolazioni e può costituire un **laboratorio** di sperimentazione di soluzioni ai problemi di una società sempre più articolata e differenziata.

Altre opinioni espresse nella discussione

a) Richiami storici al passato meno prossimo, dal Principato vescovile al Trattato di Saint Germain del 1919.
b) Richiami specifici ai rapporti con l'Austria.
c) Richiamo specifico all'Euregio.

Sezione seconda

Le Provincie autonome e la Regione: ruoli, funzioni e rapporti

Premesse e criteri

Lo Statuto speciale vigente prevede, in coerenza con l'ancoraggio internazionale e in modo peculiare anche rispetto alle altre autonomie regionali a carattere speciale, un modello *tripolare*, fondato sulla Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol e sulle Province autonome di Trento e di Bolzano, tutte dotate di poteri legislativi e amministrativi in determinati ambiti.
Tale modello trova il suo fondamento non solo nello Statuto ma anche nella Costituzione. Non sarebbe conforme alla Costituzione un modello puramente bipolare con potestà e funzioni attribuite esclusivamente a ciascuna singola Provincia. Se è vero che in astratto si può immaginare una modifica costituzionale, parallela e coordinata con il processo di riforma statutaria, che consenta di ridefinire l'intero modello, la Consulta ha ritenuto conforme al proprio mandato ragionare all'interno dell'attuale modello costituzionale tripolare, condividendone l'ispirazione fondamentale.
Per la stessa ragione sono state mantenute le vigenti denominazioni costituzionali di "Regione" e "Province autonome", pur nella consapevolezza del dibattito degli anni scorsi e senza disconoscere il possibile significato di denominazioni diverse.

Indirizzi prevalenti

1. Il ruolo della Regione
In generale, la Regione dovrebbe essere riconosciuta come istituzione che accomuna due territori che, pur nella specificità di ciascuno, esprimono un ambito di tradizione e di storia comune, e che come tale essa possa costituire una risorsa per l'esercizio di funzioni regolative che richiedono disciplina unitaria o dimensione più ampia o coordinamento reciproco. A questo scopo la Regione dovrebbe essere titolare di un significativo

nucleo di funzioni che la caratterizzino. Al ruolo più tradizionale di comunità politica – da esercitare secondo il principio di sussidiarietà – è da affiancare il ruolo di coordinamento delle due Province autonome, nuovo ma già informalmente sperimentato negli ultimi anni.
Il primo ruolo si potrà esplicare mantenendo alla Regione la competenza a regolare specifiche materie di carattere ordinamentale, per le quali sia necessaria o preferibile una regolazione uniforme in entrambe le Province. In questo modo vi sarebbero, come ora, talune materie di esclusiva competenza regionale, nel senso che in esse non vi sarebbe una concorrente competenza provinciale. Alla Regione potrebbero inoltre essere assegnate nuove materie la cui gestione comune risulti comunque opportuna, anche in ragione di possibili economie di scala. Il ruolo di coordinamento dovrebbe invece essere riconosciuto alla Regione in materie che, pur essendo gestite e disciplinate dalle Province, presentino rilevanti elementi di integrazione o di interferenza. Potrebbero inoltre esserle attribuite anche funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni transfrontaliere, nel quadro del diritto europeo.
Comunque, al di là dell'assetto statutario delle competenze, degli organi di governo e delle procedure per l'approvazione delle leggi e delle altre decisioni, sarà determinante per il ruolo della Regione la percezione condivisa del vantaggio che potrà rappresentare per ciascuna delle comunità provinciali.

2. Conseguenze per le modalità di approvazione delle decisioni regionali
La distinzione tra la competenza regionale propria e la competenza di coordinamento dovrebbe riflettersi nelle regole di assunzione delle decisioni. Nelle materie di competenza esclusiva, potrebbe essere mantenuto il voto per teste, a prescindere dalla provenienza provinciale, mentre nelle materie in cui vi è competenza di coordinamento potrebbe essere preferibile una modalità di voto che prevedesse il necessario consenso di ciascuna delle comunità provinciali. Ovviamente anche nell'ambito della competenza di coordinamento la decisione, una volta approvata, sarebbe vincolante, e potrebbe essere modificata solo con un consenso espresso con le stesse modalità della prima approvazione.

3. Carattere dei compiti regionali nell'amministrazione
Per quanto riguarda la gestione operativa e amministrativa delle politiche di settore, si deve prendere atto del processo di progressiva attrazione verso le Province e, in questa prospettiva, dovrà essere pensato l'apparato amministrativo regionale. La Regione potrebbe tuttavia operare come sede di valutazione degli effetti delle politiche, di elaborazione e studio, anche attraverso la costituzione di organismi specializzati o di organismi quali "conferenze" o "cabine di regia" nei diversi settori in cui si riconosce utile il coordinamento tra le politiche provinciali o comunque l'utilità di una valutazione comparativa.

4. Ulteriori possibili competenze
Alla Regione potrebbero altresì essere assegnate competenze, anche di garanzia e promozione, nella tutela delle minoranze linguistiche. In questo campo, inoltre, un ruolo particolare potrebbe esserle riconosciuto con riferimento alla minoranza ladina, presente in tutto il territorio regionale. Un ruolo di garanzia potrebbe rimanere anche in materia di enti locali, ove la competenza ordinamentale passasse alle Province.

5. Composizione degli organi regionali
Quanto alla composizione degli organi, l'esercizio delle funzioni legislative non può spettare che a consiglieri eletti dal popolo. Inoltre, si potrebbe studiare la possibilità di una composizione più ristretta rispetto alla sommatoria delle assemblee provinciali prevista dallo Statuto vigente (dovrebbe tuttavia essere salvaguardato il carattere direttamente elettivo). Quanto all'organo esecutivo, lo svolgimento di funzioni di coordinamento potrebbe suggerire il coinvolgimento in esso degli assessori delle due Province autonome.

Altre opinioni espresse nella discussione

a) Composizione integrata dell'assemblea regionale, ad esempio con rappresentanti della società civile.
b) Sussidiarietà orizzontale e democrazia partecipativa e associativa, nel rispetto delle funzioni della Regione e delle garanzie dei gruppi linguistici.
c) Garante dell'autonomia locale, nel rispetto delle garanzie dei gruppi linguistici.
d) Coinvolgimento diretto della Regione nella formulazione di programmi da realizzare a livello provinciale nelle aree in cui la competenza regionale permane e con relativi poteri di verifica periodica.
e) Ridefinizione di un quadro organico delle competenze in materia di energia e di sfruttamento idroelettrico.
f) Individuazione di un ruolo della Regione per le infrastrutture, la valorizzazione delle zone di montagna, l'assistenza sanitaria integrativa e previdenziale.
g) La Regione come sede di autorità indipendenti per il diritto all'informazione e/o per la valutazione delle politiche pubbliche provinciali.
h) La Regione come sede di tutela, di controllo e vigilanza dell'autogoverno delle organizzazioni del Terzo Settore, con possibile attuazione da parte delle Province.

Sezione terza

Le minoranze linguistiche

Premesse e criteri

La diversità storica e linguistica-culturale è riconosciuta come un elemento fondamentale della specialità dallo Statuto vigente e dalle relative norme d'attuazione (in particolare il d.lgs. n. 592 del 1993) conformemente al principio fondamentale di tutela delle minoranze linguistiche espresso dall'art. 6 della Costituzione.
Il vigente Statuto speciale garantisce l'uguaglianza individuale e allo stesso tempo l'autonomia dei gruppi linguistici (art. 2) e include, nei limiti della potestà legislativa primaria della Regione e delle Province autonome, il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali precisando che questi comprendono la tutela delle minoranze linguistiche locali.
In tema di minoranze linguistiche la riforma dello Statuto dovrebbe soddisfare tre distinte esigenze: quella di esprimere i valori e la cultura di tutela delle minoranze, quella di consolidare le tutele e le garanzie già in essere e quella di introdurre nuovi ambiti di tutela, attualmente non previsti.
In questo processo di revisione sarà da mantenere l'impostazione originaria, nella quale norme specifiche garantiscono in Provincia di Bolzano la convivenza fra i tre gruppi linguistici (tedeschi, italiani, ladini) che sono costitutivi del suo stesso ordinamento, nonché nel territorio trentino la tutela e la promozione delle tre minoranze linguistiche presenti (ladini, mocheni, e cimbri).
Tali differenze hanno portato alla definizione di normative diverse e differenziate, basate sul principio personale (gruppi linguistici) in Provincia di Bolzano e sul principio territoriale in Provincia di Trento (aree di insediamento storico delle minoranze).
Elementi di differenziazione sussistono per la minoranza ladina, per la quale sono previste garanzie differenti nelle due Province in relazione al territorio di insediamento (ancora diversa è poi la situazione dei ladini nei tre Comuni della Provincia di Belluno). Per le tre minoranze linguistiche trentine (ladini, mòcheni e cimbri) la disciplina statutaria contenuta negli articoli 15, comma 3, 48 comma 3 e 102 ha avuto con la legge provinciale n. 6 del 2008 una regolamentazione differenziata in corrispondenza alla specifica situazione dei singoli gruppi.
Nonostante queste differenze il livello di tutela è considerato generalmente sufficiente da parte degli appartenenti

ai gruppi linguistici presenti in Provincia di Trento. Peraltro, i ladini ambiscono a garanzie simili a quelle riconosciute in Provincia di Bolzano e i due gruppi germanofoni più piccoli, avendo una massa critica inferiore a causa del loro numero esiguo, versano in un contesto più difficile soprattutto dal punto di vista economico.
Pertanto, pur rimanendo le tre minoranze in Provincia di Trento disciplinate in maniera diversa, le forme della loro rappresentanza e partecipazione politica potranno essere rese più efficaci, in particolare per permettere ad esse un maggiore coinvolgimento superando la mancanza di massa critica (numerica) e valorizzando, nell'ambito del principio territoriale, altre forme di rappresentanza attraverso modelli di autogoverno (Comune, come ente esponenziale della comunità, anche in forme associate - Comun General de Fascia) o di partecipazione in organi rappresentativi (Consiglio delle autonomie locali).
Pur in presenza di una situazione molto diversa dei singoli gruppi, sia nel passato che nella realtà attuale, è necessario che lo Statuto consolidi le tutele raggiunte e le aggiorni mediante l'introduzione di nuovi strumenti di tutela. Pur adattandosi nella formulazione al carattere costituzionale, e quindi astratto, della fonte le norme statutarie devono indicare in modo chiaro i principi e le garanzie fondamentali che costituiscono la base per la successiva legislazione ordinaria, nel quadro normativo definito anche dalle norme di attuazione statutaria.
L'obiettivo generale dell'inserimento di disposizioni a favore dei gruppi linguistici è quello di valorizzare maggiormente le diversità linguistiche e culturali e permettere lo sviluppo dei gruppi in autonomia e responsabilità al fine di un loro maggiore contributo alla società, alla cultura e all'economia trentina.

Indirizzi prevalenti

1. Maggiore visibilità del riconoscimento e una disciplina più organica
È opportuno dare maggiore visibilità al **riconoscimento** delle minoranze linguistiche spostando le disposizioni su questa materia nella parte dello Statuto riferita ai **principi fondamentali dell'autonomia** rispetto a quanto ora previsto dagli articoli 102 e 15, comma 3, dello Statuto speciale.
Si propone inoltre di prevedere il **riconoscimento della pluralità e della diversità delle popolazioni** tradizionalmente insediate nell'Alto Adige/Südtirol e nel Trentino come valore caratterizzante ed espressione del pluralismo nella comunità regionale/provinciale, anche in un eventuale preambolo.
Per rafforzare l'unità culturale della popolazione ladina, la cui area di insediamento comprende territori di entrambe le Province autonome, è opportuno considerare un riconoscimento statutario, a livello regionale, di **una "comunità culturale ladina"**, espressione di un patrimonio comune condiviso (i ladini come minoranza "trans-provinciale").

2. Ulteriori strumenti per le minoranze linguistiche negli ambiti di scuola, lingua e cultura
Andrebbe introdotto il **principio della lingua propria** nel territorio di insediamento storico dei gruppi (elevando a livello statutario i contenuti della norma d'attuazione).
Inoltre, si propone di menzionare esplicitamente **forme di collaborazione inter-provinciale e trans-regionale** nell'ambito dell'istruzione e di altre iniziative linguistiche e culturali, soprattutto per il rafforzamento dell'unità linguistica e culturale ladina.

3. Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione politica delle minoranze linguistiche in Trentino
Per garantire rappresentanza e partecipazione politica alle minoranze linguistiche è opportuno confermare l'attuale **seggio territoriale** per assicurare la rappresentanza ladina (art. 48, comma 3, dello Statuto). Si propone inoltre di introdurre, per le minoranze germanofone, **ulteriori forme** di partecipazione e di rappresentanza.
Data l'importanza per il mantenimento delle loro diversità linguistico-culturali e per lo sviluppo delle comunità, andrebbe garantita espressamente **l'integrità territoriale** dell'area d'insediamento delle minoranze linguistiche

storiche: per il Comune di Luserna/Lusérn, i Comuni mòcheni (anche attraverso garanzie speciali nell'ipotesi dell'esercizio congiunto di servizi) nonché il Comun General de Fascia.
Inoltre, al fine della loro inclusione effettiva nella società provinciale e per garantire il rispetto della loro situazione specifica, si propone di prevedere degli **obblighi di informazione e di consultazione** per il Consiglio provinciale e la Giunta provinciale nei confronti delle minoranze linguistiche (ad esempio attraverso una "Consulta delle minoranze" come sezione speciale all'interno del Consiglio delle autonomie locali).
Per offrire nuove possibilità di collaborazione alla popolazione ladina, si ritiene opportuno istituire, a livello regionale, un **"Consiglio regionale della comunità culturale ladina"** che unisca e rappresenti tutte le valli ladine in un unico organo consultivo senza modificare gli assetti istituzionali nelle due Province autonome.

Altre opinioni espresse nella discussione

a) Riferirsi alle "differenze culturali" invece che specificamente alle "minoranze linguistiche".
b) Rivedere l'equilibrio fra tutela individuale e collettiva e includere nuove minoranze (art. 2 dello Statuto).
c) Prevedere che la Regione eserciti una funzione di garanzia nella tutela delle minoranze.
d) Prevedere una specifica tutela anche per i gruppi Rom e Sinti.
e) Sancire la dimensione transregionale dei ladini e dei cimbri.
f) Definire altri gruppi, attualmente non riconosciuti, come "minoranza".
g) Assegnare all'autorità garante per la tutela minoritaria poteri di intervento su azioni o decisioni di altre istituzioni.

Sezione quarta

Comuni, forme associative e rappresentanza

Premesse e criteri

Nello Statuto vigente i Comuni e, in genere, gli enti locali sono considerati in vari punti: come oggetto della potestà legislativa primaria della Regione (art. 4, comma 3), come destinatari di delega di funzioni amministrative, sia dalla Regione che dalle Province (nei diversi termini dell'art. 18, commi primo e secondo), come facenti parte del sistema finanziario integrato delle Province, titolari della potestà legislativa in materia di finanza locale (artt. 79 e 80). Il Titolo IV dello Statuto, espressamente dedicato agli *Enti locali*, contiene soltanto norme organizzative rivolte ad assicurare la rappresentanza dei gruppi linguistici e a sancire la competenza delle Province in materia di personale.

Manca invece qualunque enunciazione generale sull'autonomia comunale e sul ruolo dei Comuni nella vita delle Province e della Regione. Possono naturalmente valere le enunciazioni costituzionali, in particolare quella dell'art. 114, ma proprio l'ampiezza delle competenze della Regione e delle Province autonome possono generare l'impressione di un minore riconoscimento dei valori di autogoverno a livello comunale e locale, sia pure in un contesto di buone disponibilità finanziarie.

Si tratta di una lacuna che dovrà essere colmata, a prescindere dalla eventuale futura, parziale o totale, assegnazione della competenza ordinamentale in materia di enti locali alle Province autonome.

Nello Statuto vigente la competenza generale ordinamentale in materia di enti locali è attribuita alla Regione (art. 4, comma 3), mentre alle Province autonome spettano le funzioni in materia di finanza locale (art. 80). Le norme di attuazione di cui al dPR n. 526 del 1987 (come modificate nel 1997) hanno in parte corretto questa situazione, disponendo che "Al trasferimento ai Comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della regione o delle province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale" e che "tali leggi individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i Comuni".

L'attribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia di enti locali deve tenere conto del ruolo attualmente assunto dalle due Province autonome.

1. Introduzione dei principi fondamentali relativi all'autonomia comunale
Sarà opportuno inserire nello Statuto alcune affermazioni di principio relative all'autonomia dei Comuni quali enti rappresentativi di base e prima espressione democratica delle comunità locali, al riconoscimento del principio di sussidiarietà, alla partecipazione dei Comuni nei processi decisionali, attraverso propri organismi rappresentativi, nonché alla necessaria corrispondenza fra le funzioni attribuite ai Comuni e le risorse finanziarie assegnate ad essi. Il principio di sussidiarietà sarà enunciato anche nella sua dimensione orizzontale, tenendo conto delle peculiari caratteristiche ed esperienze proprie del territorio.

2. Competenza ordinamentale per gli enti locali alle Province autonome
Tenendo conto della passata esperienza, risulta necessaria l'assegnazione alle Province di una competenza in grado di legittimare una specifica disciplina legislativa provinciale in materia di Comuni e di enti locali, senza che ciò sia incompatibile con il mantenimento di una competenza regionale ordinamentale di coordinamento e con la competenza in materia di ordinamento del personale locale. Può essere inoltre ipotizzato per la Regione un ruolo di valutazione e di garanzia.

3. Menzione delle forme associative fra enti locali
Tra i principi relativi ai Comuni deve essere inserita la titolarità di funzioni proprie e la possibilità di ricorrere a forme associative tra gli enti locali, senza tuttavia definirne nel dettaglio gli istituti attraverso i quali si realizzano.

4. Ruolo dei Comuni nel sistema istituzionale provinciale
Nel declinare il sistema di governo delle Province autonome il ruolo dei Comuni può trovare una connotazione che non sia solo di esercizio delle funzioni amministrative (ruolo amministrativo) ma che ne determini una più rilevante partecipazione alle scelte strategiche e di sviluppo del rispettivo sistema provinciale (ruolo politico).

5. Partecipazione degli enti locali ai processi decisionali provinciali e della Regione
Il coinvolgimento delle autonomie locali può realizzarsi attraverso adeguati strumenti di partecipazione nei processi decisionali della Provincia e della Regione.
Nello Statuto è opportuna una specifica disposizione che istituzionalizzi il ruolo del Consiglio delle autonomie locali, come soggetto rappresentativo e consultivo dei Comuni, e che ne definisca compiti e modalità di coinvolgimento (accordo, intesa, parere), in coerenza con il modello di partecipazione ai processi decisionali.
Si può ipotizzare la partecipazione dei Comuni al procedimento legislativo attraverso il Consiglio delle autonomie locali, sia in sede di iniziativa sia eventualmente in sede di approvazione, prevedendo meccanismi che consentano il superamento di eventuali dissensi, eventualmente differenziando le soluzioni procedurali in relazione alle specifiche scelte o campi di intervento che interessano le autonomie locali. È da valutare se, in questo quadro, un ruolo possa o debba essere riconosciuto anche a rappresentanze delle minoranze linguistiche.

6. Principio di corrispondenza fra funzioni e risorse finanziarie
Le risorse finanziarie degli enti locali devono essere proporzionate alle competenze previste dalla legislazione. Tale principio deve comunque essere controbilanciato dall'adeguatezza e dalla sostenibilità delle gestioni locali nonché dalla responsabilità degli enti locali.

7. Riconoscimento delle forme storiche di gestione dei beni collettivi
Accanto ai principi in materia di Comuni, lo Statuto dovrà contenere anche il riconoscimento delle forme storiche di gestione dei beni collettivi.

Altre opinioni espresse nella discussione

a) Partecipazione degli enti locali alle decisioni fondamentali, in particolare alla revisione dello Statuto speciale, all'adozione delle norme di attuazione e alle attività della Commissione paritetica (ex art. 107 dello Statuto speciale).
b) Attribuzione di funzioni consultive della Corte dei conti direttamente a favore dei Comuni o dei loro organismi rappresentativi.
c) Comuni come organismi rappresentativi e di tutela delle minoranze.
d) Necessità di prevedere il riconoscimento di un ruolo equi-ordinato dei Comuni, quali enti dotati di autonomia e di rappresentatività, rispetto alle altre istituzioni presenti nel territorio regionale.
e) Opportunità che lo Statuto richiami le aspirazioni dei Comuni (Pedemonte, Magasa, Valvestino) che per secoli hanno fatto parte del contesto storico e geografico del Trentino ma che in epoca fascista furono assegnati alle regioni vicine (Veneto, Lombardia).

Sezione quinta

Ambiti e competenze di autonomia. Partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea.

Premesse e criteri

Nella definizione degli ambiti e delle competenze autonome obiettivo fondamentale della riforma dello Statuto è la conservazione dei livelli raggiunti e il conseguimento di ulteriori livelli, tenendo conto del quadro generale dei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali delineato dalla riforma costituzionale del 2001 e dai successivi sviluppi normativi e giurisprudenziali.
In questo modo, l'autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol sarebbe definita, nei suoi termini fondamentali, dal solo Statuto, senza più bisogno di ricorrere alla clausola di applicazione del Titolo V della Costituzione ove questo (cioè il regime comune delle Regioni ordinarie) assicuri alle Regioni speciali e Province autonome un maggiore livello di autonomia. Sarebbe così eliminata la duplicità del regime giuridico – statutario o comune – che attualmente è spesso fonte di scarsa chiarezza e quindi di incertezza. Su questa esigenza non incide la mancata approvazione popolare della riforma costituzionale del 2016.
È opportuno che lo Statuto contenga, nel quadro della Costituzione, i principi in tema di partecipazione alle procedure di collaborazione con lo Stato o di collaborazione (anche transfrontaliera) tra Regioni, di partecipazione alle decisioni dello Stato e ai rapporti con l'Unione europea.

Indirizzi prevalenti

1. Riordino, aggiornamento e nuove competenze
La revisione dello Statuto deve aggiornare e riallineare le competenze attribuite dallo Statuto speciale allo stato attuale, incluse quelle risultanti dalla riforma del Titolo V Parte seconda della Costituzione in relazione alla clausola di maggior favore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 10).
Ugualmente, potranno essere portate nello Statuto le indicazioni fondamentali relative a competenze oggi fondate sulle norme di attuazione o su delega da parte dello Stato.

Potrà essere stabilita la competenza provinciale in materie sulle quali non vi è oggi una generale competenza autonoma, come per la tutela dell'ambiente e per altre materie da individuare anche sulla base delle indicazioni del processo partecipativo.

2. Meccanismi di garanzia per l'adeguamento all'ordinamento statale

Tra i meccanismi procedurali di garanzia si prospetta di elevare a livello statutario il sistema di adeguamento delineato nella norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che consente di adeguare l'ordinamento provinciale nelle materie di competenza alla normativa statale escludendo effetti abrogativi della disciplina provinciale vigente e garantendo così stabilità e continuità della normativa locale.

È altresì auspicabile elevare a rango statutario quanto già previsto nella norma di attuazione statutaria (dPR 1 febbraio 1973, n. 49) garantendo ai Presidenti delle Province autonome e della Regione la partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri quando il Consiglio sia chiamato ad approvare atti normativi che riguardano la sfera di attribuzioni delle Province autonome e della Regione.

3. Raccordi con altre Regioni e lo Stato

Lo Statuto potrà prevedere le modalità di partecipazione a forme di collaborazione interregionale, nonché alle forme di collaborazione tra lo Stato e le Regioni oggi espresse dalla Conferenza Stato-Regioni e Unificata. Sarà previsto in ogni caso un ruolo significativo dei Consigli provinciali e regionale.

4. Cooperazione transfrontaliera e integrazione europea

Norme specifiche potrebbero essere dettate in relazione agli istituti di cooperazione transfrontaliera. In questo quadro lo Statuto assicurerà in particolare il ruolo dei Consigli provinciali e regionale.

Nello Statuto dovrà essere riconosciuta, in coerenza con quanto disposto in generale dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la facoltà delle Province autonome e della Regione di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea e all'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nonché alla stipulazione di accordi con Stati e intese con enti territoriali appartenenti ad altri Stati.

5. Disciplina dei limiti alla potestà legislativa

In relazione alla potestà legislativa, lo Statuto dovrà stabilire nel modo più chiaro e univoco possibile i limiti ai quali le competenze legislative e amministrative sono soggette rispetto ai poteri legislativi statali. Ciò anche, e in modo particolare, rispetto alle materie o alle funzioni legislative statali suscettibili di riguardare qualunque materia sostanziale, come accade per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni o la tutela della concorrenza, attribuite allo Stato dall'art. 117, comma secondo, della Costituzione. Un discorso simile può essere fatto per il coordinamento della finanza pubblica, il cui impatto sull'autonomia provinciale e regionale è però già oggi specificamente regolato nello Statuto (art. 79).

In questo contesto – di fronte alla difficoltà di fissare nello Statuto regole che valgano per qualunque materia – potrà essere previsto un ruolo alle norme di attuazione, quali forme negoziali e pattizie che consentono di regolare e precisare gli ambiti della competenza autonoma e l'impatto sull'autonomia legislativa delle clausole generali di competenza statale quali, oltre ai livelli essenziali delle prestazioni e alla tutela della concorrenza, le riserve statali in materia di ordinamento civile, processuale e penale.

6. Precisazione della disciplina delle norme di attuazione

Per quanto riguarda le norme d'attuazione si ritiene opportuno – ferma la loro natura di norme statali – precisare a livello statutario la loro natura negoziale/pattizia quale strumento di implementazione e concretizzazione condivisa dell'autonomia delle Province autonome e della Regione. Va confermato il ruolo della Commissione

paritetica, di cui all'articolo 107 dello Statuto, e dovrebbe essere meglio regolato il rapporto tra le determinazioni della Commissione paritetica e la successiva decisione del Governo.

7. Modifiche statutarie – ordinarie e semplificate – e ruolo del Consiglio provinciale

Il ruolo dei Consigli provinciali e regionale, previsto dall'art. 103 nel procedimento di modifica dello Statuto, va confermato e deve essere esteso anche alle modifiche del Titolo VI, cioè alle modifiche della parte finanziaria attraverso la procedura semplificata di revisione. Ugualmente potrà essere previsto il coinvolgimento dei Consigli provinciali e/o regionale nella procedura di definizione delle norme d'attuazione nonché nell'espressione di indirizzi politici in relazione alle decisioni della Conferenza Stato – Regioni e della Conferenza Unificata.
Nella revisione dello Statuto potrà essere studiata, previa verifica di costituzionalità, la possibilità di introdurre l'intesa con le Province autonome e con la Regione per le successive modifiche dello Statuto.

8. Clausola di garanzia per l'autonomia

Tra le clausole finali della riforma dello Statuto sarà opportunamente inclusa la regola che in nessun caso le norme del nuovo Statuto possono essere interpretate nel senso di attribuire allo Stato e alle sue amministrazioni funzioni e compiti già trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle Province autonome o alla Regione e agli enti locali o comunque che nessuna disposizione dello Statuto può essere intesa come rivolta a diminuire il livello di autonomia riconosciuto alle Province autonome o alla Regione nei confronti dello Stato prima della riforma statutaria.

Sezione sesta

Forma di governo

Premesse e criteri

Attualmente lo Statuto contiene una disciplina molto dettagliata per quanto riguarda la **forma di governo** della Regione. Per le Province autonome solo alcuni elementi caratterizzanti si trovano nello stesso Statuto, il quale demanda la disciplina dettagliata alla "legge statutaria", cioè a una legge provinciale adottata con una procedura particolare di approvazione, una maggioranza qualificata, nonché eventuale referendum confermativo (legge rinforzata). La legge statutaria contiene la disciplina articolata della forma di governo provinciale: modalità di elezione degli organi, rapporti tra gli organi, mozione motivata di sfiducia del Presidente, casi di ineleggibilità e di incompatibilità e misure per assicurare la rappresentanza di genere. Inoltre disciplina l'esercizio del **diritto di iniziativa popolare** delle leggi provinciali e del **referendum** provinciale abrogativo, propositivo e consultivo.
Il criterio seguito dallo Statuto vigente appare da confermare per le Province autonome, con le modifiche necessarie in relazione ai caratteri assegnati alla Regione (per il quale si rinvia alla Sezione seconda).

Indirizzi prevalenti

1. Forma di governo delle Province
Si propone di confermare l'attuale tecnica di disciplina fondata su:

a) definizione nello Statuto dei principi fondamentali e degli strumenti di democrazia diretta (per i quali si rinvia alla Sezione settima), aggiungendo eventualmente ulteriori principi su temi quali la valorizzazione delle istituzioni di governo locale, la loro partecipazione ai procedimenti legislativi e ai processi decisionali, l'attività amministrativa e l'istituzione di organi di controllo e di garanzia; tra questi potrà essere previsto già nello Statuto il Difensore civico quale organo di garanzia dei diritti dei cittadini e delle formazioni sociali che tutelano interessi collettivi e diffusi;
b) rinvio per le ulteriori scelte alla "legge statutaria" di ciascuna Provincia.

2. Forma di governo della Regione

È opportuno definire nello Statuto gli elementi fondamentali della forma di governo della Regione, in relazione al modello prescelto (per i quali si rinvia alla Sezione seconda); rimane da valutare l'opportunità di introdurre anche per la Regione lo strumento della legge statutaria.

Altre opinioni espresse nella discussione

Proposte di inserimento di elementi che rafforzino l'ente Regione nell'intento di assicurarne un ruolo funzionale e significativo.

a) Snellimento della composizione del Consiglio regionale, limitando il ruolo di consigliere regionale ad una parte – ad esempio la metà – dei consiglieri provinciali, eventualmente differenziando le rispettive indennità.
b) Codificazione della prassi secondo la quale la Presidenza della Regione spetta a turno ai Presidenti delle Province.
c) Riserva di posti, all'interno della Giunta, a personalità non facenti parte degli eletti in organi rappresentativi, di alto profilo intellettuale e morale.

Sezione settima

Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione

Premesse e criteri

Lo Statuto vigente contiene disposizioni sugli istituti di **democrazia diretta**, regolando l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo, e prevedendo il referendum sulle leggi regionali.
Con riferimento agli strumenti di democrazia diretta l'attenzione potrebbe focalizzarsi, più che sulla ricerca di nuovi istituti, sulla implementazione e sulla migliore disciplina, sempre a livello di principi, di quelli già previsti. Potrebbe essere tuttavia introdotto il diritto di petizione.
Dovrebbero essere enunciati, ad integrazione delle regole costituzionali, alcuni principi specifici in materia di **azione amministrativa**, con attenzione anche agli istituti di democrazia partecipativa, adattandoli alla peculiare esperienza del Trentino.

Indirizzi prevalenti

1. Strumenti di democrazia diretta a livello *provinciale*
Si propone di rafforzare gli strumenti di democrazia diretta a livello provinciale, in particolare attraverso:

a) la previsione del **diritto di petizione** al Consiglio (a seconda della competenza) provinciale o regionale, accompagnato dalla garanzia della presa in considerazione;
b) la disciplina dell'**iniziativa legislativa** in generale (anche da parte dei Consigli comunali) e non solo quella popolare, ferma restando la necessità di garantire la presa in considerazione delle forme partecipative;
c) la conferma del rinvio della disciplina del **referendum abrogativo, consultivo e propositivo** alla legge statutaria. Lo Statuto tuttavia potrebbe definire alcuni elementi essenziali della disciplina, comuni per le due Province, e in particolare l'oggetto del referendum, i soggetti legittimati a richiederlo, i limiti di materia,

di tempo e di contenuto, l'individuazione dell'organismo competente a giudicare sull'ammissibilità, la determinazione dei quorum funzionale e strutturale;

d) la conferma della disciplina contenuta nello Statuto vigente del **referendum confermativo** previsto nella procedura di approvazione della legge statutaria, eventualmente integrandola con la facoltà di richiesta in capo anche ai Consigli comunali oltre alla già prevista frazione del corpo elettorale o dei consiglieri provinciali.

2. Strumenti di democrazia diretta a livello *regionale*

A livello regionale potranno essere previsti **referendum** abrogativi, consultivi e propositivi, con disciplina corrispondente a quelle dettata per i referendum provinciali, nonché **referendum territoriali** (oggi non esplicitamente previsti nella fonte statutaria, che si limita a prescrivere l'obbligo di "sentire" le popolazioni interessate) relativi all'istituzione di nuovi Comuni o al mutamento delle loro circoscrizioni o denominazioni. La sede regionale della disciplina potrebbe essere mantenuta anche ove le competenze in materia di ordinamento degli enti locali passassero alle Province.

3. Principi di buona amministrazione

Per quanto riguarda i principi di buona amministrazione, su cui lo Statuto attualmente non interviene, potrebbe essere opportuno elencare in modo esemplificativo i principi generali a cui l'azione regionale/provinciale si ispira e sottolineare con specifiche disposizioni il rilievo giuridico di alcuni valori connessi alla buona amministrazione. Per assicurarne la stabilità nel tempo dovrebbe essere utilizzata una formulazione ampia, con rinvio della disciplina attuativa alla legge, provinciale o regionale a seconda dei casi. Nella formulazione di questi principi si dovrebbe rimanere il più possibile attenti alla specificità locale.

Tra i **principi generali della buona amministrazione** possono essere richiamati:

a) il dovere di operare in base a parametri di buon andamento, di semplificazione e semplicità, di trasparenza e di libero accesso alla documentazione e alle informazioni, compatibilmente con la normativa vigente, nel rispetto della riservatezza individuale e dell'efficienza amministrativa; di collaborazione fra amministrazioni; di promozione dell'utilizzo degli strumenti informatici come meccanismo di efficienza amministrativa;

b) la valorizzazione delle diversità rispetto al pluralismo linguistico e culturale, la tutela e la promozione della parità di genere;

c) il principio di programmazione dell'attività amministrativa;

d) il principio di una tendenziale separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, tuttavia accompagnato dalla previsione di possibili eccezioni quando ciò sia giustificato da ragioni di responsabilità politica o di efficienza;

e) il principio di sussidiarietà collegato alla promozione dell'autogoverno delle comunità locali, valorizzando e sostenendo le relative istituzioni nonché la loro partecipazione ai procedimenti legislativi e ai processi decisionali.

4. Partecipazione dei cittadini e democrazia associativa

Con specifico riferimento alla **partecipazione popolare**, gli istituti già esistenti potrebbero essere integrati con un richiamo diretto, oltre che di istituti quale **l'istruttoria pubblica**, alla valorizzazione delle forme di **democrazia associativa** che hanno caratterizzato e che caratterizzano il territorio regionale (forme di autogoverno locale come usi civici, pro loco, associazioni e forme cooperative), da sviluppare anche in forme nuove.

Altre opinioni espresse nella discussione

Inserimento di **nuovi istituti partecipativi**, con disposizioni non di dettaglio, quali strumenti democratici nella determinazione delle politiche pubbliche (adeguata informazione, istruttoria pubblica, inchiesta e dibattito pubblico; poteri di controllo; autorità indipendente garante dell'autonomia)

Sezione ottava

Risorse e vincoli finanziari

Premesse e criteri

Risulta evidente la centralità delle risorse per un effettivo esercizio dell'autonomia e delle speciali competenze che la caratterizzano.
La disciplina dell'autonomia finanziaria provinciale e regionale nello Statuto è una caratteristica essenziale della specialità, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia l'art. 104 dello Statuto prevede una procedura semplificata per la modifica della parte finanziaria (Titolo VI - Artt. 69 ss. Statuto), con legge dello Stato previo consenso della Regione e delle due Province. Applicando questa procedura, da ultimo la parte finanziaria è stata meglio definita con gli Accordi di Milano del 2009 e di Roma del 2014 (c.d. Patto di Garanzia).
Guardando all'evoluzione reale dell'autonomia finanziaria nel tempo si può osservare che fino al 2009 si sono avute crescenti disponibilità per l'autonomia, grazie all'espansione economica del territorio e, di riflesso, del maggiore gettito tributario, nonché a trasferimenti statali a vario titolo previsti dallo Statuto. Di conseguenza è diminuita la spesa statale sul territorio (fino all'attuale < 5%).
A partire dal 2009, in concomitanza con la crisi finanziaria, la questione del contributo delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, anche in funzione di solidarietà nazionale, ha comportato una significativa revisione al ribasso delle risorse un tempo a disposizione: lo Stato "taglia" in vario modo, le Province reagiscono con (la minaccia di) ricorso, ma alla fine accettano i tagli, almeno in parte (Accordo di Milano, l. 191/2009; Patto di garanzia, l. 190/2014), diluendo nel tempo, assumendo nuove competenze di spesa, alleggerendo così gli oneri per lo Stato.
Anche se la legge quadro sul federalismo fiscale non si applica alle autonomie speciali (in base all'art. 27 della stessa l. 42/2009), queste ultime devono comunque "concorrere" finanziariamente, considerando la loro specifica situazione; la determinazione del "concorso" finanziario è avvenuta per le Province autonome attraverso l'Accordo di Milano (l. 191/2009) e il Patto di Garanzia (l. 190/2014). Le Province autonome concorrono pertanto al risanamento della finanza pubblica, anche attraverso l'esercizio di ulteriori competenze per lo Stato senza trasferimenti finanziari in cambio di stabilità.

Vincoli ulteriori in ambito finanziario risultano dalle regole dell'Unione Europea sul "fiscal compact"/pareggio di bilancio (art. 81 Cost.; art. 79 Statuto).
Oggi appaiono pertanto pressoché esauriti gli spazi per un sensibile ampliamento ulteriore delle competenze di spesa.

In sintesi, oggi, con gli Accordi di Milano e di Roma **l'autonomia finanziaria** della Regione e delle Province autonome è basata su:
principio della **responsabilità finanziaria:** l'autonomia speciale può contare esclusivamente su tributi propri e su devoluzioni dei gettiti dei tributi erariali riferiti al territorio e vengono meno una serie di misure legate ai trasferimenti statali e alla devoluzione dell'IVA all'importazione;

- principio/dovere della **partecipazione** al conseguimento degli obiettivi di **perequazione** e di **solidarietà** nonché al **patto di stabilità interno** e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario: si assumono vincoli al potere di spesa, oneri di competenza statale e si versano somme a favore dello Stato (dal 2013, annualmente 905 milioni);
- ampliamento degli **spazi di autonomia tributaria** delle Province: facoltà di modificazione di aliquote e di previsione di esenzioni, detrazioni e deduzioni per i tributi propri e derivati, nonché attribuzione di competenza primaria in materia di tributi locali immobiliari;
- definizione in via strutturale del **concorso**, posto a carico della Regione e delle Province, **agli obiettivi di finanza pubblica** dall'anno 2015 con carattere di esaustività e individuazione del "Sistema territoriale regionale integrato" che concorre – nel suo insieme – al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di cui sono garanti le Province autonome verso lo Stato.

Un riordino appare pertanto opportuno, pur considerando che l'esperienza dimostra la grande difficoltà nel garantire le entrate contro azioni unilaterali imposte dallo Stato e il "ridimensionamento" della disponibilità di bilancio.

Indirizzi prevalenti

1. Certezza della base finanziaria dell'autonomia (obiettivo generale)
L'obiettivo generale per la riforma statutaria in ambito finanziario dev'essere **dare certezza ai profili finanziari dell'autonomia**. Ciò potrebbe avvenire con l'introduzione di *"una norma finanziaria che, pur mantenendo le prerogative all'autonomia, agganci la dimensione delle risorse devolute ad un qualche riferimento di omogeneità con quanto avviene nel resto della finanza pubblica a livello dei territori"* (il riferimento è all'intervento del Prof. Cerea), secondo un criterio che miri a distribuire in modo equo le risorse, tenendo adeguatamente conto della diversa ripartizione delle responsabilità fra centro e autonomie regionali e della corrispondente diversa ripartizione fra interventi diretti dello Stato e somme riconosciute alle autonomie, per finanziare le loro specifiche competenze.

2. Strumenti per il conseguimento dell'obiettivo generale
Al conseguimento dell'obiettivo generale può contribuire la conferma o, dove necessario, l'introduzione di disposizioni statutarie volte a:

a) definire **le risorse devolute** valorizzando il rapporto con le imposte oggettivamente riferibili al territorio e mantenendo il principio dei 9/10;
b) quantificare e stabilizzare **il "concorso" alla solidarietà nazionale** (previsto dalla legge delega 42/2009), possibilmente con riferimento non ad un importo fisso, ma a parametri in relazione alle caratteristiche del territorio e della popolazione e ai costi maggiori che ne risultano per gli stessi servizi (ad es. per i Comuni di montagna vale un 20% in più);

c) garantire le finanze provinciali nel **caso di una crisi economica locale** (nei limiti delle norme costituzionali sul pareggio di bilancio, anche per regioni e enti locali, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione) per affrontare, nell'ipotesi di una tale crisi, il problema della dipendenza dalle entrate proprie e dalle devoluzioni dei gettiti erariali riferiti al proprio territorio e la contemporanea persistenza dell'obbligo di "concorso";
d) definire **l'autonomia tributaria** sia a livello locale sia rispetto a possibili interventi sui tributi erariali (aliquote, basi imponibili, deduzioni, detrazioni, ecc.);
e) valutare **ulteriori competenze autonome** in ambito tributario e fiscale, ad esempio in materia di accertamento, riscossione e lotta all'evasione fiscale per i tributi erariali;
f) garantire le entrate contro **interventi normativi statali** che sottraggono componenti specifiche delle compartecipazioni.

Altre opinioni espresse nella discussione

a) Necessità di prevedere procedure apposite per la trattativa fra Stato e autonomie, individuandone la sede opportuna (commissione paritetica?).
b) Necessità di trovare un unico interlocutore statale per superare il problema attuale della competenza di vari ministeri.
c) Semplificare l'articolo 79 dello Statuto attraverso una distinzione fra principi – nello Statuto – e una disciplina più dettagliata in un'apposita norma d'attuazione.

Partecipa con proposte e commenti nel sito

iopartecipo.riformastatuto.tn.it

I FONDAMENTI DELL'AUTONOMIA

Che cosa rende la nostra autonomia davvero speciale?

PROVINCE AUTONOME E REGIONE: RUOLI, FUNZIONI E RAPPORTI

Quali sono i ruoli, i rapporti e le funzioni principali della Regione e delle Province autonome?

LE MINORANZE LINGUISTICHE

Come possiamo consolidare la tutela e rafforzare la partecipazione delle minoranze linguistiche?

COMUNI, FORME ASSOCIATIVE E RAPPRESENTANZA

Come possiamo valorizzare il ruolo e l'autonomia dei Comuni e degli enti locali?

AMBITI E COMPETENZE DI AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE ALLE DECISIONI DELLO STATO E DELL'UNIONE EUROPEA

Che cosa decidiamo in autonomia? Come possiamo partecipare alle decisioni statali ed europee che ci riguardano?

FORMA DI GOVERNO

Quali sono le istituzioni regionali e provinciali e quali le loro funzioni?

DEMOCRAZIA DIRETTA, PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E BUONA AMMINISTRAZIONE

Quali sono gli strumenti per una migliore partecipazione? Quali sono i principi di buona amministrazione?

RISORSE E VINCOLI FINANZIARI

Come possono essere garantite risorse adeguate, certe e sostenibili per l'autonomia?

ALTRI TEMI DI INTERESSE

Ci sono altri temi di cui discutere?

DOCUMENTI INVIATI ALLA CONSULTA

A chi scrivere e dove finirà il documento inviato?