



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
ASSEMBLEA DELLE MINORANZE
IL GARANTE

Egregi signori

Walter Kaswalder
Presidente del Consiglio provinciale di Trento

Maurizio Fugatti
Presidente della Provincia

OGGETTO: nota sul funzionamento del Consiglio provinciale per conto dell'Assemblea delle minoranze

Premessa

La sofferta decisione, da parte di tutti i gruppi e i consiglieri di minoranza, di non partecipare alla prosecuzione, oltre l'orario stabilito, dei lavori della seduta del Consiglio provinciale dello scorso 5 giugno - prosecuzione disposta dal presidente, nonostante il parere contrario espresso da tutte le minoranze - ha dato voce in modo clamoroso al *disagio crescente e ormai profondo*, che accomuna tutti i gruppi di opposizione, rispetto alla conduzione dei lavori della massima istituzione democratica della nostra Autonomia.

Al contrario della maggioranza, che nel portare avanti la propria linea politica può legittimamente disporre di tutta la forza della Giunta provinciale e delle sue grandi risorse umane, finanziarie e normative, *le minoranze dispongono solo del Consiglio* per far sentire la loro voce e far pesare, nelle forme istituzionalmente corrette, il proprio punto di vista. Dunque, nessuno più delle minoranze consiliari è per un verso interessato e per altro verso sensibile, rispetto al corretto funzionamento di questo organo vitale del nostro sistema. E nessuno meno delle minoranze può avere interesse a delegittimare o anche solo a indebolire il Consiglio provinciale e chi ha l'alta responsabilità di presiederlo. Del resto, in particolare in questa legislatura, tra i consiglieri di minoranza è di gran lunga prevalente una visione del confronto tra maggioranza e opposizione, che naturalmente, e quasi istintivamente, privilegia



il metodo del dialogo costruttivo e rifugge da comportamenti di tipo meramente ostruzionistico.

Il metodo del dialogo costruttivo ha tuttavia, se possibile, ancor più bisogno di certezza delle regole e di imparzialità nella loro interpretazione ed applicazione. E invece, in questi primi mesi di legislatura, sulla certezza e l'imparzialità è più volte prevalso l'arbitrio dei rapporti di forza. In particolare, è venuta a mancare, o si è rivelata del tutto insufficiente, la **imprescindibile garanzia di una effettiva e percepibile terzietà della Presidenza**, rispetto alla maggioranza, nel delicato e decisivo snodo della interpretazione e della applicazione concreta delle norme regolamentari. Più volte è accaduto, e accade con crescente frequenza, che la presidenza, anziché assumere su di sé, in quanto organo imparziale e custode del corretto equilibrio tra i diritti della maggioranza e quelli delle minoranze, l'onere della decisione interpretativa e applicativa del regolamento, abbia preferito trasferirlo alla maggioranza, abdicando per tal via nei fatti alla propria imprescindibile funzione di sintesi.

È evidente che se questa deriva dovesse proseguire il suo corso nel prosieguo della legislatura, sarebbero messi a serio repentaglio principi fondamentali dell'ordinamento democratico, come la separazione dei poteri e la funzione di indirizzo, controllo e bilanciamento del potere legislativo rispetto a quello esecutivo. **La deriva va dunque arrestata**. E poiché essa tende sempre a manifestarsi non nelle grandi affermazioni di principio, ma nella degenerazione progressiva di concrete pratiche quotidiane, è su questo modesto, ma decisivo terreno che le minoranze consiliari intendono richiamare l'attenzione della presidenza, della maggioranza e dell'opinione pubblica.

Alla maggioranza, esse chiedono di convergere con le minoranze su una visione del ruolo del Consiglio provinciale che, nel rispetto dei ruoli assegnati dagli elettori e della necessità di garantire il valore della decisione democratica, vada oltre la mera registrazione dei rapporti di forza e consenta un effettivo ed efficace confronto tra le idee, in nome del quale sia la maggioranza che le minoranze accettino di autolimitare il ricorso a strumenti regolamentari estremi e partigiani, in favore di una prassi di confronto basata sulla ragionevolezza e la moderazione. **Alla presidenza**, le minoranze chiedono di farsi garante e custode, realmente e visibilmente "super partes", di questa auspicabile convergenza, censurandone e sanzionandone le eventuali inadempienze, sia da parte della maggioranza che da parte delle minoranze, a tal fine utilizzando gli ampi margini di discrezionalità che, non a caso, il regolamento del Consiglio riconosce a chi ha l'onore e l'onere di presiederlo. **All'opinione pubblica** e in particolare agli organi di informazione che la alimentano, chiedono di vigilare su questi aspetti procedurali, non sempre facilmente comprensibili per il cittadino comune, certamente meno spettacolari di talune pratiche estreme, e tuttavia decisivi per l'equilibrio tra i poteri e, in definitiva, per la qualità democratica della nostra Autonomia.

Al fine di avviare il confronto, le minoranze richiamano l'attenzione degli interlocutori su quattro punti critici, sui quali esse avanzano precise proposte.

1. La procedura d'urgenza

Prevista dall'articolo 96 del regolamento del Consiglio, la procedura d'urgenza consente il dimezzamento di tutti i termini per l'esame dei disegni di legge e dunque una severa contrazione dello spazio garantito alle minoranze per far valere il loro punto di vista. Anche a causa della lacunosità di detta disciplina, che non prevede alcuna motivazione della richiesta, l'istituto della questione di urgenza si presta ad un facile *abuso da parte della maggioranza*, che potrebbe adottare tale procedura, avvalendosi della sola forza dei numeri, per tutti i disegni di legge di suo interesse, salvo quelli finanziari e di bilancio, esplicitamente esclusi dal regolamento.

Che non si tratti di un'ipotesi di scuola, lo dice il fatto che in questo primo scorcio di legislatura, la procedura di urgenza è stata adottata dalla maggioranza, sia per la variazione di bilancio, fortemente condizionata dai danni provocati dalla tempesta Vaia, sia per il disegno di legge sulla semplificazione. Il campione è ancora assai limitato, ma resta il fatto che due su due disegni di legge approvati dal Consiglio hanno seguito la procedura d'urgenza. Nel primo caso, la maggioranza ha avuto dalla sua il consenso delle minoranze, nel secondo caso no.

In attesa di un auspicabile intervento organico sul regolamento, è dunque necessario un accordo tra maggioranza e minoranze, promosso, condiviso e garantito dal presidente del Consiglio, che limiti il ricorso a questa procedura solo ai casi di effettiva emergenza e circoscriva il ricorso ad essa, motivato da legittime ragioni politiche della maggioranza, ad un numero di casi ben definito e concordato con le minoranze.

2. Il contingentamento dei tempi

L'articolo 62-ter del regolamento, che disciplina l'ordine del giorno del Consiglio, prevede la fissazione di tempi certi per la trattazione in aula dei disegni di legge. Il cosiddetto "contingentamento", dice il comma 5 di quell'articolo, può essere deciso dalla conferenza dei capigruppo a maggioranza qualificata (tre quarti dei consiglieri). Ma il comma 6 subito precisa che "La proposta di determinare il tempo complessivo per l'esame dei disegni di legge, di cui al comma 5, si intende respinta se, in sede di conferenza dei presidenti dei gruppi, si oppongono almeno tre presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari a un sesto dei componenti il Consiglio".

Anche in questo caso, si tratta di una norma discutibile: in sostanza è facoltà delle minoranze impedire, sempre e comunque, la fissazione di un termine certo per la discussione e l'approvazione di un disegno di legge. Allo spazio per un possibile abuso da parte della maggioranza (procedura d'urgenza) fa dunque riscontro, nel regolamento vigente, lo spazio per *un altro possibile abuso, stavolta da parte delle minoranze* (non-contingentamento dei tempi). Non a caso, la maggioranza sta cercando di far prevalere nella prassi una interpretazione "sistematica" del regolamento, sulla base della quale la prima licenza di abuso prevalga sulla seconda. Essa cerca di raggiungere questo obiettivo, sostenendo che la

questione di urgenza, imposta dalla maggioranza, impedisca il ricorso da parte delle minoranze al non-contingentamento. Si tratterebbe, in questo caso, non solo di una *interpretazione* del tutto arbitraria del regolamento, alla quale il presidente del Consiglio avrebbe la facoltà e il dovere di opporsi, in quanto non suffragata da alcun esplicito riferimento testuale, ma anche di un rimedio peggiore del male, perché al bilanciamento di due possibili abusi, si sostituirebbe lo squilibrio di un abuso rafforzato e a senso unico.

Di nuovo, le minoranze propongono alla maggioranza e alla presidenza, sempre in attesa di una revisione del regolamento, una sua *interpretazione condivisa*, che ripudiando qualunque forzatura, preveda piuttosto la rinuncia, da parte dei gruppi di minoranza, ad avvalersi della facoltà di opporsi al contingentamento dei tempi, in particolare nei casi in cui sia adottata la procedura d'urgenza secondo le modalità pattizie delineate nel paragrafo precedente.

3. Emendamenti e loro ammissibilità

L'articolo 114, comma 1, del regolamento prescrive che, nella discussione dei disegni di legge, siano dichiarati inammissibili gli "emendamenti aventi oggetto estraneo all'argomento in discussione". Il comma 3 aggiunge che "sull'ammissibilità degli emendamenti il Presidente decide inappellabilmente".

È evidente che, per l'equilibrio democratico dei lavori del Consiglio, è assolutamente vitale che lo spazio di discrezionalità, che il regolamento riconosce al presidente nel giudizio di ammissibilità, non svuoti di senso e di forza cogente i criteri stabiliti al comma 1 e sia sempre esercitato con la più scrupolosa *imparzialità e trasparenza*.

A tal fine, le minoranze auspicano che la presidenza del Consiglio fornisca ai gruppi criteri dettagliati e univoci di ammissibilità, ai quali sia la Giunta che i consiglieri, di maggioranza come di minoranza, possano e debbano attenersi, a pena di inammissibilità. È ragionevole e quindi auspicabile che questi criteri si facciano assai più stringenti nei casi in cui sia adottata la procedura d'urgenza.

In generale, le minoranze chiedono alla maggioranza il preciso impegno a non introdurre nuovi argomenti o emendamenti di impianto dei disegni di legge, dopo il loro esame in Commissione, salvo concordare con i gruppi un **passaggio supplementare in Commissione**, sia pure di carattere solo informativo, sui testi scritti degli emendamenti. E chiedono al presidente di farsi garante di questa procedura, finalizzata a garantire trasparenza ed equilibrio, riservandosi di dichiarare inammissibili gli emendamenti non presentati attraverso questa procedura.

4. Orario delle sedute

La certezza del termine di chiusura delle sedute del Consiglio, non solo è una elementare norma di buon senso, finalizzata a consentire ad ogni consigliere di gestire la sua agenda, ma è anche un presidio di ordine e di garanzia per tutti. Le eccezioni che dovessero risultare necessarie debbono dunque restare materia condivisa e consensuale tra la presidenza e i

capigruppo, secondo la prassi consolidata, e non rientrare nella disponibilità della sola maggioranza. Al contempo, le minoranze si impegnano ad agevolare, di norma, la conclusione del punto all'ordine del giorno in corso di esame, concedendo alla Presidenza l'intesa necessaria a superare l'orario di chiusura lavori stabilito dal calendario.

Cordiali saluti.

Trento, 24 giugno 2019


- Paola Demagri -