

# LEGGI

# 2018

# MARZO



# PER VOI

Agenzia di informazione del Consiglio della Provincia autonoma di Trento - anno XXIII



**AUT  
ONO  
MIA**

**RIFORMA  
DELLO STATUTO**

**NUMERO SPECIALE**

**Proposte per la riforma  
dello Statuto di autonomia**

**Documento conclusivo della Consulta**

**Relazione sulla partecipazione**

**LE LEGGI PROVINCIALI SPIEGATE  
DAL CONSIGLIO PER I CITTADINI**

## **LEGGI PER VOI**

Agenzia di informazione  
del Consiglio della Provincia  
autonoma di Trento.  
Anno XXIII nr. 421 - marzo 2018

*Registrazione al Tribunale di Trento n.887  
del 23 gennaio 1996.*

*Editore Consiglio della Provincia  
autonoma di Trento via Mancini, 27.  
Redazione via Mancini 27, 38122 Trento.*

Stampa Litografia Effe e Erre  
via E.Sestan, 29 - Trento  
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione  
in abbonamento postale - 70%  
NE/TN Tassa Pagata/Taxe Parçue/  
Economy/Compatto.

Direttore responsabile  
**Luca Zanin**  
Segreteria di redazione  
via Mancini 27, 38122 Trento

**Angela Giordani**

**Alessandra Bronzini**

Progetto grafico, impaginazione  
e illustrazioni

**Studio Bi Quattro srl, Trento**

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



# Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia

## Documento conclusivo della Consulta

istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 1/2016

## Relazione sulla partecipazione

Trento, 26 marzo 2018

[www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it)

## 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*

Walter KASWALDER, *Conferenza capigruppo – Minoranze consiliari (\*)*

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 – CGIL*

Laura RICCI, *Consiglio delle autonomie locali*

Mario TONINA, *Conferenza capigruppo – Maggioranza consiliare*

Walter VIOLA, *Conferenza capigruppo – Minoranze consiliari (\*)*

(\*) A partire dalla seduta del 15 gennaio 2018 Walter KASWALDER è subentrato a Walter VIOLA

# Sommario

## DOCUMENTO CONCLUSIVO

<b>Presentazione</b>	pag. 5
<b>Gli ambiti tematici per una riforma dello Statuto</b>	
I. <b>Perché un'autonomia speciale?</b> I fondamenti dell'autonomia speciale	pag. 7
II. <b>Autonomia e collaborazione.</b> Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti	pag. 10
III. <b>Convivere nella diversità.</b> Le minoranze linguistiche	pag. 14
IV. <b>Autonomia locale e sussidiarietà.</b> Comuni, forme associative e rappresentanza	pag. 20
V. <b>Cittadinanza responsabile e buona amministrazione.</b> Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini, sussidiarietà e buona amministrazione	pag. 25
VI. <b>Organizzazione istituzionale.</b> Statuto e legge statutaria	pag. 30
VII. <b>Competenze autonome.</b> Ambiti e strumenti	pag. 34
VIII. <b>Garanzie finanziarie e responsabilità.</b> Risorse e vincoli finanziari	pag. 42
IX. <b>Autonomia e integrazione.</b> Partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea	pag. 48
X. <b>L'evoluzione della specialità.</b> Norme di attuazione, garanzie e modifiche dello Statuto	pag. 54

## RELAZIONE SULLA PARTECIPAZIONE

- |  |         |
|--|---------|
| 1. Indicazioni della legge provinciale n. 1 del 2016   | pag. 59 |
| 2. Processo partecipativo: progetto, metodo, strumenti | pag. 63 |
| 3. Attuazione del progetto: la fase partecipativa      | pag. 68 |
| 4. Gli esiti del processo partecipativo                | pag. 75 |
| 5. Alcune considerazioni finali                        | pag. 88 |
| 6. Dati sulla partecipazione                           | pag. 92 |

> Nel sito web [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) è disponibile la "Sintesi del Documento conclusivo della Consulta".  
I paragrafi evidenziati nel testo costituiscono la Sintesi, redatta in modo da riportare tutte le proposte e brevi motivazioni argomentative.

## Presentazione

La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 2 febbraio 2016, n. 1, ha approvato all'unanimità il *Documento conclusivo* dei propri lavori nella seduta del 26 marzo 2018.

Essa è pervenuta all'approvazione di questo documento attraverso un itinerario, le cui tappe erano prefigurate dalla legge istitutiva. Inizialmente ha elaborato il *Documento preliminare*, che indicava i criteri e gli indirizzi per la redazione di una proposta di riforma dello Statuto di autonomia. Più precisamente, il Documento preliminare individuava otto ambiti tematici, così definiti:

- I. I fondamenti dell'autonomia speciale**
- II. Province autonome e Regione: ruoli, funzioni, rapporti**
- III. Le minoranze linguistiche**
- IV. Comuni, forme associative e rappresentanza**
- V. Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea**
- VI. Forma di governo**
- VII. Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione**
- VIII. Risorse e vincoli finanziari**

Per ogni ambito tematico il Documento preliminare proponeva gli *indirizzi* prevalenti condivisi dalla Consulta e le altre *opinioni espresse* che, insieme agli indirizzi prevalenti, avrebbero potuto fornire spunti per la discussione nella fase di partecipazione.

La legge assegnava alla Consulta – essa stessa espressione della partecipazione della società civile trentina – il compito di organizzare un ulteriore *processo partecipativo*, aperto ai cittadini, agli enti pubblici nonché alle associazioni e alle organizzazioni portatrici di interessi economici, sociali, culturali e ambientali con sede in provincia. Di questo processo partecipativo la legge individuava gli snodi maggiori: la pubblicazione del Documento preliminare nei siti internet istituzionali, l'indizione di dibattiti pubblici, anche a livello territoriale, la costituzione di tavoli di approfondimento su tematiche specifiche, l'audizione della Giunta provinciale, dei parlamentari eletti in provincia e dei componenti della commissione paritetica, la raccolta di osservazioni, suggerimenti e proposte e la raccolta di informazioni sui processi di riforma degli altri statuti speciali. In attuazione delle indicazioni legislative, il processo partecipativo sul Documento preliminare si è svolto dal 14 marzo al 30 settembre 2017, con molteplici iniziative ed eventi, illustrati nella *Relazione* che accompagna il Documento conclusivo.

Terminato il processo partecipativo la Consulta ha ripreso in esame tutti gli ambiti tematici, confrontando le indicazioni ricevute con quelle del Documento preliminare. La Consulta ha quindi precisato, sviluppato e integrato le proprie valutazioni e proposte, formulandole in modo più compiuto nel Documento conclusivo.

Il Documento conclusivo è ora articolato in dieci ambiti tematici, contrassegnati da un titolo di sintesi che ne prefigura il contenuto:

- I. Perché un'autonomia speciale?**
- II. Autonomia e collaborazione**
- III. Convivere nella diversità**

- IV. Autonomia locale e sussidiarietà**
- V. Cittadinanza responsabile e buona amministrazione**
- VI. Organizzazione istituzionale**
- VII. Competenze autonome**
- VIII. Risorse finanziarie e responsabilità**
- IX. Autonomia e integrazione**
- X. L'evoluzione della specialità**

Per ogni ambito sono elencate in forma sintetica le principali proposte per la riforma statutaria. Alla sintesi delle proposte segue un'esposizione discorsiva, in due parti: la prima indica le *basi costituzionali e statutarie* del tema considerato e gli *esiti del processo partecipativo*, la seconda illustra e precisa le *proposte*.

La Consulta è consapevole che quanto compiuto è solo una piccola parte del percorso che potrebbe portare ad un nuovo Statuto speciale. Sin dall'inizio, del resto, essa è stata chiamata a rappresentare la *parte trentina* di una elaborazione che parallelamente si andava svolgendo da parte della comunità altoatesina attraverso la Convenzione prevista dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2015, n. 31. I due organismi hanno necessariamente prodotto distinte proposte, che per giungere ad uno sbocco positivo dovrebbero trovare un momento di convergenza. Inoltre, si trattava in entrambi i casi di organismi consultivi, i cui suggerimenti sono rivolti ai maggiori organi politici delle due Province autonome, ai quali è affidata ogni ulteriore decisione. Ancora, le stesse decisioni delle due Province e della Regione saranno eventualmente il punto di partenza del procedimento di approvazione di una legge costituzionale della Repubblica, in relazione alla quale un ruolo ineludibile spetta al Parlamento. Anche una parte piccola può essere però significativa. Il Documento conclusivo individua aspirazioni e suggerisce possibili modi per soddisfarle, con una riflessione che è il frutto non solo di politici o di esperti, ma dell'elaborazione e della condivisione da parte di un organismo rappresentativo delle diverse componenti della comunità provinciale, a confronto con un processo partecipativo ampio ed esteso. L'approvazione unanime testimonia un'unità d'intenti che si è manifestata, pur nelle diverse posizioni via via assunte, lungo tutto il corso dei lavori.

Giunta al termine, la Consulta rivolge un ringraziamento al Consiglio provinciale, e in particolare al Gruppo di supporto costituito per il sostegno della sua attività. Il Gruppo, composto di funzionari del Consiglio e integrato da funzionari della Giunta, ha costituito il fulcro organizzativo dei lavori, assicurando il funzionamento dell'organismo, la gestione del processo partecipativo, le attività del sito Internet della Consulta, il coordinamento della redazione e della revisione dei testi e ogni altro necessario compito. Un ringraziamento rivolge anche al Consiglio delle autonomie locali, che ha messo a disposizione nella propria sede un ambiente ottimale per i dibattiti.

Con l'approvazione del Documento conclusivo e la sua consegna, come previsto dalla legge istitutiva, al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio provinciale, la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol conclude i propri lavori. Essa si augura che le idee contenute nel Documento possano risultare utili alla comunità provinciale e alla società trentina.

# Perché un'autonomia speciale?

## I fondamenti dell'autonomia speciale

1. Sintetizzare le ragioni fondanti l'autonomia speciale in un preambolo che preceda la parte normativa
2. Inserire nel preambolo un rinvio alla tradizione storica dell'autonomia e, in particolare, all'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e ai successivi sviluppi
3. Esprimere la volontà di agire nel nuovo quadro europeo, con un richiamo anche alla cooperazione transfrontaliera
4. Menzionare la promozione, mediante l'autonomia e il suo sviluppo, dei valori di solidarietà, integrazione, sviluppo sociale, culturale ed economico

### A. Premessa

La Consulta unanime ritiene che, nella prospettiva di una complessiva revisione o di una significativa rielaborazione dello Statuto, le ragioni dell'autonomia possano essere sintetizzate in un *preambolo* che preceda la parte strettamente normativa.

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

L'autonomia speciale e differenziata che lo Statuto afferma deriva da un riconoscimento che la Costituzione italiana, nel quadro e nel rispetto di accordi internazionali, e oggi anche nel quadro delle istituzioni e delle regole dell'Unione europea, ha fatto e fa della specifica posizione delle comunità altoatesina e trentina quali parti della complessiva organizzazione dello Stato.

D'altronde, sebbene già la Costituzione del 1947/8 promuovesse un'organizzazione statale fondata – oltre che sulle autonomie locali – su autonomie regionali che condividono con lo Stato i poteri legislativi e amministrativi, e questo orientamento sia risultato ulteriormente accentuato dalle successive modifiche, e in particolare dalla revisione del Titolo V della Parte seconda introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non può certo dirsi che essa fondi una prospettiva di tipo federalista, e men che meno confederale, nella quale a tali comunità sia in linea di principio riconosciuto il carattere di originarie formazioni statali. Lo Statuto di autonomia non è dunque una *costituzione*.

Il preambolo dello Statuto, nella sua funzione di legge fondamentale delle comunità autonome, può essere utilizzato per affermare e condividere con la comunità nazionale la consapevolezza delle radici e delle ragioni storiche di una autonomia e di un sistema di autogoverno che ha tanto contribuito alla pacifica convivenza e al benessere di popolazioni diverse. Sarebbe tuttavia fuori luogo concepirlo come occasione di autoaffermazione di una autonomia che aspiri a forzare il quadro costituzionale, quasi dimenticando che ogni revisione o modifica dello Statuto è destinata ad essere da ultimo approvata con legge costituzionale della Repubblica, divenendo espressione dell'integrazione nel sistema costituzionale complessivo.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

Nel processo partecipativo si sono registrati numerosi interventi di consenso alla scrittura di un preambolo o di un articolo introduttivo al nuovo Statuto. Essi testimoniano una diffusa percezione dell'importanza di una solenne dichiarazione sulle radici dell'autonomia che viene affermata come un valore politico istitutivo e non come una semplice articolazione funzionale al decentramento di poteri e competenze. Di qui l'opportunità di ribadire le radici storiche della coscienza autonomista presente nella regione e il significato che questa può avere in rapporto agli sviluppi futuri dell'equilibrio democratico non solo in ambito nazionale ma anche europeo.

Tuttavia è bene chiarire che vi sono prospettive che sono state proposte, sia pure da parte di un numero esiguo di interventi, che non possono trovare accoglimento.

Fuori discussione qualsiasi inserimento di principi di autodeterminazione che non solo sarebbero in contrasto con il quadro costituzionale vigente, ma che, ove si volesse scendere su questo terreno oggettivamente "rivoluzionario", necessiterebbero quantomeno di originare da un "appello al popolo" che andrebbe direttamente interrogato e con la fissazione di *quorum* significativi sulla sua reale volontà di "autodeterminarsi" (per altro stabilendo anche in quale direzione e su quale preciso oggetto). Il richiamo proposto da taluni, sia a Trento che a Bolzano, all'articolo 1 dello Statuto ONU recepito dalla legislazione italiana è comunque privo di qualsiasi fondamento giuridico, dal momento che quell'articolo fu scritto con riferimento alla fase di evoluzione dei paesi ex coloniali. Inoltre, risulta contraddittorio richiamarsi insieme all'Unione europea, espressione della collaborazione di un insieme determinato di Stati sovrani, e a un principio di autodeterminazione rivolto a contraddire tale sovranità.

Da tenere in considerazione è invece l'auspicio, formulato da alcuni, che il preambolo garantisca l'autonomia speciale in modo tale da sottrarlo alla possibilità di una sua soppressione o limitazione attraverso una revisione costituzionale. Questo obiettivo non può essere legalmente conseguito in maniera diretta con una affermazione specifica, ma viene piuttosto raggiunto nel momento stesso in cui un preambolo ben costruito fissa ed esplicita le ragioni specifiche che fondano l'autonomia speciale. Poiché lo Statuto nuovo o riformato assumerà la forma di una legge costituzionale approvata dal Parlamento, è evidente che la sua ricezione in questa forma costituzionalizza quelle ragioni, rendendole con ciò stesso più forti e meglio garantite.

### B. Proposte per la riforma statutaria

Lo Statuto è una legge costituzionale e, al contempo, un documento che esprime volontà politiche concorrenti, rappresentative sia delle realtà regionali che della volontà normativa ed organizzativa dello stato nazionale. Il preambolo di uno Statuto è quindi un oggetto di natura particolare. Da un lato va inquadrato nell'ambito di norme giuridiche, dall'altro si tratta di una norma di natura "programmatica" (per usare un termine divenuto corrente dopo il dibattito in Assemblea Costituente). Non serve tanto a registrare diritti e doveri dei cittadini e degli altri soggetti pubblici e privati, ma a delineare il quadro fondativo e legittimante dell'autonomia regionale speciale. Il preambolo prescrive indirizzi di azione a cui l'attività delle istituzioni deve orientarsi in maniera evolutiva, adeguata ai tempi e alle risorse.

Non può dunque trattarsi di un "manifesto" o di una "dichiarazione universale", perché su questa via si finirebbe con il ripetere senza necessità elementi che sono presenti nella Carta costituzionale, nelle leggi e in altri solenni documenti internazionali recepiti nella legislazione (es. tutela delle minoranze, parità di genere, tutela del paesaggio, ecc.).

È opportuno inserire nel preambolo un rinvio alla tradizione storica dell'autonomia, senza evocare scenari storici discutibili. Più decisivo il rinvio all'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 che è la vera origine della speciale autonomia delle comunità altoatesina e trentina. È in quell'atto che è riconosciuta la natura peculiare della regione come territorio con particolari esigenze di tutela delle diverse componenti etniche e linguistiche e, in particolare, di quelle di lingua tedesca, che costituiscono il fondamento di una speciale autonomia comprensiva di poteri legislativi e amministrativi da esercitare attraverso specifici meccanismi di rappresentanza politico-istituzionale. È sulla base dell'Accordo De Gasperi-Gruber che l'autonomia si è successivamente evoluta sino all'attuale forma. Con questo richiamo si registra, anche giuridicamente, l'ancoraggio internazionale della speciale autonomia.

Nel preambolo è opportuna l'enunciazione della volontà di agire nel nuovo quadro europeo, anche con un richiamo alle opportunità di cooperazione transfrontaliera.

In chiusura del preambolo si potranno menzionare, come impegni per il futuro, la promozione – grazie alle opportunità che ci offre l'autonomia – di quei valori di solidarietà, integrazione, sviluppo sociale, culturale ed economico che in un quadro di sistema costituzionale complessivo siano di giovamento alla comunità nazionale ed europea connotando la specificità e la creatività di un contesto abituato al buon uso evolutivo della propria autonomia.

### **Ipotesi di preambolo**

*La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, formata da territori alpini ove convivono le persone e le popolazioni di lingua italiana, tedesca, ladina e mistilingui, e le comunità delle Province di Trento e di Bolzano che la compongono, godono di speciali condizioni di autonomia, nella cornice stabilita dall'Accordo De Gasperi-Gruber e dai successivi sviluppi.*

*Tali condizioni sono collegate alla storia condivisa di queste terre di confine e finalizzate al conseguimento di traguardi di progresso e di crescita umana e sociale, a beneficio delle rispettive comunità e dell'intera Repubblica italiana.*

*Le persone e le popolazioni di questi territori hanno realizzato nella convivenza – e sono chiamate a realizzare ulteriormente – i valori della solidarietà, del rispetto e della valorizzazione delle differenze, di forme specifiche di autogoverno, democrazia politica e sociale, e gestione delle risorse, operando in modo che le caratteristiche umane e culturali di ciascuno costituiscano veicolo di progresso individuale e collettivo per le diverse comunità di cui sono parte.*

*In questa prospettiva i cittadini della regione e delle due province si riconoscono, nel quadro dei principi fondamentali della Costituzione, come parte del progetto europeo, in particolare operando per lo sviluppo della cooperazione tra i territori limitrofi e aderendo alla formazione di organismi che, in varie forme, uniscano le comunità che attraverso lo scambio umano, sociale e culturale hanno contribuito a forgiare la comune civiltà.*

## Ambito tematico II

# Autonomia e collaborazione.

## Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti

### 1. Mantenere alla Regione il carattere costituzionale di ente pubblico territoriale

### 2. Riformulare il quadro delle competenze legislative e amministrative regionali

2.1 Attribuire al livello regionale limitate competenze legislative e amministrative proprie, configurando un modello di Regione leggera

2.2 Ridurre le competenze normative dirette alle materie che richiedono, o per le quali risulta opportuna, una disciplina uniforme a livello regionale

2.3 Definire principi fondamentali di carattere ordinamentale per alcune materie attribuite alla competenza legislativa diretta delle Province autonome

2.4 Prevedere una competenza legislativa di coordinamento della Regione

2.5 Attribuire alla Regione limitate potestà legislative su ambiti non interamente assegnati a livello provinciale

2.6 Attribuire alla Regione una funzione consultiva, di valutazione e di studio per migliorare l'efficacia delle politiche di settore

### 3. Prevedere una nuova composizione degli organi regionali e nuove modalità di formazione delle deliberazioni del Consiglio regionale

## A. Premessa

Coerentemente con l'ancoraggio internazionale della nostra autonomia, il vigente Statuto speciale prevede un modello tripolare fondato sulla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sulla Provincia autonoma di Trento e sulla Provincia autonoma di Bolzano, tutte configurate come enti dotati di propri poteri legislativi e amministrativi. Il modello tripolare, a partire dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è espressamente previsto dalla Costituzione (articolo 116, comma 2) che, a unanime avviso della Consulta, si pone come la cornice all'interno della quale si è chiamati a ragionare sulla revisione dello Statuto. Altrimenti detto, se in astratto si potrebbe ipotizzare, parallelamente alla modifica dello Statuto speciale, un procedimento di revisione costituzionale tale da modificare gli articoli 116 e 131 della Costituzione al fine di sopprimere la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Consulta reputa che tale ipotesi esuli dal suo mandato, come definito dalla legge provinciale istitutiva (articolo 1 della legge provinciale n. 1 del 2016). D'altra parte, il superamento della Regione è stato respinto nel merito dalla Consulta, nelle cui discussioni non sono emerse opinioni, neppure minoritarie, favorevoli a un modello bipolare, fondato sulla soppressione del livello regionale.

### 1. Le basi costituzionali e statutarie

Pur mantenendo l'attuale modello tripolare fondato sulla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e sulle due Province autonome, in coerenza con l'ancoraggio internazionale dell'autonomia, la Regione dovrebbe essere definita come istituzione che riunisce due comunità che, pur nelle specificità di ciascuna, esprimono un ambito di tradizione e di storia comune. In

tale prospettiva, la Regione può costituire una risorsa per l'esercizio di funzioni regolative che richiedono una disciplina unitaria, o consentono economie di scala sovraprovinciali o ancora danno luogo a forme di collaborazione/coordinamento reciproco.

A questo scopo la Regione sarebbe titolare di contenute potestà legislative e amministrative proprie, nonché di potestà di principio e di coordinamento – secondo il principio di sussidiarietà – in ragione della maggiore efficienza dell'esercizio delle corrispondenti funzioni a livello regionale. Si potrà mantenere alla Regione la competenza a regolare la propria organizzazione, a disciplinare materie che richiedono una normazione uniforme a livello regionale nonché ad adottare discipline-quadro di carattere ordinamentale rispetto ad alcune materie di competenza provinciale, nonché ad esercitare funzioni legislative concernenti i soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita anche nei confronti delle Province (enti locali, università). Alla Regione potrebbero inoltre essere assegnate nuove materie la cui gestione comune risulti comunque opportuna, anche in ragione di possibili economie di scala, nonché un ruolo di coordinamento in materie che, pur essendo disciplinate e gestite dalle Province autonome, presentino rilevanti elementi di integrazione o giustificino – secondo il principio di sussidiarietà - l'intervento del livello regionale. Potrebbero infine esserle attribuite anche funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni transfrontaliere, nel quadro del diritto europeo.

Per quanto riguarda la gestione operativa e amministrativa delle politiche di settore, si deve prendere realisticamente atto del processo di progressiva attrazione verso le Province e, in questa prospettiva, dovrà essere ripensato l'apparato amministrativo regionale. La Regione potrebbe tuttavia operare, oltre che come sede di gestione delle limitate materie che rimangono ad essa affidate, come sede di valutazione degli effetti delle politiche, di elaborazione e di 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 una valutazione comparativa.

La Regione potrebbe servire, nell'ambito della tutela delle minoranze linguistiche, come sede per affrontare ed eventualmente risolvere le problematiche comuni della minoranza ladina, di carattere regionale, se non ultraregionale. Più in generale, la Regione e il suo Consiglio possono costituire la sede naturale per l'esame delle problematiche che una comunità provinciale desiderasse discutere con l'altra, al fine di comparare le rispettive esperienze.

Quanto alla composizione degli organi, l'esercizio delle funzioni legislative non può spettare che a consiglieri eletti direttamente dal popolo. Potrebbe essere valutata la possibilità di una composizione più ristretta rispetto alla somma dei Consigli provinciali, prevista dallo Statuto vigente, fermo restando il carattere direttamente elettivo della rappresentanza. Quanto all'organo esecutivo, lo svolgimento di funzioni di coordinamento potrebbe suggerire il coinvolgimento in esso degli assessori delle due Province, secondo modalità da approfondire.

Il carattere dell'istituzione regionale dovrebbe riflettersi anche nelle modalità di approvazione delle deliberazioni, in particolare per quanto riguarda il Consiglio regionale. Potrebbe dunque essere identificato un ristretto numero di ambiti, di diretta competenza della Regione, nei quali potrebbe essere mantenuto il voto per testa, a prescindere dalla provenienza provinciale. Nelle rimanenti materie, dove opera una competenza provinciale, potrebbe essere preferibile una modalità di voto che assicuri il consenso di ciascuna delle comunità provinciali, espresso dalla rispettiva rappresentanza in Consiglio regionale. Ovviamente anche nell'ambito di questa procedura, la decisione, una volta assunta, sarebbe vincolante, e potrebbe essere modificata soltanto con le stesse modalità seguite per la sua adozione.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

In linea con il documento elaborato dalla Consulta, dal processo partecipativo emerge un orientamento nettamente favorevole al mantenimento del modello tripolare fondato sulla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sulla Provincia autonoma di Trento e sulla Provincia autonoma di Bolzano. In generale, i contributi raccolti sostengono l'opportunità di mantenere competenze legislative proprie alla Regione e suggeriscono di ipotizzare una riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Mantenere alla Regione il carattere costituzionale di ente pubblico territoriale

Si propone che la Regione mantenga il carattere costituzionale di ente pubblico territoriale, accentuando la sua funzione di strumento di cooperazione, di coordinamento e di concertazione fra le due Province autonome.

### 2. Riformulare il quadro delle competenze legislative e amministrative

2.1 Si propone di attribuire al livello regionale limitate competenze legislative e amministrative proprie, configurando un modello di Regione leggera.

2.2 È opportuno ridurre le competenze normative dirette alle materie che richiedono, o per le quali risulta opportuna, una disciplina uniforme a livello regionale. Queste materie - oltre la propria organizzazione, ivi compreso il personale - riguardano la regolazione del libro fondiario, le funzioni in materia di giustizia, la previdenza complementare e integrativa, la disciplina del personale degli enti locali.

2.3 Si propone di definire principi fondamentali di carattere ordinamentale per alcune materie attribuite alla competenza legislativa diretta delle Province autonome (ad esempio: ordinamento degli enti locali, ordinamento della comunicazione).

2.4 È opportuno prevedere una competenza legislativa di coordinamento della Regione in modo da garantire maggiore efficienza dell'esercizio della corrispondente funzione a livello regionale in base al principio di sussidiarietà (es. lavori pubblici di interesse interprovinciale, sanità altamente specializzata, interventi di politica economica che richiedono economie di scala sovraprovinciali, forme di collaborazione a livello transfrontaliero, euroregionale ed europeo).

2.5 Si prevede di attribuire alla Regione limitate potestà amministrative su ambiti che non siano interamente assegnati al livello provinciale, al quale di regola è affidata la gestione amministrativa delle politiche di settore.

2.6 Si prevede di attribuire alla Regione una funzione consultiva, di valutazione e di studio per migliorare l'efficacia delle politiche di settore, anche attraverso la costituzione di organismi specializzati a livello interprovinciale.

### 3. Prevedere una nuova composizione degli organi regionali e nuove modalità di formazione delle deliberazioni del Consiglio regionale

Per quanto riguarda la composizione degli organi regionali e le modalità di formazione delle deliberazioni del Consiglio provinciale è opportuno introdurre alcune modifiche.

In particolare, per gli organi elettivi si prevede:

- a. il mantenimento del carattere direttamente elettivo del Consiglio regionale, per garantirne la rappresentatività;
- b. l'eventuale riduzione del numero dei componenti il Consiglio regionale mediante un criterio di individuazione di un certo numero di consiglieri provinciali eletti anche come consiglieri regionali da parte del corpo elettorale;
- c. eventuali modalità differenziate di assunzione delle deliberazioni del Consiglio regionale a seconda delle diverse competenze legislative attribuite alla Regione: a maggioranza dei componenti nelle materie di competenza legislativa diretta e a maggioranza dei componenti di ciascun Consiglio provinciale per le altre materie di competenza legislativa.

Per gli organi esecutivi si prevede:

- a. l'elezione da parte del Consiglio regionale con possibile previsione di assessori esterni, eventualmente individuati anche tra personalità di elevata rappresentatività della società regionale;
- b. l'eventuale riduzione del numero dei componenti, ferma restando la rappresentanza dei gruppi linguistici;
- c. l'eventuale previsione di un assessore provinciale membro di diritto della Giunta regionale per favorire il coordinamento degli esecutivi;
- d. l'eventuale previsione di una composizione integrata della Giunta regionale con gli assessori provinciali competenti per materia, con diritto di voto negli ambiti corrispondenti alle funzioni attribuite al coordinamento interprovinciale.

## Ambito tematico III

**Convivere nella diversità.****Le minoranze linguistiche****1. Dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e rendere più organica la disciplina**

1.1 Riconoscere le minoranze linguistiche attraverso una disciplina organica inserita all'interno dei principi fondamentali dell'autonomia

1.2 Riconoscere pluralità e diversità delle popolazioni tradizionalmente insediate come uno dei valori caratterizzanti l'autonomia speciale, anche nel preambolo

1.3 Riconoscere l'esistenza di una "comunità ladina-dolomitica" a livello regionale

**2. Introdurre ulteriori strumenti di tutela negli ambiti della scuola, della lingua e della cultura**

2.1 Introdurre il principio della lingua propria nel territorio di insediamento storico dei gruppi linguistici

2.2 Prevedere esplicitamente forme di collaborazione interprovinciale e trans-regionale nell'ambito dell'istruzione e per determinate iniziative linguistiche e culturali

**3. Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione politica in Trentino**

3.1 Confermare l'attuale seggio territoriale per assicurare la rappresentanza ladina e valutare se prevedere un Consigliere aggiuntivo per la rappresentanza delle minoranze germanofone

3.2 Garantire espressamente l'integrità territoriale dell'area di insediamento delle minoranze linguistiche storiche: il Comune di Luserna/Lusérn, i Comuni mòcheni (come per il Comun general de Fascia)

3.3 Prevedere per il Consiglio provinciale e la Giunta provinciale obblighi di informazione e di consultazione delle minoranze linguistiche nelle questioni di loro interesse

3.4 Istituire un "Consiglio della comunità ladina-dolomitica" come organo consultivo a livello regionale che unisca e rappresenti tutte le valli ladine

**A. Premessa**

In tema di minoranze linguistiche la riforma dello Statuto deve soddisfare tre distinte esigenze: esprimere i valori della convivenza nella diversità e della tutela delle minoranze, consolidare le garanzie previste dallo Statuto vigente e introdurre nuovi strumenti di tutela. L'obiettivo generale è valorizzare le diversità linguistiche e culturali e promuoverne lo sviluppo in modo che i gruppi linguistici possano contribuire alla società, alla cultura e all'economia trentina con autonomia e responsabilità.

## 1. Le basi costituzionali e statutarie

La tutela delle minoranze linguistiche fa parte dei principi fondamentali della Costituzione (articolo 6). Per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, la diversità storica e linguistica-culturale è riconosciuta dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione (in particolare dal decreto legislativo n. 592 del 1993) come un elemento fondamentale della specialità. In particolare, lo Statuto garantisce sia l'uguaglianza individuale sia l'autonomia dei gruppi linguistici (articolo 2) e specifica espressamente che il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, cui sono tenute le leggi della Regione e delle Province autonome, comprende anche la tutela delle minoranze linguistiche locali (articolo 4).

Tenendo conto delle differenze storiche e delle situazioni attuali, si ritiene vada mantenuta l'impostazione prevista dallo Statuto vigente, che prevede forme di tutela diverse nelle due Province. Nella Provincia autonoma di Bolzano ci sono norme specifiche che garantiscono la convivenza fra i tre gruppi linguistici (tedeschi, italiani, ladini) che sono considerati costitutivi del suo stesso ordinamento. Nella Provincia autonoma di Trento ci sono specifiche norme di tutela e promozione riferite alle tre minoranze linguistiche storiche (ladini, mòcheni, e cimbri). Queste differenze hanno portato alla definizione di normative diverse e differenziate, basate sul principio personale (legato all'appartenenza dei gruppi linguistici) nella Provincia autonoma di Bolzano e sul principio territoriale (legato alle aree di insediamento storico delle minoranze) nella Provincia autonoma di Trento.

Per le tre minoranze linguistiche trentine, dal 2001 la disciplina statutaria è contenuta negli articoli 15 terzo comma, 48 terzo comma e 102. La legge provinciale n. 6 del 2008 ha dato poi un'attuazione differenziata a tale disciplina in corrispondenza alla specifica situazione dei singoli gruppi. I due gruppi germanofoni più piccoli, avendo una massa critica inferiore a causa del numero esiguo dei loro componenti, si trovano in un contesto più difficile soprattutto dal punto di vista economico. Nonostante tali differenze il livello di tutela è considerato generalmente sufficiente da parte degli stessi appartenenti ai gruppi linguistici presenti nella Provincia autonoma di Trento.

Anche le garanzie previste per la minoranza ladina sono differenti nelle due Province (e ancora diversa risulta la tutela nei tre Comuni della Provincia di Belluno). Pertanto non pochi ladini ambiscono a garanzie simili a quelle riconosciute nella Provincia autonoma di Bolzano.

Si ritiene necessario che lo Statuto mantenga le tutele raggiunte in questo quadro articolato e differenziato per singoli gruppi e le aggiorni introducendo alcuni nuovi strumenti. La loro formulazione deve tenere conto del carattere "costituzionale" della fonte, per cui si ritiene che le norme statutarie debbano indicare in modo chiaro i principi e le garanzie fondamentali, che costituiscono la base per la successiva normativa di attuazione e per la legislazione della Regione e delle Province autonome.

Occorre anche tenere conto dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2017 "in materia di tutela della minoranza linguistica ladina" (la c.d. Legge Alfreider) che rafforza la rappresentanza ladina in varie istituzioni, nella Provincia autonoma di Bolzano, e riconosce, per la Provincia autonoma di Trento, il Comun general de Fascia come ente sovracomunale (il riferimento è all'ultimo comma dell'articolo 102 dello Statuto). Ora è espressamente prevista la possibilità di sessioni straordinarie dei Consigli regionale e provinciale riguardanti i diritti dei ladini, mòcheni e cimbri (il riferimento è agli articoli 1 e 2 della legge costituzionale n. 1 del 2017, che modificano in tal senso gli articoli 27, primo comma, e 49 dello Statuto).

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

La fase di partecipazione ha consentito alle tre comunità linguistiche di esprimersi e discutere della terza sezione tematica del documento preliminare (“Minoranze linguistiche”) nell’ambito di tre laboratori sull’autonomia tenutisi rispettivamente a Palù di Fersina (23.5.2017), a Pozza di Fassa (24.5.2017) e a Luserna (12.7.2017). L’affluenza e la partecipazione a questi laboratori sono stati maggiori rispetto agli altri incontri territoriali, dimostrando così il grande interesse delle tre comunità nonché la loro volontà di partecipare attivamente al dibattito sul proprio futuro. Il tema delle minoranze ha comunque suscitato interesse anche altrove.

Gli esiti della fase di partecipazione e dei tre laboratori confermano in sostanza le indicazioni per la disciplina statutaria relativa alle minoranze linguistiche contenute nel documento preliminare della Consulta e discusse già prima della sua stesura in occasione delle consultazioni informali con vari rappresentanti delle comunità.

### B. Proposte per la riforma statutaria

Di seguito vengono illustrate le proposte di riforma secondo la tripartizione per macro-ambiti tematici scelta come struttura del documento preliminare e generalmente accettata nel dibattito: (1.) maggiore visibilità e organicità della disciplina statutaria relativa alle minoranze; (2.) ulteriori strumenti nell’ambito scolastico, linguistico e culturale; (3.) rafforzamento della rappresentanza e partecipazione politica e strumenti per la collaborazione oltre i confini provinciali.

#### 1. Dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e rendere più organica la disciplina

1.1 Rispetto allo Statuto vigente (articoli 102 e 15, terzo comma) è opportuno dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche, concentrando la relativa disciplina in una apposita parte dello Statuto riferita ai principi fondamentali dell’autonomia. Oltre alla norma fondamentale dell’articolo 2 (uguaglianza delle persone e salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali), si propone di concentrare tutte le norme per le minoranze linguistiche trentine in un’unica sezione. La disciplina specifica riguardante i tre gruppi linguistici nella Provincia autonoma di Bolzano potrà rimanere distribuita su vari articoli a seconda della materia, come nello Statuto vigente.

La conferma del carattere asimmetrico della disciplina permette di considerare meglio le specificità dei singoli gruppi e le particolarità della loro situazione, oltre ad essere il presupposto per l’adozione di misure mirate in ambito linguistico e culturale, garantendo il sostegno allo sviluppo economico delle popolazioni minoritarie. Secondo l’approccio territoriale, tale garanzia è riferita alle rispettive aree di insediamento tradizionale.

Nella fase di partecipazione alcuni hanno espresso un certo disagio in relazione al principio della differenziazione fra i tre gruppi trentini. Tuttavia, si ritiene che tale principio costituisca l’essenza del “modello trentino”, e che esso debba essere mantenuto: la differenziazione nella tutela e nella promozione dei tre gruppi, assieme al principio di territorialità, permette infatti il loro sviluppo autonomo attraverso strumenti specifici e adeguati e, di conseguenza, asimmetrici. Tale logica consente sia di garantire misure specifiche per esigenze particolari, sia di rispettare il principio di proporzionalità. Mentre i tre gruppi godono di pari dignità sul piano formale, le misure di attuazione potranno essere diverse, a seconda della specifica situazione, anche al fine di assicurarne l’adeguatezza e l’effettività.

Dovrà essere confermato quanto prevede lo Statuto vigente per l'adozione di misure specifiche in ambito linguistico e culturale, e anche per lo sviluppo economico delle popolazioni di minoranza (attuale articolo 15, secondo comma, dello Statuto). Data la rilevanza di un trattamento differenziato anche nella Provincia autonoma di Bolzano si consiglia di aggiungere un comma all'articolo 2 dello Statuto (che vale per entrambe le Province) per chiarire che queste misure specifiche sono utili per contrastare le discriminazioni e promuovere la tutela delle minoranze. Non possono quindi essere considerate discriminatorie bensì "azioni positive".

1.2 Si propone di riconoscere, anche in un eventuale preambolo, la pluralità e la diversità delle popolazioni tradizionalmente insediate nell'Alto Adige/Südtirol e nel Trentino come patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità regionale e di quelle provinciali e quindi come uno dei valori caratterizzanti l'autonomia speciale.

Può essere ritenuto opportuno anche un riferimento al rispetto e alla "valorizzazione" della diversità in generale. Riferimenti simili sono presenti nello Statuto di altre Regioni e costituiscono l'espressione di un contesto generale favorevole al pluralismo sociale, culturale e linguistico nell'unità del quadro regionale e provinciale. Una tale clausola è stata discussa in Consulta, senza tuttavia raggiungere consenso unanime, e nuovamente suggerita da alcuni interventi nella fase di partecipazione.

Per distinguere tali fenomeni dalla tutela dei gruppi storicamente presenti sul territorio si propone l'uso del termine "valorizzare", che fa riferimento ad un approccio promozionale senza conferire dei diritti specifici. La formulazione dovrebbe esprimere un principio generale, la decisione sull'attuazione nei confronti di situazioni specifiche rimarrebbe riservata al legislatore regionale o provinciale. Si chiarisce così che la valorizzazione delle diversità non può andare a scapito delle comunità storiche riconosciute individualmente come gruppo e garantite da una disciplina statutaria. Per l'eventuale riconoscimento di altri gruppi in quanto tali si pone il problema del coordinamento fra ordinamento statale (con l'apposito meccanismo previsto dall'articolo 3 della legge 482 del 1999, legge sulle minoranze linguistiche storiche) e ordinamento statutario (in cui un tale meccanismo non è previsto).

1.3 Per rafforzare l'unità culturale della popolazione ladina è opportuno riconoscere nello Statuto, a livello regionale, l'esistenza di una "comunità ladina-dolomitica" come espressione di una popolazione con un patrimonio storico, culturale e linguistico comune e condiviso, la cui area di insediamento comprende territori di entrambe le Province autonome.

## **2. Introdurre ulteriori strumenti di tutela negli ambiti della scuola, della lingua e della cultura**

2.1 Si propone di introdurre nello Statuto il principio della lingua propria nei territori di insediamento storico dei gruppi linguistici elevando a livello statutario i contenuti della norma di attuazione (decreto legislativo n. 592 del 1993) e della legislazione provinciale (articolo 2, comma 2, e articoli 16 e seguenti della legge provinciale n. 6 del 2008). Questo principio include finora l'uso ufficiale delle lingue minoritarie e l'ambito dell'istruzione. Potranno essere valutate ulteriori applicazioni nella legislazione provinciale.

2.2 Inoltre, si propone di prevedere esplicitamente nello Statuto forme di collaborazione interprovinciale e trans-regionale nell'ambito dell'istruzione e per iniziative linguistiche e culturali, sia per rafforzare l'unità linguistica e culturale ladina sia per fare rete fra le popolazioni germanofone dell'arco alpino e oltre.

Il tema dell'unità culturale ladina è valorizzato anche nel documento finale elaborato dalla Convenzione di Bolzano (documento della maggioranza). Entrambe le Province (Consulta e Convenzione) condividono quindi la proposta di rafforzare l'unità culturale e la lingua ladina attraverso strumenti di autonomia culturale e di cooperazione e consultazione che riescano a superare i confini provinciali e con essi la frammentazione della popolazione ladina. Può essere accolto l'obiettivo di creare opportunità di rappresentanza, interazione e cooperazione dell'intero gruppo ladino, pur nel rispetto dell'assetto istituzionale provinciale vigente. Una tale cooperazione potrà, in base a leggi regionali e provinciali, previa intesa con la Regione Veneto, coinvolgere anche le popolazioni di lingua ladina appartenenti ai Comuni di Colle S. Lucia, Cortina D'Ampezzo e Livinallongo del Col di Lana.

Il riconoscimento nello Statuto dell'unità linguistica e culturale ladina potrebbe comprendere un richiamo esplicito al patrimonio linguistico culturale comune e condiviso della "comunità ladina-dolomitica" insediata nelle valli attorno al gruppo Sella nel territorio di tre Province diverse (Bolzano, Trento e Belluno), nelle quali la lingua ladina si esprime nelle varietà locali storicamente usate. Inoltre potrebbe comprendere anche forme di collaborazione inter-provinciale e trans-regionale necessarie per rafforzare l'unità ladina, soprattutto nell'ambito dell'istruzione, della cultura e per le questioni relative alla lingua ladina, con le varietà tradizionalmente usate nelle vallate.

Risulta invece difficile accogliere le richieste, avanzate nella fase partecipativa e dagli stessi organismi in occasione delle audizioni, volte a riconoscere la "Lia di Comuns Ladins" oppure "l'Union Generela di Ladins dla Dolomites" come organismo identitario e rappresentativo di tutti i ladini storici delle valli dolomitiche. Nonostante entrambe le associazioni offrano l'indubbio vantaggio di un'ampia rappresentanza del mondo ladino, anche oltre i confini provinciali, si tratta tuttavia di organismi di natura privatistica, per cui un riconoscimento nello Statuto risulta sconsigliabile (a differenza di un loro riconoscimento e di una loro promozione nella legislazione ordinaria, come attualmente previsto).

Strumenti e meccanismi che favoriscono la collaborazione interprovinciale e trans-regionale nell'ambito dell'istruzione e delle iniziative linguistiche e culturali, simili a quelli proposti per i ladini, potrebbero aiutare anche le due comunità germanofone a superare le criticità della loro attuale situazione (carattere periferico, esiguità dei numeri, ecc.). Ciò è possibile attraverso il confronto strutturato con altre comunità tedescofone – ad esempio nell'arco alpino - previa intesa con la Regione Veneto e con le popolazioni cimbre dei Comuni limitrofi.

### **3. Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione politica in Trentino**

3.1 Per garantire rappresentanza e partecipazione politica alle minoranze linguistiche è opportuno confermare l'attuale seggio territoriale per assicurare la rappresentanza ladina (articolo 48, terzo comma, dello Statuto; in realtà si tratta di un seggio territoriale nella Val di Fassa che coincide con il territorio d'insediamento del gruppo ladino).

L'introduzione di un seggio riservato ai due gruppi germanofoni, anche considerati congiuntamente, significherebbe invece una loro fortissima sovra-rappresentazione, in contrasto con il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto, la quale renderebbe difficilmente sostenibile una deroga a favore del principio costituzionale della tutela minoritaria, anche nell'ipotesi di un "seggio germanofono" (congiunto). Inoltre ci sarebbero difficoltà pratiche relative alla creazione di un tale seggio, data la discontinuità territoriale dei Comuni mòcheni con il Comune di Luserna. La rappresentanza dei gruppi basata sul principio personale avrebbe invece il vantaggio di una rappresentanza più ampia ma richiederebbe l'introduzione di un sistema di liste elettorali separate basate su dichiarazioni individuali di appartenenza.

Per le minoranze germanofone (mòcheni e cimbri) si propone di valutare la rappresentanza congiunta (con eventuale turnazione) attraverso un “consigliere aggiuntivo” in Consiglio provinciale, senza diritto di voto ma con diritto di partecipare e intervenire sia in plenaria sia nelle commissioni garantendo l’accesso ai documenti ufficiali e la possibilità di formulare proposte legislative.

Il consigliere aggiuntivo potrebbe essere eletto in occasione delle elezioni provinciali nei Comuni mòcheni e di Luserna. Tale soluzione garantirebbe sia visibilità simbolica sia una partecipazione funzionale ai lavori del Consiglio, al di fuori di una rappresentanza politica di partito che verrebbe comunque garantita agli elettori appartenenti alle popolazioni mòchena e cimbra attraverso la partecipazione, come tutti i cittadini, alle elezioni provinciali.

3.2 Si propone di garantire espressamente nello Statuto l’integrità territoriale delle rispettive aree di insediamento delle minoranze linguistiche in modo da favorire il mantenimento delle loro peculiarità linguistico-culturali e lo sviluppo delle rispettive comunità. Si tratta di garantire i Comuni mòcheni (Fierozzo-Vlaröt, Frassilongo-Garait, Palù del Fersina-Palae en Bersntol) e il Comune di Luserna/Lusérn allo stesso modo del Comun general de Fascia, nelle modalità previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2017. A tali garanzie corrisponderanno diritti di rappresentanza e di consultazione anche nell’ipotesi di gestire in modo congiunto servizi in ambiti più vasti.

Infatti, ora la legge costituzionale n. 1 del 2017 (“Alfreider”) introduce un nuovo comma nell’articolo 102 dello Statuto, autorizzando la Regione e la Provincia autonoma di Trento ad attribuire, trasferire o delegare al Comun general de Fascia, quale ente sovracomunale costituito nel territorio dell’insediamento storico del gruppo ladino-dolomitico di Fassa, funzioni, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina<sup>1</sup>.

3.3 Si propone di prevedere in capo al Consiglio provinciale e alla Giunta provinciale un generale obbligo di informazione e di consultazione delle minoranze linguistiche, in primo luogo attraverso gli enti locali come loro enti esponenziali (Comuni e Comun general de Fascia) ed eventualmente anche attraverso canali congiunti alle minoranze, ad esempio una “Consulta delle minoranze” come sezione speciale del Consiglio delle autonomie locali. In questo modo si potrà garantire la centralità delle minoranze e del rispettivo territorio di insediamento anche nei processi di programmazione e di decisione più ampi che, direttamente o indirettamente, li riguardano.

3.4 Per offrire nuove possibilità di partecipazione alla popolazione ladina, si ritiene opportuno istituire a livello regionale un “Consiglio della comunità ladina-dolomitica” che unisca e rappresenti tutte le valli ladine in un unico organo consultivo, senza modificare gli assetti istituzionali nelle due Province autonome. Sul tema dell’unità culturale e linguistica ladina si è registrata una forte condivisione sia nella fase di partecipazione sia nei colloqui con i due rappresentanti ladini della Convenzione di Bolzano. L’auspicio è di introdurre strumenti che permettano visibilità e riconoscimento simbolico e un’effettiva collaborazione trans-provinciale delle comunità, soprattutto in ambito linguistico e culturale.

Le sessioni straordinarie del Consiglio regionale dedicate ai diritti dei ladini, mòcheni e cimbri, previste dalla modifica dello Statuto con la legge costituzionale n. 1 del 2017, potranno offrire un’altra occasione per trattare gli interessi di questa comunità in una sede più ampia.

<sup>1</sup> Articolo 8. (Modifica all’articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di tutela delle minoranze linguistiche).

1. All’articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Al Comun general de Fascia, ente sovracomunale costituito nel territorio coincidente con quello dei comuni di cui all’articolo 48, terzo comma, la Regione e la Provincia autonoma di Trento possono attribuire, trasferire o delegare funzioni amministrative, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina».

Ambito tematico IV

## Autonomia locale e sussidiarietà.

Comuni, forme associative e rappresentanza

1. **Affermare nello Statuto i principi fondamentali sull'autonomia locale**
2. **Definire i Comuni come enti rappresentativi di base delle comunità locali**
3. **Dichiarare i diritti di partecipazione alle decisioni legislative e amministrative che li riguardano**
4. **Prevedere e disciplinare il Consiglio delle autonomie locali come organismo di rappresentanza dei Comuni**
5. **Attribuire alle Province la competenza legislativa in materia di enti locali, nel quadro di una competenza regionale di coordinamento e di cornice**
6. **Stabilire alcuni principi in materia di fusioni di Comuni e di forme associative**
7. **Stabilire il principio di corrispondenza fra le funzioni attribuite e le risorse finanziarie assegnate**
8. **Riconoscere le forme storiche di gestione dei beni collettivi come elemento identitario del territorio nella sua dimensione montana**

### A. Premessa

I Comuni sono unanimemente riconosciuti come la prima articolazione politica rappresentativa delle comunità locali. In quanto tali, ad essi spetta definire ed esprimere gli interessi della propria comunità nell'amministrazione e nel dibattito politico e istituzionale.

La principale questione affrontata dalla Consulta riguarda il ruolo e il riconoscimento che si vuole dare ai Comuni nello Statuto.

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

Nello Statuto vigente i Comuni e, in genere, gli enti locali sono oggetto della potestà legislativa primaria della Regione (articolo 4, numero 3), destinatari di deleghe amministrative da parte di Regione e Province (articolo 18), parte del sistema finanziario integrato delle Province, che hanno potestà legislativa in materia di finanza locale (articoli 79 e 80). Il Titolo IV dello Statuto, dedicato agli enti locali, contiene solo norme organizzative per assicurare la rappresentanza dei gruppi linguistici e sancisce la competenza della Regione in materia di personale.

Nello Statuto mancano enunciazioni generali sull'autonomia comunale e sul ruolo dei Comuni nella vita delle Province e della Regione. Valgono i principi costituzionali (in particolare quelli dell'articolo 114) ma l'ampiezza delle competenze regionali e provinciali danno l'impressione di un minore riconoscimento dei valori dell'autogoverno locale. Questa lacuna dovrebbe essere colmata anche per valorizzare il principio di bilanciamento fra i poteri.

Nello Statuto la competenza ordinamentale in materia di enti locali è attribuita alla Regione, mentre alle Province spettano funzioni in materia di finanza locale. Le norme d'attuazione dello Statuto hanno in parte corretto questa situazione, disponendo, in particolare, che apposite leggi provinciali possono trasferire ai Comuni funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza provinciale, anche individuando, a tal fine, forme collaborative fra i Comuni. L'attribuzione delle competenze in materia di enti locali dev'essere riconsiderata, quindi, per tener conto del ruolo svolto attualmente dalle due Province.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

L'orientamento che la Consulta ha formulato nel documento preliminare è stato sostanzialmente confermato nella fase partecipativa.

La richiesta di introdurre nella Carta statutaria l'esplicito riconoscimento dei Comuni e delle forme associate di gestione delle loro funzioni, pur senza definirne nel dettaglio gli istituti attraverso i quali si realizzano (comunità di valle, gestioni associate) è stato oggetto di positiva considerazione sia da parte dei cittadini, sia nel corso delle audizioni delle rappresentanze istituzionali e del mondo dell'associazionismo.

Dai contributi raccolti emerge il suggerimento di disciplinare in maniera puntuale, da parte di ciascuna Provincia autonoma, l'ordinamento generale degli enti locali mantenendo una regia regionale unitaria. Ciò si inquadra nella volontà di introdurre norme peculiari per le diverse realtà territoriali, espresse nei municipi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, pur all'interno di un'unitaria competenza regionale.

Sul tema delle risorse, non ha trovato contrarietà il riconoscimento del principio di corrispondenza fra funzioni attribuite ai Comuni e relative risorse finanziarie, nel rispetto del principio di adeguatezza e sostenibilità delle gestioni locali. Facendo un passo in avanti rispetto alla proposta del documento preliminare, è stata suggerita anche la possibilità che i Comuni gestiscano in maniera maggiormente autonoma le proprie entrate tributarie, in un contesto di rafforzamento dell'attuale previsione statutaria.

Il processo partecipativo ha stimolato una riflessione approfondita sugli strumenti di partecipazione dei Comuni nei processi decisionali di Provincia e Regione, giudicati fievoli. Per tutte le questioni che interessano gli enti locali è stata condivisa la proposta di concretizzare la possibilità di incidere nei processi pianificatori, programmatori e normativi con strumenti di co-decisione, superabili a fronte di meccanismi deliberativi rafforzati.

Per rispondere a questa esigenza, è stata sottolineata l'opportunità di riconoscere il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto, quale organismo rappresentativo dei Comuni, non solo con funzione consultiva, ma anche di partecipazione ai processi decisionali, pur senza potere di veto, con compiti e modalità di coinvolgimento da definire puntualmente (accordo, intesa, parere) in coerenza con i modelli procedurali vigenti.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Affermare nello Statuto i principi fondamentali sull'autonomia locale

La Consulta ritiene che lo Statuto debba essere integrato con apposite disposizioni per delineare il ruolo delle istituzioni di base delle comunità locali e, in particolare, dei Comuni e delle loro forme associative, nelle decisioni di autogoverno e nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Per sua natura, comunque, la disciplina statutaria dovrebbe fermarsi ai principi generali e ai meccanismi che incidono direttamente sulle decisioni politiche, rinviando - per il resto - a norme successive. Alcune scelte potrebbero essere demandate alla legge statutaria di ogni Provincia.

A questa stregua, nello Statuto si dovrebbe: attribuire alle Province la competenza legislativa in materia di enti locali, nel quadro di una competenza regionale di coordinamento e di cornice; definire i Comuni come enti rappresentativi di base delle comunità locali; dichiarare i diritti di partecipazione alle decisioni legislative e amministrative che li riguardano; riconoscere il Consiglio delle autonomie locali come organismo di rappresentanza dei comuni; stabilire alcuni principi in materia di fusioni di comuni e di forme associative; stabilire il principio di corrispondenza fra le funzioni attribuite e le risorse finanziarie assegnate; riconoscere le forme storiche di gestione dei beni collettivi come elemento identitario del territorio nella sua dimensione montana.

## **2. Definire i Comuni come enti rappresentativi di base delle comunità locali**

Lo Statuto dovrebbe riconoscere che le comunità locali sono organizzate in primo luogo nei Comuni, quali enti territoriali rappresentativi di base della popolazione.

Potrebbe inoltre affidare ai Comuni il fine generale, e dunque la funzione propria e insopprimibile, di promuovere in ogni forma il benessere della popolazione, favorendone lo sviluppo e tutelandone l'ambiente di vita. Dovrebbe anche stabilire, a livello di principio, che essi esercitano tutte le funzioni amministrative per le quali costituiscono un ambito adeguato, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e responsabilità.

## **3. Dichiarare i diritti di partecipazione alle decisioni legislative e amministrative che li riguardano**

Lo Statuto dovrebbe inoltre affermare il principio secondo cui le comunità di base, organizzate nei Comuni, hanno diritto di partecipare, in forme e con effetti diversi, a tutte le decisioni di livello provinciale e, in particolare, a quelle che le riguardano direttamente.

Potrebbero essere introdotti strumenti di partecipazione nei processi decisionali della Provincia e della Regione che diano voce agli enti locali e nel contempo non comportino rischi di paralisi dell'attività legislativa ed amministrativa. Tali rischi possono essere evitati, mediante la previsione di apposite regole per il superamento del dissenso espresso dall'organismo rappresentativo dei Comuni, prevedendo ad esempio la necessità di una seconda deliberazione dell'organo provinciale competente.

Si potrebbe pensare anche a forme di coinvolgimento dei Comuni nella definizione delle politiche strategiche della Provincia con lo Stato (come per la revisione dello Statuto speciale e per le norme di attuazione, in particolare in tema di finanza) e, in via consultiva, per i lavori della Commissione paritetica (in base all'articolo 107 dello Statuto). In questa prospettiva, la partecipazione dei Comuni si svolge sia individualmente che collegialmente attraverso il Consiglio delle autonomie locali, costituito con legge provinciale nei modi stabiliti dalla legge statutaria di ciascuna Provincia.

Tra le procedure alle quali si riferisce la partecipazione dei Comuni devono essere comprese le modifiche dello Statuto proposte con procedura ordinaria e le decisioni assunte con atto legislativo.

#### **4. Prevedere e disciplinare il Consiglio delle autonomie locali come organismo di rappresentanza dei Comuni**

Si propone di riconoscere il Consiglio delle autonomie locali come organo rappresentativo per disciplinare la partecipazione degli enti locali alle decisioni strategiche di livello provinciale e regionale. La disciplina puntuale della composizione del Consiglio delle autonomie locali può essere demandata alla legge statutaria, in modo da assicurarne il carattere rappresentativo a tutela di un'equa partecipazione di tutti i territori, rappresentati in modo proporzionale, e garantire alle minoranze linguistiche una presenza significativa.

Già l'attuale composizione del Consiglio delle autonomie locali, recentemente riformato per il Trentino con legge provinciale n. 7 del 2005, riflette la rappresentanza di tutti i Comuni su base territoriale attraverso l'elezione di un sindaco individuato dalla Conferenza dei sindaci su collegi territoriali di dimensione demografica inferiore a 25.000 abitanti o due per collegi territoriali di dimensione demografica uguale o maggiore a 25.000 abitanti. Poiché vi partecipano di diritto tutti i sindaci dei Comuni maggiori (con popolazione superiore a 12.000 abitanti), sono rappresentate le Comunità di valle ed è presente un rappresentante delle minoranze.

Nello Statuto potrebbe essere prevista la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al procedimento legislativo sia per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, sia – per determinate materie d'interesse locale – l'approvazione, prevedendo meccanismi che consentano il superamento di eventuali dissensi. Lo Statuto potrebbe prevedere che, per determinate decisioni che riguardano i Comuni e le loro forme associative, sia richiesta l'intesa del Consiglio delle autonomie locali e che, in assenza di tale intesa, sia richiesta l'approvazione tramite una doppia votazione da parte del medesimo organo a distanza di breve termine, onde evitare il prolungarsi dei processi legislativi.

Si potrebbero definire in termini generali i compiti – specie nei procedimenti programmatici – e le modalità d'intervento (accordi, intese, pareri) tramite cui il Consiglio delle autonomie locali è chiamato a intervenire in un contesto di equilibrato e proficuo dialogo istituzionale. Rinviare il dettaglio a una legge statutaria potrebbe consentire di disciplinare ulteriormente forme di coinvolgimento degli enti locali nelle decisioni relative allo Statuto medesimo e alla sua attuazione.

Per coordinare le politiche di livello provinciale nella cornice regionale, in coerenza con quanto ora riconosciuto dalla legge regionale 23 febbraio 2011, n. 1 recante "Partecipazione dei Consigli delle autonomie locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione", potrebbe inoltre essere previsto che nelle materie di competenza regionale che dispongono in materia di funzioni degli enti territoriali, i Consigli delle autonomie locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano esercitino congiuntamente le competenze ad essi spettanti.

#### **5. Attribuire alle Province la competenza legislativa in materia di enti locali, nel quadro di una competenza regionale di coordinamento e di cornice**

In base all'esperienza maturata, si ritiene opportuno che l'ordinamento degli enti locali sia assegnato alla competenza legislativa delle Province, nel quadro di una competenza regionale di coordinamento e di cornice.

La proposta di indicare la competenza in materia di "enti locali" più propriamente in capo alle Province autonome, anziché come oggi alla Regione (alle Province già spettano le funzioni in materia di finanza locale), è giustificata dalle diversità che contraddistinguono i Comuni trentini da quelli altoatesini e dalle vicende istituzionali che essi hanno vissuto, in special modo negli ultimi anni, nei due ambiti provinciali.

## 6. Stabilire alcuni principi in materia di fusioni di Comuni e di forme associative

Pur riconoscendo che la dimensione demografica di molti Comuni richiede, in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, di ricorrere all'esercizio associato di molte funzioni amministrative, si ritiene che la disciplina delle forme collaborative necessarie – attualmente contenuta in fonti di diverso genere (dall'ordinamento regionale dei Comuni alla legge provinciale, a sua volta legittimata dalle norme di attuazione dello Statuto) – dovrebbe essere riportata, quanto ai principi cardine, nello Statuto. La Consulta ha discusso in merito alle diverse forme di gestione associata di funzioni che hanno contraddistinto lo sviluppo istituzionale trentino, passando in rassegna le diverse fasi (dai comprensori alle comunità di valle, che a seguito dell'ultima riforma hanno assunto la configurazione di soggetto pubblico costituito dai Comuni per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi in forma associata).

È opinione condivisa dalla Consulta che lo Statuto debba enunciare un principio di partecipazione e di condivisione con i Comuni su tutte le scelte che riguardano la gestione associata o collaborativa, dalle convenzioni per le gestioni associate alle unioni di comuni, alle fusioni, ad ogni altra forma associativa o collaborativa prevista dalla legge provinciale.

Tale partecipazione potrà avvenire anche individualmente, mentre la condivisione dovrebbe avvenire attraverso il Consiglio delle autonomie locali. Il dettaglio delle modalità di partecipazione e condivisione potrà essere rinviato alla legislazione attuativa.

## 7. Stabilire il principio di corrispondenza fra le funzioni attribuite e le risorse finanziarie assegnate

Lo Statuto dovrebbe prevedere il principio dell'autonomia finanziaria dei Comuni. L'autonomia finanziaria dei Comuni dovrebbe basarsi da un lato su risorse e tributi propri, dall'altro sulla compartecipazione ai gettiti dei tributi spettanti alla Provincia.

Il mero richiamo, ora presente nell'articolo 81 dello Statuto, ad “idonei mezzi finanziari da concordare fra il Presidente della relativa Provincia” e una “rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni”, dovrebbe essere esplicitato in modo da riconoscere un ruolo istituzionale al Consiglio delle autonomie locali con la definizione più puntuale dell'intesa sulle scelte di natura finanziaria.

## 8. Riconoscere le forme storiche di gestione dei beni collettivi come elemento identitario del territorio nella sua dimensione montana

Si ritiene vada riconosciuto il ruolo delle proprietà collettive e regoliere – senza costituire forme rappresentative concorrenti ai Comuni – anche attraverso l'enunciazione nello Statuto di un principio di partecipazione, la cui attuazione dovrebbe spettare alla legislazione provinciale.

## Cittadinanza responsabile e buona amministrazione.

Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini, sussidiarietà e buona amministrazione

### 1. Introdurre ulteriori strumenti di democrazia diretta a livello provinciale

- 1.1 Introdurre il diritto di petizione al Consiglio provinciale
- 1.2 Disciplinare l'iniziativa legislativa popolare e comunale
- 1.3 Definire gli elementi essenziali del *referendum*

### 2. Introdurre strumenti di democrazia diretta a livello regionale

- 2.1 Estendere a livello regionale gli istituti previsti a livello provinciale
- 2.2 Prevedere il *referendum* territoriale per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni e/o denominazioni

### 3. Enunciare in termini generali il favore per la partecipazione dei cittadini, rinviando alle sue forme tradizionali e a ulteriori istituti

### 4. Enunciare, fra l'altro, i principi di valorizzazione delle diversità, efficacia, efficienza, imparzialità, semplicità, trasparenza, sussidiarietà, separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa

#### A. Premessa

Lo Statuto vigente contiene alcune disposizioni sugli istituti di democrazia diretta: prevede il *referendum* confermativo sulla legge statutaria provinciale, cui rimette la disciplina del *referendum* provinciale abrogativo, propositivo e consultivo, nonché la disciplina del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali (articolo 47 dello Statuto); dispone che la legge regionale disciplini "l'esercizio dell'iniziativa popolare e del *referendum* per le leggi regionali" (articolo 60 dello Statuto).

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

Le previsioni contenute nello Statuto vigente vanno rafforzate introducendo, a livello provinciale e regionale, il diritto di petizione e l'iniziativa legislativa comunale e disciplinando più accuratamente, a livello di principi, gli istituti già previsti.

A integrazione delle regole costituzionali, dovrebbero essere enunciati alcuni principi specifici in materia di attività amministrativa, con attenzione anche agli istituti della democrazia partecipativa, tenendo conto della peculiare esperienza regionale.

#### 2. Gli esiti del processo partecipativo

La fase partecipativa ha evidenziato il favore per gli istituti di democrazia diretta, con particolare riguardo al *referendum*, conformemente alle indicazioni del documento preliminare.

Alla luce degli esiti della fase partecipativa, l'opportunità di inserire nello Statuto regionale una sezione dedicata ai principi di buona amministrazione e agli istituti partecipativi risulta rinvigorita. L'orientamento prevalente che emerge sia dalle audizioni, sia dagli incontri sul territorio e dai contributi raccolti nel sito si pone abbastanza chiaramente in questa direzione. Le (poche) obiezioni avanzate concernono semmai profili di dettaglio.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Introdurre ulteriori strumenti di democrazia diretta a livello provinciale

1.1 Si propone di introdurre il diritto di rivolgere petizioni al Consiglio provinciale, che sarà tenuto a prenderle in considerazione in tempi brevi e certi. Non si intende qui sovrastimare l'efficacia del diritto di petizione, sinora piuttosto modesta in Italia, ma mettere comunque a disposizione dei cittadini-elettori un ulteriore strumento di interlocuzione con il Consiglio provinciale, tenuto a rispondere rapidamente.

1.2 Si propone di disciplinare l'iniziativa legislativa in genere, quella popolare, e di introdurne una a livello comunale. Per tutte le iniziative si prevede che il Consiglio debba garantirne l'esame in tempi brevi e certi. Attualmente, l'iniziativa popolare è soltanto menzionata dal vigente Statuto (articolo 47, secondo comma, relativamente al contenuto della legge statutaria), che non dispone nulla relativamente all'iniziativa comunale. L'una e l'altra possono essere considerati strumenti di democrazia diretta a disposizione della collettività trentina e delle sue articolazioni territoriali.

1.3 Si ritiene opportuno rinviare alla legge statutaria per la disciplina del referendum abrogativo, consultivo e propositivo. Nello Statuto potranno essere disciplinati alcuni elementi essenziali: l'oggetto del *referendum*, i soggetti legittimati a richiederlo (ivi compresi i Comuni), i limiti di materia, di tempo e di contenuto, l'istituzione di un organo regionale permanente chiamato a giudicare dell'ammissibilità referendaria, la determinazione di un *quorum* funzionale ed eventualmente di un *quorum* strutturale che, nel caso, andrebbe calcolato sui votanti alle ultime elezioni provinciali, in modo da evitare che il fenomeno dell'astensionismo giochi sempre contro il *referendum*. I tratti essenziali della disciplina referendaria, come quelli dell'iniziativa legislativa popolare e comunale, risulteranno così comuni alle due Province autonome che potranno peraltro disciplinarne la parte restante nella legge statutaria, in modo eventualmente differenziato, sulla base delle esigenze locali, laddove non coincidenti.

1.4 Si propone di confermare la disciplina contenuta nello Statuto vigente in materia di *referendum* confermativo nella procedura di adozione della legge statutaria, introducendo la possibilità che esso venga richiesto da un certo numero di consigli comunali, corrispondenti a una percentuale minoritaria della popolazione provinciale.

### 2. Introdurre strumenti di democrazia diretta a livello regionale

2.1 A livello regionale potranno essere previsti *referendum* abrogativi, consultivi e propositivi, con disciplina corrispondente a quelle dettata per i *referendum* provinciali. La mancata previsione della legge statutaria a livello regionale pare peraltro richiedere un maggior grado di dettaglio della disciplina dettata direttamente dallo Statuto regionale; in particolare, quest'ultimo dovrà disciplinare la ripartizione fra le due Province autonome sia dei soggetti richiedenti, sia dei *quorum*, in modo tale che il favorevole esito referendario sia frutto della concorde volontà della maggioranza di ambedue le comunità provinciali.

2.2 Per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni e/o denominazioni vanno introdotti *referendum* territoriali per consultare le "popolazioni interessate" che, ai sensi del vigente Statuto, sono soltanto genericamente "sentite" (articolo 7, primo comma, dello Statuto). Anche se la competenza legislativa in materia di "ordinamento degli enti locali" passasse alle Province autonome, la sede regionale della disciplina relativa a questo profilo potrebbe essere mantenuta, al fine di prevedere lo stesso procedimento applicabile a tutti i Comuni della Regione, almeno con riferimento alla loro istituzione e alla modifica dei loro elementi qualificanti (denominazione, estensione territoriale).

### **3. Enunciare in termini generali il favore per la partecipazione dei cittadini, rinviando alle sue forme tradizionali e a ulteriori istituti**

Normalmente, negli statuti regionali che affrontano questo tema, il principio di partecipazione allo svolgimento dell'attività istituzionale è riconosciuto globalmente e sinteticamente con riferimento a tutte le funzioni pubbliche, di programmazione, normative e amministrative. Quanto all'ambito di legittimazione soggettiva, talora si parla non solo dei cittadini, ma anche delle persone originarie della Regione e residenti all'estero e, parallelamente, dei residenti (potenzialmente, anche stranieri) nel territorio locale, nonché dei soggetti di natura associativa organizzati in forma democratica. Potrebbe essere utile inserire anche nello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol una previsione di ampia portata, che attribuisca alle istituzioni un ruolo di garanzia della partecipazione popolare nell'assunzione delle decisioni di pubblico interesse.

Gli istituti di partecipazione popolare esistenti potrebbero essere integrati richiamando istituti nuovi, come l'istruttoria pubblica, e valorizzando le forme di democrazia partecipativa che sono fortemente radicate nella storia dei territori regionali e tuttora caratterizzano il territorio regionale (ad esempio forme di autogoverno locale come gli "usi civici" globalmente intesi). Potrebbe meritare un cenno anche la democrazia associativa (connessa a forme di autoorganizzazione da parte di gruppi con una radicata base sociale). Lo Statuto potrebbe ricordare in via esemplificativa alcuni ambiti in cui è opportuno attivare questi strumenti e dove il metodo della concertazione potrebbe essere praticato e da potenziare. Potrebbe essere utile inserire un rinvio anche all'ambito soggettivo di applicazione (da determinare con apposita legge). In questo senso, andrebbe precisato che, a seconda delle tematiche, potrebbe essere più ampio dell'elettorato attivo, in modo da coinvolgere i giovani e le persone stabilmente residenti sul territorio ma prive di cittadinanza. Dovrebbe essere esplicitato l'obbligo per l'amministrazione di prendere in considerazione l'esito delle procedure partecipative attivate, benché queste siano prive di efficacia vincolante. Inoltre, si potrebbe sottolineare l'importanza di un'adeguata informazione della cittadinanza, per migliorare, in generale, il rapporto con le istituzioni e, in particolare, la partecipazione consapevole all'attività amministrativa. Si suggerisce di prevedere l'istituzione di un'autorità per la partecipazione, a livello regionale. La materia potrebbe essere disciplinata in un apposito titolo dello Statuto.

### **4. Enunciare, fra l'altro, i principi di valorizzazione delle diversità, efficacia, efficienza, imparzialità, semplicità, trasparenza, sussidiarietà, separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa**

Nel silenzio dello Statuto regionale operano i principi codificati nell'articolo 97 della Costituzione (buon andamento e imparzialità), letto in combinato disposto con l'articolo 118 della Costituzione (in cui si parla della sussidiarietà, verticale e orizzontale). Inoltre, i medesimi principi trovano espressione, nella disciplina provinciale trentina, nella legge provinciale n. 23 del 1992 (Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'a-

zione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo), che menziona – oltre alla legalità – i parametri di semplicità, economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza e non aggravamento del procedimento, nonché il dovere di tempestività dell'azione amministrativa e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti.

Negli altri statuti regionali speciali, prevale l'orientamento recessivo rispetto alla codificazione dei principi dell'azione amministrativa. Gli statuti regionali ordinari, invece, quasi sempre contengono un riferimento espresso ai principi di buona amministrazione, che va a rafforzare il disposto dell'articolo 97 della Costituzione, spesso integrandolo con l'indicazione dei criteri che in ambito regionale sono considerati di maggiore rilievo.

Può rappresentare un ottimo spunto di riflessione per la riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol l'idea di far seguire all'elencazione esemplificativa dei principi generali a cui l'azione amministrativa si ispira uno o più articoli specifici dedicati ai valori per la cui attuazione si rivendica una qualche specificità locale.

Fra i criteri generali potrebbero essere menzionati i concetti attualmente indicati negli articoli 2, 3 e 4 della legge provinciale n. 23 del 1992. Altri principi, la cui codificazione è ricorrente in molte esperienze regionali, hanno a che fare con le pari opportunità, il superamento delle discriminazioni, la valorizzazione delle differenze, la tutela e la promozione della parità di genere. In particolare, il riferimento alla valorizzazione delle differenze – richiamata nel possibile futuro preambolo quale caposaldo delle radici culturali trentine e applicata in modo incisivo nello Statuto vigente rispetto ai profili del pluralismo linguistico e culturale – potrebbe enfatizzare la valenza giuridicamente vincolante del principio. Come avviene in altri statuti, poi, si potrebbe richiamare il principio di sussidiarietà come espressione sia della libera iniziativa dei cittadini, sia della promozione dell'associazionismo. Se si volesse seguire questa via, si potrebbe aggiungere un riferimento alla promozione dell'autogoverno delle comunità locali quale meccanismo tradizionale di gestione amministrativa che ha dato storicamente e continua a dare prova di efficienza.

Con riferimento ai principi dell'amministrazione in senso stretto, spesso gli statuti richiamano il buon andamento, a cui talora sono ricondotti la leale collaborazione fra uffici e il giusto procedimento, nonché l'utilizzo dei meccanismi informatici. Nel nostro caso, si potrebbe inserire nello Statuto un cenno alla promozione dell'utilizzo di strumenti telematici come meccanismo di semplificazione amministrativa.

Infine, a volte negli statuti ordinari si fa riferimento al principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, che potrebbe essere inserito anche nella nostra realtà, ferme restando le deroghe giustificate da esigenze di efficienza.

Sarebbe opportuno elencare nello Statuto, in modo esemplificativo, i principi generali a cui l'azione regionale e provinciale si ispira e sottolineare 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.

Tra i principi generali di buona amministrazione possono essere richiamati:

- a. la possibilità di avvalersi di strumenti di diritto privato per il perseguimento di fini istituzionali;
- b. la valorizzazione delle diversità, specie con riguardo al pluralismo, alla tutela e alla promozione della parità di genere, in particolare nell'accesso alle istituzioni;
- c. il dovere di operare in base a parametri di efficacia ed efficienza, imparzialità, semplicità e tempestività (nel rispetto dell'esigenza di completezza dell'istruttoria), trasparenza e libero accesso alla documentazione e alle informazioni (compatibilmente con la normativa vigente, nel rispetto della riservatezza e dell'efficienza amministrativa), promozione dell'utilizzo di strumenti informatici come meccanismo di efficienza amministrativa;
- d. il principio di tendenziale separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, accompagnato dalla previsione di possibili eccezioni giustificate da ragioni di interesse pubblico;
- e. il principio di sussidiarietà, collegato alla leale collaborazione fra livelli istituzionali e alla promozione dell'autogoverno delle comunità locali, della gestione dei servizi di interesse generale, dell'associazionismo e del dialogo sociale come metodo per raggiungere convergenze nei processi di definizione e di realizzazione delle politiche pubbliche.

Ambito tematico VI

## Organizzazione istituzionale.

### Statuto e legge statutaria

1. **Mantenere l'attuale competenza delle due Province autonome per la propria forma di governo da disciplinare in una legge "statutaria"**
2. **Confermare in un apposito articolo i contenuti essenziali dell'attuale disciplina sulla legge statutaria**
3. **Prevedere la possibilità che nella legge statutaria si possano formulare ulteriori principi fondamentali, in un quadro organico**
4. **Semplificare le modalità per il ricorso alla Corte costituzionale nei rapporti fra Consiglio e Giunta**

#### A. Premessa

Nella loro organizzazione istituzionale Regione e Province autonome si assomigliano. Lo Statuto stabilisce la loro architettura istituzionale, tuttavia non determina in modo preciso la forma di governo delle Province. Pone alcuni limiti, diversi per ciascuna, e rinvia la disciplina a una specifica legge provinciale detta "legge statutaria". Il quadro istituzionale delle due Province presenta alcune differenze, in particolare nell'assicurare la rappresentanza dei gruppi linguistici nella Provincia autonoma di Bolzano e nel garantire i reciproci equilibri. Le differenze fra le due Province sono aumentate in seguito alla riforma del 2001 (legge costituzionale n.2 del 2001) che ha attribuito alle stesse la competenza a disciplinare autonomamente gli aspetti istituzionali ed elettorali. Ciò avviene proprio attraverso la legge statutaria provinciale che determina i principi dell'organizzazione istituzionale delle Province (forma di governo provinciale). La legge statutaria si distingue dalle leggi ordinarie per la particolare procedura di adozione ("fonte rinforzata").

Le differenze statutarie fra le due Province autonome sono le seguenti: la Provincia autonoma di Trento può scegliere fra un sistema elettorale proporzionale o maggioritario (mentre per la Provincia autonoma di Bolzano rimane in vigore il vincolo del sistema proporzionale per eleggere il Consiglio provinciale; articolo 47, terzo comma, dello Statuto). Per l'elettorato attivo nella Provincia autonoma di Trento è richiesto il requisito della residenza per un periodo ininterrotto di un anno (articolo 25, secondo comma, dello Statuto; in Alto Adige/Südtirol tale periodo è rimasto di quattro anni). Nella Provincia autonoma di Trento deve essere assegnato un seggio del Consiglio provinciale al territorio dei Comuni di insediamento del gruppo linguistico ladino dolomitico di Fassa (articolo 48, terzo comma, dello Statuto; in Alto Adige/Südtirol la rappresentanza ladina è invece garantita con un seggio riservato al gruppo linguistico, articolo 48, secondo comma, dello Statuto).

## 1. Le basi costituzionali e statutarie

Lo Statuto determina in modo vincolante soltanto i contenuti essenziali e i limiti della legge statutaria provinciale e ne disciplina la procedura rinforzata di approvazione (articolo 47 dello Statuto). All'interno di questo quadro, la legge statutaria disciplina i dettagli dell'organizzazione istituzionale propria di ciascuna Provincia (forma di governo provinciale) in modo che ci sia chiarezza su quali principi e questioni istituzionali il Consiglio debba disciplinare, e allo stesso tempo maggiore elasticità poiché una modifica della legge statutaria è possibile senza modificare lo Statuto.

La particolare procedura (articolo 47 quarto, quinto e sesto comma, dello Statuto) di approvazione della legge statutaria richiede il voto della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale; entro tre mesi dalla pubblicazione può inoltre essere richiesto un *referendum* confermativo (da 1/50 degli elettori o da 1/5 dei consiglieri); tuttavia, se l'approvazione della legge è avvenuta con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri, il *referendum* può avere luogo solo se richiesto da almeno 1/15 degli elettori. Infine, il termine per l'eventuale impugnazione della legge statutaria da parte del governo è di 30 giorni (in luogo dei normali 60 giorni).

Sotto il profilo sostanziale, lo Statuto prevede gli oggetti essenziali che la legge provinciale sulla forma di governo deve disciplinare e stabilisce come limiti generali per il suo contenuto l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché il rispetto degli obblighi internazionali (articolo 47, secondo comma, dello Statuto). Attualmente, la legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia") disciplina la maggior parte degli ambiti di competenza della legge statutaria in base all'articolo 47 secondo comma dello Statuto.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Mantenere l'attuale competenza delle due Province autonome per la propria forma di governo da disciplinare in una "legge statutaria"

Per garantire la necessaria flessibilità di governo è opportuno mantenere nello Statuto l'enunciazione dei principi fondamentali della forma di governo della Provincia autonoma, mentre la legge statutaria andrà a definire nel dettaglio gli strumenti di democrazia diretta e la disciplina attuativa. Tale legge statutaria ha natura di legge provinciale ed è soggetta ad una particolare procedura di approvazione.

La legge statutaria costituisce quindi una fonte particolare e rinforzata perché deve essere approvata a maggioranza assoluta (per garantire un ampio consenso) ed è prevista la possibilità di richiedere un *referendum* confermativo (per facilitare il controllo da parte dell'opposizione).

### 2. Confermare in un apposito articolo i contenuti essenziali dell'attuale disciplina sulla legge statutaria

L'attuale disciplina dell'articolo 47 dello Statuto dovrebbe essere sostanzialmente mantenuta, rendendola ancora più chiara nella formulazione e nella sostanza, dedicando un apposito articolo alla legge statutaria e distinguendo fra i profili che riguardano la procedura per la sua approvazione e quelli sostanziali. Si propone quindi di esplicitare nello Statuto (come

nell'attuale disciplina): (a) la procedura rinforzata di approvazione della legge statutaria, (b) le modalità di elezione degli organi istituzionali e gli elementi principali dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni stesse, (c) l'esercizio di forme di democrazia diretta.

L'elenco dei profili sostanziali, riferito ad entrambe le Province (comprese le differenziazioni fra loro), dovrebbe comprendere i contenuti dell'articolo 47 secondo comma dello Statuto vigente:

- le modalità di elezione del Consiglio provinciale;
- le modalità di elezione del Presidente della Provincia e degli assessori;
- i rapporti fra gli organi della Provincia;
- la presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia;
- i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche di Presidente e di assessore;
- l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo;
- la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

### **3. Prevedere la possibilità che nella legge statutaria si possano formulare ulteriori principi fondamentali, in un quadro organico**

Per concentrare i tratti salienti della forma di governo provinciale in un'unica e organica disciplina, si propone di includere nella legge statutaria ulteriori contenuti. Si propone di aggiungere in particolare i seguenti aspetti che caratterizzano la forma di governo provinciale:

1. i principi fondamentali del loro ordinamento e delle istituzioni del governo locale;
2. i principi sul procedimento legislativo e sui procedimenti amministrativi;
3. l'istituzione e le maggiori competenze degli organi di controllo e di garanzia eventualmente da istituire<sup>2</sup>, fra cui ad esempio il difensore civico.

L'applicazione e lo sviluppo di questa disciplina potrebbero essere stabiliti in seguito dalla legge provinciale ordinaria.

### **4. Semplificare le modalità per il ricorso alla Corte costituzionale nei rapporti fra Consiglio e Giunta**

Si è valutato se debbano essere introdotti direttamente nello Statuto ulteriori elementi che, data la loro importanza per l'equilibrio dei poteri, non dovrebbero essere lasciati alla decisione della legge statutaria.

In questa prospettiva, è stata esaminata la proposta di introdurre nello Statuto una disposizione che consenta al Consiglio provinciale di delegare alla Giunta l'esercizio di funzioni legislative, previa determinazione di principi e criteri direttivi, per un tempo limitato e per oggetti definiti, come suggerito dalla Giunta provinciale durante le audizioni (27 marzo 2017, vedi documento della Giunta, pagina 10) invocando la disciplina costituzionale sui decreti legislativi delegati (articolo 76 della Costituzione).

<sup>2</sup> Vedi, l'articolo 12 dell'articolato ("legge statutaria") nella proposta di Carli/Postal/Toniatti, "Verso il terzo statuto di autonomia". Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto di Autonomia, giugno 2013.

Tuttavia, la Consulta ha considerato: che una simile innovazione costituirebbe un *unicum* nel panorama regionale italiano; che essa contribuirebbe a indebolire il ruolo del Consiglio, già posto in discussione, rispetto al passato, dalla diretta legittimazione del Presidente della Giunta; che la composizione relativamente ristretta del Consiglio provinciale, rispetto al Parlamento nazionale bicamerale, consente di affrontare con efficacia i problemi di tempestività dell'azione legislativa, eventualmente introducendo nel regolamento del Consiglio ulteriori strumenti per rendere ancora più efficiente il suo funzionamento, controbilanciandoli con le necessarie garanzie per le minoranze politiche.

In questa prospettiva può essere affrontata anche la problematica dei *testi unici*, in funzione dei quali è spesso auspicata la possibilità di delega legislativa: non senza considerare che la rifusione delle precedenti leggi in un nuovo atto legislativo, se offre il vantaggio della maggiore semplicità, chiarezza e sistematicità, presenta tuttavia lo svantaggio di riaprire il termine per la contestazione da parte del Governo davanti alla Corte costituzionale di disposizioni e norme che sono in vigore e pacificamente applicate da anni (mentre non vi è questo rischio nella prassi attuale di semplificazione in via amministrativa della presentazione delle disposizioni vigenti).

Per tali ragioni la Consulta ritiene che la proposta vada approfondita nei suoi diversi aspetti, ma non ne suggerisce il recepimento nello Statuto.

Sussistono invece ragioni di praticità per rivedere il disposto dell'articolo 98 comma 1 dello Statuto, che affida al Consiglio provinciale la competenza a deliberare i ricorsi alla Corte costituzionale (con una disposizione che a sua volta è unica nel contesto delle Regioni italiane). D'altronde, nella prassi i ricorsi sono quasi sempre stati deliberati dalla Giunta, con successiva ratifica del Consiglio, che deve intervenire (nella restrittiva interpretazione della Corte costituzionale) in termini ristrettissimi a pena di inammissibilità del ricorso.

La Consulta propone di modificare l'articolo 98, primo comma, dello Statuto affidando alla Giunta, come in tutte le altre Regioni italiane, la responsabilità della decisione di ricorrere alla Corte costituzionale, con un obbligo di comunicare tale decisione al Consiglio nella prima seduta successiva, in vista di una possibile valutazione politica.

## Ambito tematico VII

**Competenze autonome.****Ambiti e strumenti**

1. Definire in modo chiaro le competenze della Regione e delle Province autonome anche nel rapporto con il Titolo V Parte seconda della Costituzione
2. Integrare l'elenco delle materie regionali e provinciali e riconoscere il ruolo delle norme di attuazione nella definizione delle materie
3. Delimitare l'interferenza delle materie statali "trasversali" e dell'assunzione di competenze statali "in sussidiarietà"
4. Riportare tutte le materie alla competenza primaria
5. Riconoscere espressamente la clausola residuale a favore delle Province autonome rispetto ad ogni altra materia non riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione
6. Trasferire nello Statuto i meccanismi di garanzia della legislazione locale e dell'autonomia amministrativa e altri meccanismi di garanzia attualmente previsti dalle norme di attuazione

**A. Premessa**

La revisione dello Statuto deve aggiornare e riallineare le competenze attribuite alla Regione e alle Province autonome, 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 (articolo 10). Ugualmente, potranno essere inserite nello Statuto le indicazioni fondamentali relative a competenze oggi fondate sulle norme di attuazione o su delega da parte dello Stato. Potrà infine essere stabilita la competenza provinciale nelle materie sulle quali non vi è oggi una generale competenza autonoma, come per la tutela dell'ambiente e per altre materie.

**1. Le basi costituzionali e statutarie**

L'individuazione delle competenze affidate alla Regione e alle Province autonome costituisce – insieme a quella delle risorse a disposizione per esercitarle – un elemento centrale dell'autonomia, essendo evidente che tanto maggiori sono le competenze e le risorse, tanto maggiore è l'autonomia.

Lo Statuto speciale individua le competenze autonome attraverso elenchi di materie nelle quali i poteri legislativi e amministrativi della Regione e delle Province autonome sono chiamate ad esercitarsi e contestualmente indicando i limiti, diversi per le materie di potestà "primaria" e per quelle di potestà "concorrente", entro i quali i poteri autonomi sono chiamati a muoversi.

Allo stesso modo procedeva, per le Regioni ordinarie, il testo originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, elencando le materie per le quali veniva data alle Regioni una potestà legislativa di tipo "concorrente" con la legislazione statale.

La riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, tra le altre modifiche, rovesciato la logica del sistema, indicando le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle nelle quali lo Stato ha una competenza concorrente, mentre le materie residue appartengono alla competenza regionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha modificato lo Statuto di autonomia, ma per le tutte le Regioni speciali ha disposto all'articolo 10 la "clausola di maggior favore", come segue: "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Negli oltre sedici anni trascorsi, in assenza di adeguamento, si è verificato che l'applicazione del regime "misto" risultante dall'applicazione degli Statuti speciali e del nuovo Titolo V nei limiti del "maggior favore" è molto complicata e ha generato problemi di difficile soluzione.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

In base all'analisi approfondita delle basi costituzionali e statutarie e dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, per le materie di competenza regionale e provinciale il Documento preliminare proponeva:

- il riordino, l'aggiornamento e l'attribuzione di nuove competenze;
- l'inserimento nello Statuto dei meccanismi di garanzia per l'adeguamento all'ordinamento statale;
- la disciplina dei limiti alla potestà legislativa in relazione alla potestà legislativa dello Stato.

In generale i contributi sul tema dei rapporti di competenza con lo Stato hanno condiviso il documento preliminare, sottolineando l'esigenza di mantenere il grado di autonomia già raggiunta e di svilupparlo ulteriormente, limitando l'ingerenza statale.

Questo si traduce nel suggerimento – condiviso anche dalla Convenzione di Bolzano – che le competenze che lo Statuto prevede come concorrenti diventino esclusive (riprendendo auspici già formulati quando il progetto di riforma costituzionale prevedeva anch'esso la soppressione della categoria delle concorrenti), nell'auspicio di competenze ulteriori e in quello di una limitazione dell'intromissione di normative statali di rango secondario (in particolare ad opera di autorità amministrative indipendenti). È avvertita anche l'esigenza di delimitare l'operatività delle normative statali cosiddette "trasversali", a volte con specifico riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e al coordinamento della finanza pubblica. Suggestivo è anche di portare al livello statutario le garanzie che nel 1992 furono acquisite nella forma delle norme di attuazione, in particolare il decreto legislativo n. 266.

In generale, si può dire che i suggerimenti ricevuti si collocano sulla stessa linea del Documento preliminare, e che gli elementi aggiuntivi che essi introducono possono essere condivisi.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Definire in modo chiaro le competenze della Regione e delle Province autonome anche nel rapporto con il Titolo V Parte seconda della Costituzione

Nella definizione degli ambiti e delle competenze autonome – cioè delle competenze proprie della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, secondo il riparto statutario – 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.

L'autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e lo stesso rapporto con il vigente Titolo V della Parte seconda della Costituzione troverebbero nello Statuto una base aggiornata e sicura, ponendo fine alle incertezze e alla ambiguità oggi determinate dal sovrapporsi della logica del Titolo V alla logica statutaria, nonostante la teorica limitazione dell'applicazione del Titolo V alle sole norme di “maggior favore”.

### 2. Integrare l'elenco delle materie regionali e provinciali e riconoscere il ruolo delle norme di attuazione nella definizione delle materie

L'elenco delle materie di competenze va mantenuto, senza affidarsi soltanto ad una clausola generica di competenza residuale.

Benché neppure l'espressa elencazione costituisca un sicuro presidio della sussistenza di una reale sfera di autonomia (come mostra ad esempio l'erosione del “commercio” da parte delle regole statali giustificate in nome della tutela della concorrenza), l'esperienza ha mostrato che la clausola di competenza residuale stabilita in favore delle Regioni dal quarto comma dell'articolo 117 dopo la riforma costituzionale del 2001 non è idonea neppure ad assicurare la permanenza della competenza in materie che – come ad esempio i “lavori pubblici di interesse regionale” – appartenevano alle Regioni prima del 2001.

Le attuali denominazioni statutarie potranno essere mantenute, per conservare la continuità con la loro interpretazione. Si potrà tuttavia provvedere ad una denominazione nuova o integrata quando questa appaia senza possibile dubbio identificare una competenza più ampia della precedente.

L'elenco delle materie dovrà inoltre essere integrato con nuove materie. Tale elenco dovrebbe ricomprendere tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, assegna alla competenza concorrente delle Regioni ordinarie, quando queste non siano già comprese nello Statuto.

Per alcune di esse possono essere opportune norme particolari che specifichino il ruolo rispettivo dello Stato e delle autonomie. Ad esempio, per quanto riguarda le materie dei porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, potrebbe essere stabilito che, ferme le competenze autonome già riconosciute o comunque spettanti alla competenza autonoma in forza dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le competenze spettanti allo Stato vengono esercitate, per quanto interessino il territorio della Regione, d'intesa con la Regione o con le Province autonome, a seconda della rispettiva competenza.

In secondo luogo, almeno alcune delle materie che l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione riserva allo Stato possono essere riservate alla competenza autonoma, come coerente sviluppo di quanto già previsto dallo Statuto. Ciò vale, ad esempio, per l'affermazione di una competenza generale delle Province autonome in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e in materia di promozione dello sviluppo economico nei diversi settori. Si potranno prevedere possibili competenze autonome nel campo della tutela dell'ordine pubblico e della giustizia. 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.

È opportuno riconoscere esplicitamente nello Statuto il ruolo delle norme di attuazione nel precisare la definizione delle materie e nel dettare ulteriori disposizioni rivolte ad assicurare la competenza autonoma.

### **3. Delimitare l'interferenza delle materie statali “trasversali” e dell'assunzione di competenze statali “in sussidiarietà”**

Prima del 2001 la principale via di intervento della legislazione statale nelle materie oggetto della competenza delle Regioni e delle Province autonome era costituito dalle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” per le materie di potestà primaria e dai “principi fondamentali delle leggi dello Stato” per le materie di potestà concorrente, secondo le definizioni degli articoli 4 e 5 dello Statuto. La differenza tra i due limiti, rilevante in teoria, lo era assai meno in pratica, dal momento che qualunque vero principio fondamentale delle leggi dello Stato poteva essere anche suscettibile di venire fatto valere, all'occorrenza, come norma fondamentale di riforma.

Inoltre, ai limiti indicati si erano aggiunti, dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, quelli derivanti dalle molteplici norme emanate in base alla “funzione di indirizzo e coordinamento” delle potestà amministrative, prevista dalla legge e ritenuta allora dalla Corte costituzionale esercitabile anche nei confronti delle Regioni speciali.

La riforma del 2001 nell'assegnare una teorica competenza residuale alle Regioni ha introdotto nuove clausole generali di competenza statale, fondate da un lato sulla riserva allo Stato dei fondamentali settori dell'ordinamento (ordinamento civile, penale e processuale), dall'altro sulle cosiddette materie “trasversali”, cioè ambiti di competenza corrispondenti – più che a vere materie, o “solo” a vere materie – a *funzioni* di disciplina assegnate allo Stato in qualunque materia. Queste clausole generali sono state utilizzate sia per lo scopo loro proprio, sia anche per riempire dei vuoti – a volte inspiegabili – nell'elenco delle materie riservate allo Stato (ad esempio, l'omissione di qualunque competenza nel campo delle materie base dello sviluppo economico: industria, agricoltura, servizi, ecc., o nel campo del procedimento amministrativo).

Hanno così assunto importanza fondamentale “materie” statali quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il coordinamento finanziario (pur teoricamente “concorrente”) e l'ordinamento civile. Le norme emanate in base a questi titoli hanno occupato anche molto dello spazio prima riempito dai “principi fondamentali delle leggi” e dalle “norme fondamentali delle riforme”. Si noti che trattandosi di materie statali esclusive (tranne il coordinamento finanziario) la competenza statale non è solo legislativa, ma anche regolamentare.

La riforma del 2001 non toccava gli statuti delle Regioni speciali. Essa conteneva una sola norma di raccordo, sancendo con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 che il nuovo Titolo V si sarebbe applicato ad esse per le sole parti che assicuravano "maggiore autonomia" rispetto agli Statuti speciali. In forza di questa clausola le Regioni speciali hanno avuto vantaggi reali, come il venir meno del controllo preventivo sulle leggi e sugli atti amministrativi.

Tuttavia, la logica giuridica completamente nuova – anche se non necessariamente più "autonomista" – del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che informa ormai la legislazione statale non poteva non riverberarsi anche sulle Regioni speciali. Da una parte, nelle materie acquisite dalle Regioni speciali in forza della clausola di "maggiore autonomia" (come anche nelle "vecchie" materie divenute ora in teoria più ampie, come la tutela della salute) anche i nuovi limiti operavano direttamente. Dall'altra, anche nelle materie statutarie il nuovo modo di essere delle leggi statali tende ad imporre le stesse limitazioni alle Regioni speciali, o almeno costringe ad una faticosa "traduzione" dei nuovi criteri nel linguaggio dei vecchi limiti statuari.

Di qui una complessiva farraginosità dei rapporti tra legislazione statale e autonomia delle Regioni speciali, non sempre efficacemente tutelata dalle pur numerose ma generiche "clausole di salvaguardia" introdotte nella parte finale delle leggi statali.

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 che possono riguardare qualunque materia sostanziale, come accade per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale (nell'istruzione, nella formazione, nell'assistenza sanitaria e sociale, ma anche nelle stesse "prestazioni amministrative", come la denuncia di inizio attività) o la tutela della concorrenza, attribuite allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, 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 regolato nello Statuto (articolo 79).

Di seguito si indicano alcuni possibili modi nei quali la riforma dello Statuto potrebbe precisare e delimitare il funzionamento delle clausole generali di competenza statale nei confronti della potestà legislativa provinciale.

Potrebbe così essere precisato che nella materia relativa alla tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione) allo Stato spetta la disciplina esclusiva degli accordi di cartello, dell'abuso di posizione dominante, delle concentrazioni e delle altre discipline aventi riguardo alle relazioni tra imprese. Le altre norme poste dalle leggi statali nelle materie riservate alla competenza autonoma, aventi finalità di promozione del mercato, operano nei confronti della competenza autonoma esclusivamente come norme di indirizzo, che saranno recepite nei limiti di cui all'articolo 4 dello Statuto, nei modi previsti dal decreto legislativo n. 266 del 1992 (che dovrebbero peraltro essere inseriti nello Statuto: vedi oltre). Potrebbe essere altresì precisato che rimangono riservati alla competenza autonoma gli interventi per la promozione dei diversi ambiti dell'economia, salvo quanto potrà essere concordato con lo Stato in relazione ad interventi di ambito nazionale.

In relazione alla materia concernente l'ordinamento civile (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione) potrebbe essere precisato che rimane riservata alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti interprivati civili e commerciali, ma che tale

competenza non preclude la competenza autonoma in ambiti quali: i) la disciplina di tali rapporti quando sia esplicitamente o implicitamente prevista dallo Statuto; ii) la disciplina dell'uso nell'interesse pubblico delle facoltà spettanti alla Regione e alle Province autonome secondo le regole generali; iii) la disciplina dei diritti e degli obblighi inerenti ai rapporti di lavoro regionale, provinciale e degli enti locali e degli altri enti o organismi comunque affidati alla disciplina regionale o provinciale, nei limiti di cui all'articolo 4 dello Statuto, nella parte che la legge statale non riservi alla contrattazione, nonché la disciplina della contrattazione per i comparti regionali, provinciali e locali; iv) la disciplina delle partecipazioni societarie e sulla composizione degli organi, nei limiti di cui all'articolo 4 dello Statuto; v) la disciplina dei contratti pubblici, nei limiti di cui all'articolo 4 dello Statuto.

In relazione alla materia dell'ordinamento penale (ancora articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione) dovrebbe rimanere fermo quanto attualmente disposto dall'articolo 23 dello Statuto.

In relazione alla materia relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione) si potrà precisare che quanto disposto dalle leggi statali opera, previa intesa in relazione alle compatibilità finanziarie, esclusivamente come norma di indirizzo, che sarà recepita nei limiti di cui all'articolo 4 dello Statuto, nei modi attualmente previsti dal decreto legislativo n. 266 del 1992.

Inoltre, a fronte della possibilità, riconosciuta dalla Corte costituzionale, che lo Stato individui e disciplini proprie competenze al di fuori delle materie ad esso assegnate dall'articolo 177, secondo comma, della Costituzione, in forza del principio di sussidiarietà, sarà opportuno precisare che tale attribuzione di competenza statale non opera nei confronti della competenza autonoma se non previa intesa con la Regione o con le Province autonome, secondo la materia.

Inoltre – come già accennato sopra– di fronte alla difficoltà di fissare nello Statuto regole che valgano per qualunque materia potrà essere previsto un ulteriore 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.

#### **4. Riportare tutte le materie alla competenza primaria**

Com'è ben noto, la riforma costituzionale approvata dal Parlamento, ma non confermata dal popolo nel *referendum* del 4 dicembre 2016 prevedeva la scomparsa dal Titolo V della potestà legislativa concorrente, per conservare soltanto le materie esclusive statali e le materie regionali, in parte elencate e in parte residuali: ciò almeno in apparenza, dal momento che attraverso le clausole generali la legge statale può poi intervenire in qualunque materia.

In questo quadro, era ovvio pensare che i limiti propri delle materie concorrenti non dovessero più valere neppure per le Regioni speciali, e che dunque, nella logica statutaria, tutte le materie sarebbero potute passare alla potestà primaria.

Nel quadro dell'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001, e pur non essendo stata approvata la riforma costituzionale del 2016, la rivendicazione che per le Regioni speciali tutte le materie elencate siano assegnate alla potestà primaria può essere mantenuta, pur se essa non trova più appoggio in una corrispondente modifica della Costituzione per le Regioni ordinarie.

Inoltre, come sopra esposto, occorre essere consapevoli da un lato che nella realtà il limite delle riforme si è mostrato non troppo lontano dal limite dei principi fondamentali delle leggi statali, dall'altro che una rilevantissima parte della legislazione statale trova ormai la sua legittimazione nelle clausole generali di cui al punto precedente. Ad esempio, in una tipica materia che è sempre stata "concorrente" sia per le Regioni ordinarie che per le Regioni speciali, come la tutela della salute, la legislazione statale passa ora in larghissima misura attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Proprio l'esistenza di tali clausole generali, riducendo l'importanza specifica dei "principi fondamentali delle leggi dello Stato" può favorire l'unificazione dei limiti interni alle singole materie in quelli propri della potestà primaria.

#### **5. Riconoscere espressamente la clausola residuale a favore delle Province autonome rispetto ad ogni altra materia non riservata allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione**

Già oggi la clausola di competenza residuale opera a favore delle autonomie speciali in forza dell'estensione ad esse della "maggiore autonomia" derivante dalla riforma costituzionale del 2001. In pratica essa significa che sono assegnate alla Regione e alle Province autonome tutte le materie che non spettino allo Stato in forza dell'articolo 117, secondo comma, e che contemporaneamente non siano assegnate loro con maggiore autonomia dallo Statuto. Poiché l'applicazione della clausola residuale comporta l'applicazione integrale anche delle competenze statali trasversali, una maggiore autonomia esiste con certezza solo quando la materia non rientra affatto tra quelle elencate nello Statuto.

Dopo la riforma dello Statuto, la clausola di competenza residuale dovrebbe continuare ad applicarsi alla Regione e alle Province autonome, ferme restando comunque e in ogni caso le limitazioni all'operare delle competenze trasversali dello Stato.

In definitiva, le materie di competenza della Regione e delle Province autonome verrebbero fissate: in primo luogo attraverso uno specifico e ampio elenco di materie affidate all'autonomia, in parte derogatorio rispetto alle competenze che l'articolo 117, comma secondo, della Costituzione affida allo Stato; in secondo luogo attraverso la clausola residuale, ferme restando le regole generali del rapporto tra legislazione statale e legislazione autonoma.

#### **6. Trasferire nello Statuto i meccanismi di garanzia della legislazione locale e dell'autonomia amministrativa e altri meccanismi di garanzia attualmente previsti dalle norme di attuazione**

Una delle maggiori garanzie dell'autonomia, ottenuta con il "pacchetto" del 1992 (cioè con le ultime misure di attuazione dello Statuto prima della quietanza liberatoria da parte dell'Austria), consiste nella disciplina del rapporto tra legislazione statale e legislazione locale, nelle materie di competenza autonoma, basato su un principio di esclusione della diretta sostituzione della legislazione statale a quella locale, in favore di un principio di autonomo adeguamento della legislazione locale, nei limiti in cui tale adeguamento alla legislazione statale sia dovuto da parte dell'autonomia speciale.

Essa è oggi fissata, in particolare, dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, secondo il quale, tranne che in determinati casi specificamente previsti, "la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro

i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito”, mentre “restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti”, escludendo diretti effetti abrogativi della disciplina provinciale vigente e garantendo così stabilità e continuità della normativa locale.

Analogamente, l'articolo 4 dello stesso decreto stabilisce garanzie per l'esclusività dell'esercizio autonomo delle funzioni amministrative nelle materie di competenza.

La Consulta ritiene opportuno portare direttamente nello Statuto, con appropriati adattamenti, le garanzie dei poteri legislativi e amministrativi già stabiliti a livello di norme di attuazione dal decreto legislativo n. 266 del 1992.

Ambito tematico VIII

## Garanzie finanziarie e responsabilità.

### Risorse e vincoli finanziari

1. Confermare il principio generale secondo il quale spettano alla Regione e alle Province autonome i 9/10 dei tributi erariali prodotti
2. Confermare le modalità con cui le Province autonome contribuiscono, o potranno essere chiamate a contribuire, alla solidarietà nazionale così come stabilite dall'articolo 79
3. Mantenere gli articoli dello Statuto concernenti la base finanziaria dell'autonomia nella loro formulazione attuale, senza procedere a una loro complessiva riscrittura
4. Prevedere che eventuali aumenti del contributo delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, vengano assolti esclusivamente con l'assunzione concordata di nuove competenze
5. Integrare l'ordinamento finanziario prevedendo un criterio di neutralità a fronte di modifiche ad opera dello Stato dei tributi propri derivati
6. Tutelare la certezza delle risorse in caso di modifiche della denominazione di tributi che potrebbero farli uscire dalla base di calcolo della quota spettante alle Province autonome
7. Introdurre una norma che chiarisca le modalità di attribuzione alle Province autonome dei tributi spettanti in quanto afferenti all'ambito provinciale ma versati fuori Regione
8. Ampliare l'autonomia fiscale della Province autonome sia attraverso la delega alla gestione delle agenzie fiscali, che prendendo in considerazione la possibilità di aumentare l'autonomia impositiva
9. Riconoscere alle Province autonome la potestà di ricorso al debito a condizioni parificate a quelle dello Stato

#### A. Premessa

Le risorse finanziarie costituiscono una condizione essenziale per l'effettivo esercizio dell'autonomia e delle speciali competenze che la caratterizzano. Rilevanti inoltre sono sia l'ammontare e la programmabilità delle risorse che le modalità con cui si formano e i vincoli al loro utilizzo. Rispetto a queste caratteristiche l'evoluzione reale dell'autonomia finanziaria della Regione e delle Province autonome ha registrato nel tempo fasi diverse. Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, fino al 2009 le risorse per la gestione delle competenze assegnate negli anni precedenti sono cresciute in modo significativo, grazie sia al buon andamento dell'economia provinciale e, di riflesso, al maggiore gettito tributario, che a ulteriori trasferimenti statali a vario titolo previsti dallo Statuto. A partire dal 2009 tuttavia, in concomitanza con la crisi finanziaria prima e con la crisi del debito pubblico nazionale poi, si è posta la questione della partecipazione, in ottica di solidarietà nazionale, delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica. In una prima fase, caratterizzata da una situazione emergenziale, tale partecipazione non è stata concordata con le Province interessate

e si è tradotta in interventi statali unilaterali che, non solo hanno determinato una significativa revisione verso il basso delle risorse disponibili per l'autonomia, ma ne hanno messo in discussione la programmabilità. Dopo che le Province hanno reagito in diversi modi si è raggiunta una nuova intesa per la definizione dei rapporti con lo Stato (il cosiddetto Patto di garanzia – legge n. 190 del 2014 - che si è innervato nell'ordinamento finanziario statutario già modificato con l'Accordo di Milano - legge n. 191 del 2009): sulla base dei contenuti dei predetti accordi le Province partecipano concretamente al risanamento dei conti dello Stato, sia accettando una riduzione delle risorse rispetto a quanto previsto nello Statuto, sia assumendo nuove competenze di spesa e alleggerendo così gli oneri per lo Stato. Corrispondentemente però è stata restituita alle Province la piena programmabilità delle risorse, pur all'interno dei vincoli posti dalla necessità di rispettare le regole europee correlate anche al “fiscal compact” e dal conseguente pareggio di bilancio (articolo 81 della Costituzione e articolo 79 dello Statuto).

## 1. Le basi costituzionali e statutarie

La disciplina dell'autonomia finanziaria provinciale e regionale è definita nello Statuto e il diritto della Regione e delle Province autonome di contare su proprie risorse è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come una caratteristica essenziale della specialità. Al riguardo l'articolo 104 dello Statuto prevede una procedura semplificata per la modifica della parte finanziaria (Titolo VI, articoli 69 e seguenti Statuto): con legge dello Stato, ma previo consenso della Regione e delle due Province. Applicando questa procedura, la parte finanziaria è stata recentemente definita con gli Accordi di Milano del 2009 e di Roma del 2014 (c.d. Patto di garanzia). L'intera materia, inclusi i poteri in materia di spesa e i vincoli da rispettare, è ora normata dal Titolo VI dello Statuto, agli articoli 69-85 e dalla disciplina extratestuale di rilievo statutario.

In sintesi, in base all'attuale formulazione delle norme statutarie, l'autonomia finanziaria della Regione e delle Province autonome è basata sui seguenti pilastri:

- principio della responsabilità finanziaria: l'autonomia speciale può ormai contare quasi esclusivamente su tributi propri e su devoluzioni dei gettiti dei tributi erariali riferiti al territorio, previste nella misura dei 9/10 di tutti i tributi di pertinenza del territorio;
- principio, e allo stesso tempo dovere, della partecipazione al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nazionale, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario secondo i parametri specificatamente previsti dall'ordinamento statutario;
- potere di autonomia tributaria, ancorché parziale, in capo alle Province: facoltà di istituire tributi propri e tributi locali nelle materie di competenza, facoltà di modificazione di aliquote e di previsione di esenzioni, detrazioni e deduzioni - entro i limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale - per i tributi erariali propri e derivati, nonché 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 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.

Si ritiene che dopo le ultime modifiche le norme in materia finanziaria contenute nello Statuto abbiano raggiunto un assetto in grado di dare sufficienti garanzie di continuità e di

prevedibilità dei flussi finanziari. Esse inoltre, responsabilizzano le comunità provinciali e le istituzioni che le governano.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

Il numero di interventi e soprattutto di proposte sul tema delle risorse per l'autonomia è stato piuttosto limitato, con l'eccezione dell'intervento della Giunta provinciale nel corso dell'audizione prevista. Il tema è stato toccato marginalmente sia negli incontri territoriali che negli interventi online. Quasi tutti gli interventi hanno ribadito l'importanza per l'autonomia di disporre di risorse adeguate e hanno espresso l'auspicio di poter contare su un ammontare di entrate certe. La quasi totalità degli intervenuti ha dichiarato di condividere le proposte contenute nel Documento preliminare (si sottolinea in particolare la condivisione espressa dalla Giunta provinciale). Alcuni contributi inoltre risultano non rilevanti ai fini della elaborazione del documento finale perché relativi a questioni già risolte o tecnicamente non proponibili.

### B. Proposte per la riforma statutaria

Di seguito vengono illustrate le proposte di riforma riferite all'obiettivo di dare certezza alla base finanziaria dell'autonomia e a quello di rendere più agevole il conseguimento di tale obiettivo (le proposte che si limitano a suggerire la conferma di alcuni principi, già illustrate sopra, vengono qui soltanto ricordate).

#### 1. Confermare il principio generale secondo il quale spettano alla Regione e alle Province Autonome i 9/10 dei tributi erariali prodotti

#### 2. Confermare le modalità con cui le Province autonome contribuiscono, o potranno essere chiamate a contribuire, alla solidarietà nazionale così come stabilite dall'articolo 79

Si ritiene che vadano confermati sia il principio generale secondo cui spettano alla Regione e alle Province autonome i 9/10 dei tributi erariali prodotti nel territorio, nonché tutte le entrate proprie (tributi propri derivati - IRAP, addizionale regionale all'IRPEF - e tributi e entrate quali tassa automobilistica, tariffe, canoni, ecc.), sia le modalità con cui le autonomie contribuiscono, o potranno essere chiamate a contribuire, alla solidarietà nazionale secondo quanto previsto dall'articolo 79 dello Statuto.

Mentre la conferma del principio generale dei 9/10 non richiede chiarimenti, la proposta di riconfermare l'articolo 79 va spiegata soprattutto alla luce del fatto che la sua applicazione determina una riduzione significativa delle risorse dell'autonomia rispetto a quelle spettanti in base al principio generale, almeno nel medio, ma con tutta probabilità anche nel lungo periodo. Ciò premesso, la proposta di riconferma discende dal fatto che lo stesso articolo garantisce, in positivo, una ragionevole certezza e programmabilità delle risorse e predefinisce i parametri per l'aggiornamento del contributo agli obiettivi di finanza pubblica. Infatti, con il Patto di garanzia e la conseguente modifica dell'articolo 79, non solo viene definito in modo preciso l'ammontare del contributo delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, ma viene stabilito che esso: (i) può essere modificato in modo unilaterale da parte del Governo per un ammontare non superiore al 10% per far fronte ad eccezionali esigenze di finanza pubblica, più un altro 10% in caso di manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto di norme europee in materia di riequilibrio di finanza pubblica e, in ambedue le fattispecie, comunque per un periodo di tempo limitato, (ii) l'eliminazione (a partire dal 2018) dei vincoli all'utilizzo delle risorse imposti dal patto di stabilità, e (iii) l'impossibilità per il Governo di stabilire in futuro riserve erariali per il perseguimento di obiettivi di finanza

pubblica. Inoltre, a partire dal 2023 l'ammontare del contributo sarà rideterminato annualmente applicando allo stesso la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni. Infine, pur rimanendo l'intera materia modificabile con legge ordinaria, può esserlo solo su concorde richiesta delle Province e della Regione; altrimenti è necessaria la procedura costituzionale. Di conseguenza si può sostenere che con la revisione dello Statuto derivata dal Patto di garanzia la certezza e programmabilità delle entrate sono tornate ad avere basi solide. Lo confermano il fatto che l'accordo raggiunto non è stato mai messo in discussione successivamente alla sua approvazione (2014) e la constatazione che in ben tre sentenze la Corte costituzionale (154, 237 e 247 del 2017) ha ribadito che il Patto di garanzia rafforza oggettivamente la posizione della Provincia.

### **3. Mantenere gli articoli dello Statuto concernenti la base finanziaria dell'autonomia nella loro formulazione attuale, senza procedere a una loro complessiva riscrittura**

Con riferimento all'obiettivo di dare certezza alla base finanziaria dell'autonomia si propone di mantenere gli articoli dello Statuto nella loro formulazione attuale, senza quindi procedere a una loro complessiva riscrittura, apportando le modifiche proposte attraverso interventi mirati.

L'esigenza di un riordino di questa parte dello Statuto è emersa in diverse occasioni nel corso dei lavori della Consulta. In particolare è stata avanzata da alcuni la proposta di alleggerire il testo dello Statuto spostando alcune delle previsioni contenute soprattutto nell'articolo 79 nelle norme di attuazione, soprattutto al fine di rendere più agevoli interventi volti ad aggiustare il modo di calcolare l'ammontare delle entrate al modificarsi della situazione economica nazionale o provinciale. Non sembra tuttavia che modifiche di questo tipo rendano la base finanziaria dell'autonomia più sicura perché, proprio in considerazione della situazione di incertezza della finanza pubblica nazionale, potrebbero finire per avere natura recessiva rispetto ai risultati raggiunti di recente con il Patto di garanzia. Incertezza aggravata dai tempi lunghi necessari ad emanare norme di attuazione in materia finanziaria, come conferma anche l'esperienza recente.

### **4. Prevedere che eventuali aumenti del contributo delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, vengano assolti esclusivamente con l'assunzione concordata di nuove competenze**

Per rafforzare ulteriormente quanto previsto dall'articolo 79 dello Statuto si propone di inserire una clausola che preveda che eventuali aumenti del contributo delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica nazionale o a seguito di manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto di norme europee in materia di riequilibrio di finanza pubblica, una volta determinati, vengano assolti solo con l'assunzione di nuove competenze e relativi accolti di spesa.

### **5. Integrare l'ordinamento finanziario prevedendo un criterio di neutralità a fronte di modifiche ad opera dello Stato dei tributi propri derivati**

Si ritiene opportuno integrare l'ordinamento finanziario prevedendo un criterio di neutralità, a fronte di modifiche ad opera dello Stato dei tributi propri derivati, rideterminando l'importo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in modo da tenere conto dell'effetto negativo sulla finanza provinciale dell'intervento statale.

Non sembra invece per il momento di particolare interesse l'introduzione nello Statuto di una clausola di "invarianza finanziaria" diversa da quella attuale derivata dal Patto di garanzia. Così come non sembra neppure da accogliere la proposta – avanzata in sede di partecipazione – di garantire maggior trasparenza nelle trattative tra Stato, Regione e Province riguardanti le materie finanziarie, in particolare prevedendo nello Statuto l'obbligo di ottenere preventi-

vamente all'approvazione di nuovi accordi il parere dei rispettivi Consigli. Pur condividendo l'esigenza di trasparenza e di valorizzazione del ruolo del Consiglio, si ritiene assai difficile garantirla in questo modo dal momento che – ormai da anni - le trattative di questo tipo avvengono in modo convulso e in tempi strettissimi. Si ritiene quindi che non convenga inserire nello Statuto vincoli rigidi.

#### **6. Tutelare la certezza delle risorse in caso di modifiche della denominazione di tributi che potrebbero farli uscire dalla base di calcolo della quota spettante alle Province autonome**

La certezza e la programmabilità delle risorse finanziarie possono essere rafforzate introducendo alcune modifiche statutarie relative alla certezza dell'ammontare complessivo dei tributi su cui viene calcolata la quota di spettanza della Provincia.

Si propone di prevedere una norma che tuteli la certezza delle risorse in caso di modifiche della denominazione di tributi che potrebbero farli uscire dalla base di calcolo della quota spettante alla Regione e alle Province autonome. La clausola di salvaguardia dovrebbe prevedere che: l'eventuale modifica non sia rilevante ai fini del calcolo delle risorse che spettano alle autonomie; tra le entrate tributarie debbano essere sempre comprese anche tutte quelle non classificate come tali nel bilancio dello Stato, ma la cui natura tributaria sia stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale. In questo modo si impedisce che componenti specifiche di entrata vengano sottratte alla finanza provinciale a seguito di interventi normativi statali che stornino alcune entrate potenziali dalla voce tributi e le riclassifichino come "altre entrate".

#### **7. Introdurre una norma che chiarisca le modalità di attribuzione alle Province autonome dei tributi spettanti in quanto afferenti all'ambito provinciale ma versati fuori Regione**

Si propone di introdurre una norma che chiarisca le modalità di attribuzione alla Regione e alle Province autonome dei tributi spettanti in quanto afferenti all'ambito provinciale (si veda l'articolo 75 bis dello Statuto) ma versati fuori Regione.

Sempre con riferimento alla certezza delle entrate è infatti necessario garantire che tutte le imposte generate nel territorio provinciale entrino effettivamente nelle disponibilità finanziarie dell'autonomia indipendentemente da dove sono versate. Ad oggi il problema si pone sostanzialmente solo per l'IRES ed è stato risolto con un metodo di calcolo forfettario, ma nel futuro potrebbe presentarsi per altri importanti tributi che possono essere pagati ovunque e indipendentemente da dove sono stati prodotti. È il caso, ad esempio, dei tributi prodotti dal commercio e dalle varie forme di scambio e di giochi online.

#### **8. Ampliare l'autonomia fiscale della Province autonome sia attraverso la delega alla gestione delle agenzie fiscali, che prendendo in considerazione la possibilità di aumentare l'autonomia impositiva**

Per garantire ulteriore certezza della base finanziaria si ritiene vada previsto nello Statuto un ampliamento dell'autonomia fiscale delle Province autonome innanzitutto attraverso la delega alla gestione delle agenzie fiscali, riconoscendo la competenza provinciale in materia di riscossione delle imposte e dei conseguenti poteri di certificazione e controllo degli adempimenti fiscali. Inoltre si suggerisce di prendere in considerazione anche la possibilità di aumentare l'autonomia impositiva, prevedendo la possibilità di modificare le aliquote fiscali indipendentemente dalle soglie massime fissate dalla legge statale per quanto attiene ai tributi propri derivati.

Il riconoscimento di queste competenze si giustifica in quanto contribuisce a dare certezza alla base finanziaria e alla sua programmabilità. Con riferimento in particolare alla delega alla gestione delle agenzie fiscali si ritiene che il rapporto diretto con i contribuenti da una parte aumenti la fedeltà fiscale – e quindi possa contenere l’evasione – e, dall’altra, responsabilizzi maggiormente gli amministratori nell’uso delle risorse. Una riflessione più attenta richiede invece l’ipotesi di aumentare l’autonomia tributaria prevedendo la possibilità di modificare le aliquote fiscali relative ai tributi propri derivati e di fissarle indipendentemente dalle soglie massime previste dalla legge statale. Rispetto a questa ipotesi va ricordato che già ora le Province dispongono di autonomia fiscale, ancorché limitata: esse possono infatti modificare limitatamente ai tributi propri e locali aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale e solo qualora la norma statale ne preveda la possibilità. Inoltre nelle materie di competenza le Province possono istituire nuovi tributi; inoltre, per i tributi locali di natura immobiliare istituiti con legge statale le Province possono, anche in deroga alla medesima legge, modificare le aliquote e introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. Questi spazi di autonomia tributaria sono stati in questi anni effettivamente utilizzati sia a fini di politica economica che per sostenere interventi di carattere sociale e un loro aumento - quale quello reso possibile prevedendo che le Province possano modificare queste aliquote fiscali indipendentemente dalle soglie massime fissate dalla legge statale - consentirebbe indubbiamente alla Provincia di fare politiche economiche e sociali più incisive senza agire solo sulla spesa.

### **9. Riconoscere alle Province autonome la potestà di ricorso al debito a condizioni parificate a quelle dello Stato**

Al fine di rendere più flessibile la gestione delle risorse e in particolare, soprattutto in periodi di congiuntura sfavorevole, al fine di garantire uno spazio di indebitamento “controllato” è necessario riconoscere alle Province autonome una potestà di ricorso al debito a condizioni parificate a quelle dello Stato, in ragione delle peculiarità dell’autonomia regionale e provinciale che presenta una struttura concettualmente analoga a quella dello Stato rispetto alla configurazione delle Regioni a statuto ordinario.

Al fine di dare alle Province autonome poteri di intervento straordinari in caso di crisi è necessario prevedere che lo Statuto vada integrato in modo da confermare che le Province autonome, in presenza di favorevoli condizioni congiunturali, non solo siano escluse da ulteriori concorsi alla riduzione del debito ma, in rapporto ad una autonomia integrale, siano autorizzate a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni anche mediante ricorso temporaneo all’indebitamento.

Ambito tematico IX

## Autonomia e integrazione.

### Partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea

Parte I. - Partecipazione regionale e provinciale agli istituti e organismi di collaborazione interregionale e con lo Stato

1. Introdurre nello Statuto il tema dei raccordi con le altre Regioni e con lo Stato
2. Coinvolgere i Consigli nella preparazione delle attività degli organismi di collaborazione tra lo Stato e le Regioni
3. Mantenere le garanzie specifiche già esistenti

#### A. Premessa

L'autonomia si manifesta in primo luogo all'interno del territorio della Regione e delle Province autonome, nella sua dimensione di autogoverno. Tuttavia essa ha anche una rilevante dimensione esterna, che si manifesta in particolare nella partecipazione alle decisioni prese ai livelli territoriali e istituzionali superiori, che in vario modo condizionano lo stesso esercizio dell'autonomia interna. La partecipazione a tali decisioni può avvenire sia a titolo individuale, sia mediante la partecipazione a organismi comuni di rappresentanza delle autonomie regionali.

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

La Costituzione prevede quale forma di collaborazione tra Regioni la stipula di intese “per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni” (articolo 117, ottavo comma), le quali una volta stipulate debbono essere ratificate con “legge regionale”.

La Costituzione non dice nulla su altre forme di collaborazione, o sulla loro partecipazione regionale individuale o collettiva alle decisioni che spettano agli organi statali.

In particolare, non dice nulla sulla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo dello Stato, neppure nei casi in cui, per l'oggetto e il contenuto della legge, il principio di leale collaborazione lo esigerebbe. La lacuna è stata solo parzialmente colmata dalla giurisprudenza costituzionale per quanto riguarda la formazione dei decreti legislativi nelle materie nelle quali vi sia un intreccio inestricabile di competenze statali e regionali (sentenza n. 251 del 2016).

Con riferimento al rapporto con il Governo, la lacuna è stata colmata dalla legislazione statale ordinaria. In particolare il raccordo e il coordinamento tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali nel processo decisionale si realizza nell'ambito della *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano* (cd. *Conferenza Stato – Regioni*) e della *Conferenza Unificata*, la cui disciplina trova il suo fondamento nel decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

La Conferenza Stato-Regioni rappresenta il luogo di raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni ed è anche la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti normativi e amministrativi di interesse regionale.

La Conferenza Unificata, quale sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie in materie e in compiti di comune interesse.

Tali organismi sono diretti a favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato, quella delle Regioni e delle Province autonome nonché degli enti locali consentendo la partecipazione del sistema delle autonomie regionali e locali alle scelte del Governo nelle materie di comune interesse attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla normativa vigente, tra i quali si ricordano: i pareri, le intese e gli accordi.

Nel quadro generale del sistema delle Conferenze si sviluppa l'intervento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. L'esigenza da parte delle Regioni di dover esprimere nei confronti del Governo una posizione unitaria delle medesime, ha determinato la costituzione di un organismo per il confronto e l'elaborazione di una loro posizione comune.

La Conferenza delle Regioni e Province autonome è pertanto la sede di coordinamento e di confronto delle Regioni e delle Province autonome nonché sede ufficiale della interlocuzione istituzionale interregionale.

Un'ulteriore forma di collaborazione istituzionale con lo Stato si realizza attraverso l'attività della "Conferenza dei Parlamenti regionali", denominata anche "Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome".

La Conferenza è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome e sede di coordinamento e scambi di esperienze per le attività di interesse delle Assemblee legislative. La Conferenza adempie ai compiti previsti dalla legislazione vigente. Il suo possibile ruolo è stato valorizzato nella legislazione statale dalle disposizioni del decreto-legge n. 91 del 2017 (convertito in legge n. 123 del 2017), che ha introdotto tra l'altro la possibilità per la Commissione parlamentare per le questioni regionali di procedere alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, oltre che della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali.

Accanto alle relazioni con le istituzioni statali, la Conferenza intrattiene rapporti anche con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, con la quale sono stati sottoscritti numerosi accordi.

Lo Statuto di autonomia prevede in diverse disposizioni raccordi specifici con organi statali. Inoltre, esso prevede una specifica garanzia nei rapporti con il Governo, in forza della quale il Presidente della Regione e i Presidenti delle Province autonome intervengono alle sedute del Consiglio dei ministri rispettivamente "quando si trattano questioni che riguardano la regione" (articolo 40, secondo comma) e "quando si trattano questioni che riguardano la provincia" (articolo 52, ultimo comma).

Quanto invece i temi generali della collaborazione interregionale o alla partecipazione delle regioni alle decisioni statali, lo Statuto non contiene alcuna previsione. Naturalmente, esso non costituisce la sede appropriata per disciplinare fenomeni che riguardano comunque anche altre Regioni, tuttavia potrebbe contenere i principi di organizzazione istituzionale interni per la partecipazione della Regione e delle Province autonome alle diverse forme di collaborazione ora ricordate.

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

I temi inerenti alla partecipazione al sistema delle Conferenze di carattere accentuatamente tecnico non hanno riscontrato un particolare interesse nell'ambito del processo partecipativo. Fa tuttavia eccezione il contributo fornito dalla Giunta provinciale per quanto riguarda lo specifico aspetto del coinvolgimento dei Consigli regionale e provinciali nei processi decisionali che si svolgono nelle sedi delle Conferenze.

### B. Proposte per la riforma statutaria

#### 1. Introdurre nello Statuto il tema dei raccordi con le altre Regioni e con lo Stato

Come sopra ricordato, lo Statuto non contiene disposizioni specifiche, e d'altronde esso non costituirebbe la sede appropriata per disciplinare fenomeni che riguardano comunque anche altre Regioni.

Tuttavia esso potrebbe formulare, a livello di principio, alcune regole riguardanti il modo in cui gli organi regionali e provinciali partecipano ai diversi organismi di raccordo tra le Regioni e soprattutto tra lo Stato e le Regioni.

La Consulta ritiene che sarebbe opportuno introdurre nello Statuto il tema dei raccordi con le altre Regioni e con lo Stato, disciplinando a livello di principio le competenze istituzionali degli organi della Regione e delle Province autonome nella partecipazione alle forme di collaborazione interregionale, anche transfrontaliera, nonché alle forme di collaborazione e codecisione tra lo Stato e le Regioni oggi espresse dalla Conferenza Stato-Regioni e Unificata.

#### 2. Coinvolgere i Consigli nella preparazione delle attività degli organismi di collaborazione tra lo Stato e le Regioni

Benché il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata interessi prevalentemente gli esecutivi, in quanto si tratta una condivisione delle decisioni tra gli organi di governo dello Stato e delle Regioni, non si può negare che le loro decisioni riguardano spesso atti legislativi o comunque normativi e di carattere generale, che una volta approvati condizionano o influenzano l'attività delle assemblee legislative locali.

La Consulta ritiene opportuno che, a livello di principio, debbano essere coinvolti i Consigli provinciali e regionale, nella preparazione delle attività del sistema della Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata prevedendo meccanismi di informazione e coinvolgimento istituzionale in relazione ai provvedimenti di carattere legislativo o comunque generali relativi alla materia di competenza, sottoposti ad intesa o parere delle Regioni e delle Province autonome.

Tale coinvolgimento dovrà tuttavia essere previsto in forme che tengano conto delle responsabilità proprie degli esecutivi e non rendano difficoltosa l'assunzione tempestiva delle decisioni.

Mentre in relazione alla Conferenza Stato-Regioni e Unificata la partecipazione dei consigli regionale e provinciali dovrà prevalentemente mantenersi in termini informativi e generali, la partecipazione alla *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome* li riguarda direttamente.

Lo Statuto potrebbe dunque formulare il principio della partecipazione a tali organismi, rinviando per le norme attuative alle norme interne delle assemblee.

Trattandosi di istituzioni che non sono di rango costituzionale, ma create dalla legislazione ordinaria, e quindi facilmente modificabili, può essere opportuno fare un riferimento generale nello Statuto agli organismi di collaborazione tra Stato e Regioni piuttosto che all'attuale specifico delle Conferenze.

### 3. Mantenere le garanzie specifiche già esistenti

Como detto sopra, lo Statuto già prevede una specifica garanzia nei rapporti con il Governo, in forza della quale il Presidente della Regione e i Presidenti delle Province autonome intervengono alle sedute del Consiglio dei ministri rispettivamente “quando si trattano questioni che riguardano la regione” (articolo 40, secondo comma) e “quando si trattano questioni che riguardano la provincia” (articolo 52, ultimo comma). Tale garanzia è da confermare.

Nella pratica il rilievo di tale garanzia risulta attenuato dalla circostanza che – secondo l'interpretazione confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale – essa riguarda le sole questioni che riguardino *specificamente* e *individualmente* la Regione e le Province autonome.

Anche in questi limiti, comunque, la Consulta ritiene che la garanzia debba essere mantenuta.

## Parte II. - Partecipazione all'integrazione europea

1. Introdurre nello Statuto un “articolo sull'Europa” che sancisca il principio della partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea e la facoltà di autonoma attuazione del diritto dell'Unione
2. Includere nello Statuto un riferimento alla cooperazione transfrontaliera e interregionale, e in particolare alla cooperazione attraverso il confine del Brennero
3. Adeguare dal punto di vista linguistico il testo dello Statuto all'evoluzione del diritto dell'Unione europea

### A. Premessa

Il tema del rapporto fra autonomia speciale e integrazione europea non è presente nell'attuale Statuto, a differenza che negli statuti di numerose Regioni ordinarie e nonostante la sua importanza e le evidenti ripercussioni dell'integrazione europea sull'ordinamento statale e regionale. Si ritiene opportuno introdurre nello Statuto alcuni principi, già riconosciuti nella Costituzione e nella legislazione ordinaria.

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

Alla tradizionale base costituzionale dell'integrazione europea individuata dalla Corte costituzionale nell'articolo 11 della Costituzione, sono state aggiunte, con la riforma del Titolo V nel 2001, alcune disposizioni che riguardano specificamente le Regioni. Si tratta del limite degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione europea da rispettare sia dal legislatore statale sia da quelli regionali (articolo 117, primo comma, della Costituzione); con tale disposizione si

riconosce la supremazia del diritto dell'Unione europea nei confronti del diritto interno. Alle Regioni viene ora garantito un ruolo autonomo nei processi di decisione sul diritto dell'Unione europea e nella sua attuazione (articolo 117, quinto comma, della Costituzione). Inoltre esse possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, nono comma, della Costituzione). Questa disposizione dà copertura costituzionale alle attività di cooperazione transfrontaliera, anche per le attività che si erano sviluppate nella prassi già prima di tale riconoscimento da parte dello Stato, come in particolare la collaborazione fra Tirolo, Alto Adige/Südtirol e Trentino. Infine, nel 2012 è stato introdotto nella Costituzione l'obbligo dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico, articolo 97, primo comma, della Costituzione ("fiscal compact").

Riguardo all'attuazione di tali disposizioni costituzionali, la legislazione statale prevede che "Per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome resta fermo quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione".<sup>3</sup> È evidente l'opportunità di ancorare alcuni principi in materia nello Statuto e – in modo più dettagliato – in apposite norme di attuazione che dovrebbero garantire la continuità con il vigente sistema.<sup>4</sup>

Nel 2015, entrambe le Province, recependo e adeguando per l'autonomia speciale i contenuti della legge statale n. 234 del 2012,<sup>5</sup> hanno adottato una legislazione organica ed articolata, i cui principi fondamentali meriterebbero essere inseriti nello Statuto (ad esempio la sussidiarietà e la partecipazione al processo decisionale europeo).<sup>6</sup>

## 2. Gli esiti del processo partecipativo

In tema di integrazione europea sono da registrare relativamente pochi commenti e reazioni alle proposte formulate nel documento preliminare. Essi riguardano il rapporto fra le varie fonti del diritto, la rappresentanza nel Comitato delle Regioni e una rappresentanza garantita dei tre gruppi linguistici e della Regione nel Parlamento europeo, la gestione delle risorse provenienti da fondi dell'Unione europea nonché la richiesta di "regole europee differenti a tutela delle specificità". Tali proposte tuttavia non sono per lo più realizzabili (soltanto) con una disposizione statutaria, ma dovrebbero essere piuttosto disciplinate in fonti europee o comunque con fonti statali di diverso tipo, perché coinvolgono altri attori e livelli istituzionali (riguardando, ad esempio, l'insieme della rappresentanza istituzionale dello Stato membro Italia).

Pochi, ma tutti positivi e relativamente generici sono anche i commenti sulla collaborazione transfrontaliera; il termine "Euroregione" è molto conosciuto ed utilizzato in tutti i commenti.

<sup>3</sup> Articolo 59 della legge n. 234 del 2012: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Gazzetta ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2013).

<sup>4</sup> In particolare per la disciplina del potere sostitutivo statale.

<sup>5</sup> Legge n. 234 del 2012: gli articoli 22-27 si riferiscono alla partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea; gli artt. 29-41 bis all'attuazione del diritto dell'UE, mentre il recepimento delle direttive europee da parte di Regioni e Province autonome è disciplinato dall'articolo 41.

<sup>6</sup> Trento: legge provinciale sull'Europa 2015 (titolo breve) - Legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2: "Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale"; Bolzano: legge provinciale 12 ottobre 2015, n. 14 ("Disposizioni sulla partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea").

Anche la Convenzione dei 33 si è occupata del tema dell'integrazione europea, e in particolare del ruolo della Provincia autonoma di Bolzano (infatti, tutta la parte IV. è incentrata esclusivamente intorno alla Provincia autonoma e non menziona quindi mai la Regione).<sup>7</sup> Essa ritiene necessario inserire un capo espressamente destinato a disciplinare le relazioni internazionali, transfrontaliere, transnazionali e interregionali e con l'Unione europea, mentre le modalità di svolgimento delle relative attività sarebbero disciplinate con norma di attuazione. Le proposte principali del documento di maggioranza della Convenzione dei 33 sono pertanto in linea con le proposte della Consulta, che tuttavia assegna un corrispondente ruolo anche alla Regione.

Gli esiti del processo partecipativo confermano pertanto gli indirizzi principali del documento preliminare e le conseguenti proposte.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Introdurre nello Statuto un “articolo sull'Europa” che sancisca il principio della partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea e la facoltà di autonoma attuazione del diritto dell'Unione

Si propone di raccogliere e di concentrare in un “articolo sull'Europa” i principi della partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea e dell'autonoma attuazione del diritto dell'Unione, tenendo conto del ruolo proprio della Regione e delle Province. Tale disciplina, necessariamente sintetica e aperta, costituirà la base per l'elaborazione di specifiche norme di attuazione su questa materia e per una legislazione provinciale più articolata (es. attraverso specifiche “leggi europee” provinciali).

### 2. Includere nello Statuto un riferimento alla cooperazione transfrontaliera e interregionale, e in particolare alla cooperazione attraverso il confine del Brennero

Si ritiene opportuno includere nello Statuto un riferimento esplicito alla cooperazione transfrontaliera e interregionale, e in particolare alla cooperazione attraverso il confine del Brennero. Il riferimento alla cooperazione interregionale dovrà preferibilmente rimanere generico per quanto riguarda la forma giuridica, in modo da non pregiudicare possibili evoluzioni future.<sup>8</sup>

### 3. Adeguare dal punto di vista linguistico il testo dello Statuto all'evoluzione del diritto dell'Unione europea

È opportuno adeguare il testo dello Statuto tenendo conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea. Si segnala ad esempio il termine “cittadini” che è da integrare, ove appropriato, con “e persone ad essi equiparate dal diritto UE” per garantire il rispetto dei principi di uguaglianza e di non-discriminazione del diritto dell'Unione europea.

Anche alcuni altri termini e concetti andrebbero riformulati, ad esempio “precedenza nel collocamento del lavoro” e “scambio di prodotti con l'estero”, dopo un lavoro di analisi giuridica e testuale.

<sup>7</sup> Vedi la relazione della Convenzione dei 33, sezione “IV. Rapporti internazionali e Unione europea”, pagine 16-18.

<sup>8</sup> Attualmente la forma giuridica è quella del Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT.

Ambito tematico X

## L'evoluzione della specialità.

Norme di attuazione, garanzie e modifiche dello Statuto

1. Introdurre norme di attuazione adottate previa intesa in Commissione paritetica e assicurando un adeguato coinvolgimento consiliare
2. Garantire tempi certi per l'adozione del decreto legislativo successivamente all'elaborazione delle norme di attuazione in Commissione paritetica
3. Introdurre una clausola di salvaguardia dell'autonomia che ne impedisca interpretazioni restrittive
4. Prevedere che la revisione statutaria sia subordinata all'intesa fra Stato, Regione e Province autonome, e disciplinata con modalità tali da assicurare un adeguato coinvolgimento consiliare

### A. Premessa

Ciascuno Statuto regionale speciale disciplina le modalità per la sua modifica, differenziandole almeno in parte da quelle previste dall'articolo 138 della Costituzione per la revisione costituzionale (si rammenti in proposito come tutti gli Statuti speciali escludano il *referendum* nazionale sulle modificazioni statutarie). Inoltre i cinque Statuti speciali vigenti prevedono, per la loro attuazione, l'adozione di apposite norme, nel cui procedimento di formazione interviene sempre una Commissione paritetica, formata da un egual numero di rappresentanti dello Stato e della Regione.

#### 1. Le basi costituzionali e statutarie

L'ambito tematico X corrisponde al titolo XII del vigente Statuto regionale e include le disposizioni relative alla revisione di quest'ultimo, alla sua interpretazione e alla sua attuazione o integrazione.

Al riguardo, le proposte della Consulta sono volte a subordinare gli interventi diretti o indiretti sul testo statutario a procedure di intesa fra Stato, Regione e Province autonome; procedure tali da salvaguardare l'autonomia, ulteriormente tutelata dal divieto d'interpretare restrittivamente le disposizioni dello Statuto che la riconoscono.

#### 2. Gli esiti del processo partecipativo

Va rilevato come il carattere accentuatamente tecnico che contraddistingue le previsioni riconducibili all'ambito tematico X abbia forse contribuito a un contenuto interesse nei loro confronti durante il processo partecipativo. I non numerosi contributi al riguardo si sono concentrati sulla tematica delle norme di attuazione, probabilmente avvertita come cruciale per la tenuta complessiva della nostra autonomia e per il suo sviluppo futuro. A ben vedere, peraltro, tutte le previsioni riconducibili all'ambito X condividono detta caratteristica; tanto è

vero che su di esse si sono espressi i contributi della Giunta provinciale, dei componenti la Commissione dei dodici e dei parlamentari trentini, con indicazioni in larga misura corrispondenti agli orientamenti assunti della Consulta.

## B. Proposte per la riforma statutaria

### 1. Introdurre norme di attuazione adottate previa intesa in Commissione paritetica e assicurando un adeguato coinvolgimento consiliare

Relativamente al procedimento di adozione delle norme di attuazione, la prassi sembra essersi orientata nel senso del recepimento da parte del decreto legislativo del testo elaborato dalla Commissione paritetica, in modo tale che il decreto, contenente le norme di attuazione, tende a porsi come atto bilaterale Stato-Regione (o Provincia autonoma), permettendo a quest'ultima di esercitare una significativa influenza sull'applicazione – e sulla previa interpretazione – dello Statuto.

Si propone di cristallizzare l'accennata prassi nello Statuto, al fine di prevenire il possibile futuro affermarsi di prassi differenti, tali da ridimensionare l'influenza regionale e provinciale sul contenuto delle norme di attuazione; prassi tanto più temibili in ragione del ruolo assai rilevante assunto dalle norme di attuazione nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Si potrebbe prevedere nello Statuto che i decreti legislativi contenenti le norme di attuazione vengano adottati, previa intesa in Commissione paritetica (preferibilmente da intendersi come “forte” e quindi tale da dover essere necessariamente raggiunta fra le varie componenti della Commissione; il che renderebbe peraltro decisivo il ruolo di ciascuna Provincia autonoma), oppure su sua proposta vincolante o ancora previo parere vincolante della stessa.

Andrebbe previsto un coinvolgimento degli organi consiliari nel procedimento di formazione della normativa di attuazione, anche in ragione del carattere legislativo di quest'ultima. Si tratta di un coinvolgimento ulteriore rispetto alla condivisibile previsione della nomina di componenti la Commissione paritetica “in rappresentanza”, rispettivamente, del Consiglio regionale e di ciascuno dei due Consigli provinciali (articolo 107, primo comma, dello Statuto). L'auspicato maggior coinvolgimento consiliare potrebbe tradursi nella determinazione di indirizzi preventivi cui uniformare la trattativa con lo Stato in sede di Commissione paritetica, ovvero in una più accurata informazione ai Consigli relativamente ai lavori della Commissione stessa. Si rammenti in proposito che il vigente articolo 147-ter (rubricato «Informazione in materia di norme di attuazione dello Statuto») del regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento disciplina le modalità di relazione fra i componenti la Commissione paritetica di nomina provinciale e il Consiglio stesso.

### 2. Garantire tempi certi per l'adozione del decreto legislativo successivamente all'elaborazione delle norme di attuazione in Commissione paritetica

Nell'ambito del procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, occorre disciplinare nello Statuto regionale i passaggi successivi alla deliberazione della Commissione paritetica, con particolare riferimento all'adozione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri, per la quale occorrerebbe prevedere tempi certi, pur nella consapevolezza delle difficoltà ad assicurare il rispetto di questi ultimi.

### **3. Introdurre una clausola di salvaguardia dell'autonomia che ne impedisca interpretazioni restrittive**

La Consulta reputa opportuno inserire nel testo statutario una clausola di salvaguardia dell'autonomia tale da impedire che quest'ultima possa essere ridotta sulla base di interpretazioni dello Statuto che ne tradiscono lo spirito.

### **4. Prevedere che la revisione statutaria sia subordinata all'intesa fra Stato, Regione e Province autonome, e disciplinata con modalità tali da assicurare un adeguato coinvolgimento consiliare**

Il vigente Statuto notoriamente prevede due modalità per la sua modifica: quella normale, all'articolo 103, che riprende il procedimento di revisione costituzionale; quella speciale prevista dall'articolo 104, concernente in particolare le disposizioni statutarie in materia finanziaria (Titolo VI dello Statuto). La Consulta propone che entrambi i procedimenti di revisione statutaria richiedano forme di intesa fra lo Stato, da una parte, e la Regione e le Province autonome, dall'altra, nonché un adeguato coinvolgimento dei Consigli, regionale e provinciali.

La procedura dettata dal vigente articolo 104 dello Statuto soddisfa alla prima condizione, in quanto prevede la "concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province" affinché si possano modificare con legge statale ordinaria le disposizioni del Titolo VI, che risultano così decostituzionalizzate. Non soddisfa invece alla seconda condizione, in quanto non è previsto alcun coinvolgimento consiliare. Si propone quindi che i Consigli possano dettare indirizzi generali sulla base dei quali individuare la "concorde richiesta".

Quanto infine alla procedura disciplinata dall'articolo 103 dello Statuto, il coinvolgimento consiliare è già assicurato, nella forma della proposta, se l'iniziativa è regionale, o del parere, se l'iniziativa è statale. Occorre invece inserire nella procedura una forma di intesa tra le Province autonome, la Regione e lo Stato. Al riguardo, si rammenti che il Parlamento della Repubblica aveva approvato una proposta in tal senso, contenuta nella deliberazione legislativa di revisione costituzionale sottoposta a *referendum* nel dicembre 2016 (articolo 39, comma 13).

## Relazione sulla partecipazione

1. Indicazioni della legge provinciale n. 1 del 2016	pag. 59
2. Processo partecipativo: progetto, metodo, strumenti	pag. 63
3. Attuazione del progetto: la fase partecipativa	pag. 68
4. Gli esiti del processo partecipativo	pag. 75
5. Alcune considerazioni finali	pag. 88
6. Dati sulla partecipazione	pag. 92



# Relazione sulla partecipazione

## 1. Indicazioni della legge provinciale n. 1 del 2016

### 1.1 La Consulta e il suo mandato

#### Obiettivi

Per la prima volta in provincia di Trento è stato promosso un percorso di partecipazione sullo Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Per avviare il percorso di riforma dello Statuto, il Consiglio provinciale ha approvato la legge provinciale n. 1 del 2016 (legge sulla Consulta) con l'obiettivo di organizzare e promuovere "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".<sup>9</sup> Il primo strumento della partecipazione è l'istituzione stessa della Consulta - espressione della società civile e della politica trentina -, chiamata a elaborare un documento preliminare con indicazioni per la riforma dello Statuto. A partire dal documento preliminare, la legge prevede che la Consulta apra un processo partecipativo, a cui possono partecipare "i cittadini, gli enti pubblici, le associazioni e le organizzazioni portatrici di interessi economici, sociali, culturali e ambientali che hanno sede in Provincia".<sup>10</sup>

#### Designazione dei componenti della Consulta

Per avviare il processo di riforma dello Statuto è stata istituita una Consulta composta da 25 componenti rappresentativi di enti, organismi e istituzioni attive in provincia di Trento, oltre che dell'associazionismo trentino - in ambito culturale, ambientale e sociale -, del mondo della cooperazione, dell'economia e del lavoro, e da una rappresentanza dei consiglieri di maggioranza e minoranza. Il 27 luglio 2016 il prof. Giandomenico Falcon è stato nominato presidente della Consulta - nell'ambito della conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari, su proposta del Presidente del Consiglio - e il prof. Jens Woelk è stato eletto vicepresidente nel corso della prima seduta.

Il procedimento di nomina dei componenti della Consulta, iniziato con l'entrata in vigore della legge, si è svolto tra marzo e luglio 2016. La Consulta doveva essere formata da 25 componenti non direttamente indicati nella legge, ma scelti da istituzioni, organismi, soggetti pubblici o privati - individuati dalla legge stessa - chiamati a designare i loro rappresentanti.

La procedura di nomina dei componenti della Consulta ha seguito due modalità:

#### **1. designazioni richieste direttamente ai soggetti competenti e quindi raccolte dal Presidente del Consiglio provinciale**

- nove componenti nominati dal Presidente del Consiglio provinciale fra i consiglieri provinciali in base alle designazioni della conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari, perseguendo un'adeguata rappresentanza di genere. Cinque di essi rappresentano la maggioranza, quattro le minoranze consiliari;

<sup>9</sup> Articolo 1, legge provinciale 2 febbraio 2016, n.1 (l.p. n. 1 del 2016).

<sup>10</sup> Articolo 5, comma 3, l.p. n. 1 del 2016.

- tre componenti designati dal Consiglio delle autonomie Locali;
- un componente designato dalla Federazione trentina della cooperazione;
- un componente designato dalla Conferenza delle minoranze linguistiche;
- due componenti esperti in diritto pubblico, costituzionale o regionale, designati dall'Università degli studi di Trento.

## **2. designazioni raccolte a seguito dell'approvazione da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale di una disciplina specifica<sup>11</sup>**

- tre componenti designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello provinciale nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio e del turismo;
- tre componenti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello provinciale;
- tre componenti in rappresentanza delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali con sede in provincia.

L'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale ha approvato le modalità per le designazioni con deliberazione n. 28 del 27 aprile 2016. In applicazione del capo II di tali disposizioni, il Presidente del Consiglio provinciale ha quindi raccolto le designazioni dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni sindacali.

### **Designazione dei rappresentanti delle associazioni**

Il procedimento per la designazione dei tre rappresentanti delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali è stato più complesso. In applicazione della disciplina contenuta nel capo III delle disposizioni approvate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale è stata organizzata una procedura partecipata di designazione che ha coinvolto le associazioni facenti capo ai tre ambiti individuati dalla legge. In sintesi il procedimento si è articolato come segue:

- apertura di una procedura di accreditamento delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali, con l'invito a partecipare al percorso per la nomina di tre rappresentanti nella Consulta. L'invito è stato fatto attingendo alle liste a disposizione della Provincia e del Consiglio provinciale;
- informazione - attraverso i media e il sito internet della Consulta - per pubblicizzare l'iniziativa;
- l'accreditamento è avvenuto con una procedura informatica mediante il sito internet istituzionale della Consulta, nelle prime due settimane di giugno (1-15 giugno 2016);
- a chiusura della fase di accreditamento, le associazioni e le organizzazioni iscritte erano 103;
- a seguito della verifica di conformità alla legge e ai criteri stabiliti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale sono state ammesse ed accreditate 89 associazioni (non sono state accreditate, per carenza di requisiti, 12 associazioni);

<sup>11</sup> Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Verbale di deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 28 del 27 aprile 2016 avente ad oggetto "Approvazione delle modalità per le designazioni dei componenti della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol indicate nell'articolo 2, comma 2 lettere a), c) e f) della legge provinciale 2 febbraio 2016, n. 1".

- l'accreditamento era funzionale alla partecipazione a tre assemblee (sociale, culturale e ambientale) per esprimere un rappresentante per settore. La convocazione è stata fatta dal Presidente del Consiglio provinciale che ha invitato tutte le associazioni accreditate.

Il 9 luglio 2016 si sono tenute a Trento le assemblee di settore cui spettava il compito di esprimere le designazioni. Hanno partecipato 78 associazioni su 89 accreditate e ammesse a partecipare. L'incontro si è aperto in plenaria, è stato introdotto dal Presidente del Consiglio provinciale ed è proseguito con il confronto tra i partecipanti divisi per settore. A chiusura dei lavori, le tre assemblee hanno approvato ciascuna - ambiente, cultura e sociale - un elenco di rappresentanti da indicare al Presidente per la successiva nomina.

In seguito, il Presidente del Consiglio provinciale, sentito l'Ufficio di presidenza, ha nominato con proprio decreto i tre rappresentanti delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali nella Consulta. La scelta dei tre rappresentanti è avvenuta sulla base delle designazioni espresse dalle assemblee, tenuto conto della rappresentatività delle associazioni e delle organizzazioni. Sulla base delle designazioni e delle nomine raccolte, il Presidente del Consiglio provinciale ha quindi adottato il decreto di nomina della Consulta (decreto 14 luglio 2016).

## Il documento preliminare

Da settembre 2016, la Consulta ha lavorato alla redazione di un documento preliminare che contenesse criteri e indirizzi principali per la riforma dello Statuto speciale. Il documento preliminare, secondo le previsioni contenute nella legge, doveva essere elaborato entro 120 giorni dalla seduta di insediamento della Consulta. Sulla base degli indirizzi contenuti nel documento preliminare si è aperto il processo partecipativo, attraverso il quale cittadini, enti pubblici, associazioni e organizzazioni hanno potuto esprimere osservazioni, proposte e suggerimenti da sottoporre all'attenzione della Consulta in vista della stesura finale del documento.

Dopo 9 sedute di confronto e approfondimento sui contenuti, il 6 febbraio 2017 la Consulta ha discusso una versione avanzata del documento preliminare che, con poche ulteriori modifiche, è stato approvato e presentato al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio provinciale nella seduta successiva, il 27 febbraio 2017.

## 1.2 Le indicazioni legislative sul processo partecipativo

### Struttura ed elementi del processo partecipativo

Il processo partecipativo costituisce il nucleo centrale della legge, che prevede:

- un processo partecipativo organizzato dalla stessa Consulta con libertà di scegliere le modalità più opportune per la partecipazione alla riforma dello Statuto, valorizzando gli strumenti e le tecnologie informatiche;
- una durata di 180 giorni per il processo partecipativo, dopo l'approvazione da parte della Consulta del documento preliminare;
- informazioni e proposte alla comunità trentina sui criteri e gli indirizzi generali per la riforma dello Statuto, stimolando interventi di approfondimento, valutazione e confronto, e raccogliendo proposte e osservazioni utili a elaborare un documento conclusivo con indirizzi per la riforma dello Statuto.

Il processo partecipativo si è articolato in una fase di informazione e di confronto e una di raccolta delle osservazioni e delle proposte. Le modalità di intervento principali e i passaggi più significativi del processo partecipativo sono peraltro determinati dalla legge<sup>12</sup>:

- la pubblicazione del documento preliminare;
- l'indizione di dibattiti pubblici, anche a livello locale, con momenti di informazione e illustrazione del documento e di dibattito;
- la costituzione di tavoli di approfondimento su temi specifici;
- l'audizione della Giunta provinciale, dei parlamentari trentini, dei componenti della Commissione paritetica prevista dall'articolo 107 dello Statuto e di esperti su argomenti specifici;
- la raccolta di osservazioni, suggerimenti e proposte in forma scritta;
- la raccolta di informazioni sui processi di riforma degli altri statuti speciali.

### **Partecipazione dei consiglieri provinciali**

Ai consiglieri provinciali (non designati come componenti della Consulta) è stata data la possibilità di partecipare alle sedute della Consulta, prevedendo che potessero intervenire, senza diritto di voto, nel dibattito e fare proposte, illustrandole ai componenti della Consulta.

### **Rapporti con la Convenzione della Provincia autonoma di Bolzano**

La legge sulla Consulta prevedeva un confronto con la Convenzione della Provincia autonoma di Bolzano.<sup>13</sup> Su questo punto si dirà nella sezione relativa alla fase attuativa.

## **1.3 Gli aspetti organizzativi**

### **Il gruppo di lavoro sulla partecipazione**

Nella seduta del 14 novembre 2017 la Consulta ha ritenuto opportuno costituire un gruppo di lavoro per definire il processo partecipativo. La progettazione e realizzazione del processo partecipativo è stata seguita con particolare attenzione dalla prof.ssa Anna Simonati e dalla prof.ssa Barbara Poggio. Il coordinamento del gruppo è stato affidato al vicepresidente della Consulta prof. Jens Woelk. Hanno fatto parte del gruppo di lavoro: Maurizio Fugatti, Martina Loss, Lucia Maestri, Fabio Pizzi, Barbara Poggio, Laura Ricci, Anna Simonati.

### **La struttura di supporto**

Per realizzare il processo partecipativo è stato creato un gruppo di supporto ai lavori della Consulta, formato da personale del Consiglio provinciale, della Provincia<sup>14</sup> e da Informatica trentina. Nel gennaio 2017 la Provincia autonoma di Trento e il Consiglio provinciale hanno firmato un protocollo d'intesa per la definizione di collaborazione e supporto tecnico e organizzativo alla Consulta per lo Statuto speciale.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> L'articolo 5, comma 2 contiene le indicazioni previste dalla l.p. n. 1 del 2016.

<sup>13</sup> Istituita ai sensi della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2015, n. 3.

<sup>14</sup> Ufficio stampa della Provincia autonoma di Trento e UMST trasparenza, partecipazione ed elettorale (dal mese di settembre 2017 sostituita dall'UMST valutazione normativa, trasparenza e partecipazione).

<sup>15</sup> Protocollo d'intesa, in applicazione all'articolo 2, comma 7, della l.p. n. 1 del 2016.

## Il sito istituzionale

Nel 2016, prima dell'avvio dei lavori della Consulta, è stato predisposto un sito internet dedicato - [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) - con l'obiettivo di dare informazioni sul percorso di riforma dello Statuto e sul quadro istituzionale di riferimento.

Attraverso il sito internet è stato possibile rendere pubblico il calendario dei lavori della Consulta e degli eventi partecipativi. Sono state create alcune sezioni in cui sono stati pubblicati gli atti relativi ai lavori della Consulta, materiale informativo, iniziative, news e newsletter. È stata attivata un'area di lavoro riservata ai componenti della Consulta, accessibile con credenziali personalizzate. Il sito web è stato messo in evidenza nel sito istituzionale della Provincia autonoma di Trento (fino al mese di maggio 2016) e nel sito del Consiglio provinciale.

## 2. Processo partecipativo: progetto, metodo, strumenti

### 2.1 Il progetto della Consulta

La legge, pur lasciando alla Consulta il compito di organizzare il processo partecipativo, ha individuato puntualmente obiettivo, oggetto della partecipazione, destinatari e durata.

<b>obiettivo</b>	“La Provincia promuove un ampio processo di partecipazione della società civile per favorire il coinvolgimento di cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti della riforma dello Statuto speciale”. (articolo 1)
<b>oggetto</b>	“Il processo partecipativo sul documento preliminare di riforma statutaria è organizzato dalla consulta attraverso una fase di informazione e di confronto pubblico e una fase di raccolta delle osservazioni”. (articolo 5, comma 1)
<b>destinatari</b>	“Possono partecipare al processo partecipativo i cittadini, gli enti pubblici, le associazioni e le organizzazioni portatrici di interessi economici, sociali, culturali e ambientali che hanno sede in provincia”. (articolo 5, comma 3)
<b>durata</b>	“Il processo partecipativo si conclude entro centottanta giorni dal suo inizio”. (articolo 5, comma 4)

Per avviare la fase partecipativa è stato predisposto un piano per la partecipazione e la comunicazione: elaborato e messo a punto dal gruppo di lavoro sulla partecipazione, il piano è stato discusso a partire dalla seduta del 24 ottobre 2016 e approvato dalla Consulta il 27 febbraio 2017.

### **Un piano per la partecipazione e la comunicazione**

Nella seduta del 24 ottobre 2016 è stato sottoposto alla Consulta un primo documento "Piano per la partecipazione: prime proposte"<sup>16</sup>. La prima parte del documento riguardava la definizione della partecipazione e l'individuazione delle fasi del processo partecipativo: pianificazione, informazione, attuazione e restituzione degli esiti. Nella seconda parte veniva delineata la struttura del piano della partecipazione individuando gli obiettivi e gli elementi strutturali.

Il documento è stato discusso dai componenti della Consulta nella stessa seduta e anche in seguito, essendo pervenuto un contributo sulle modalità comunicative ritenuto più adeguato a divulgare i contenuti del dibattito sulla riforma dello Statuto attraverso una eventuale pubblicazione a fumetti e un video di presentazione dei contenuti, come proposto da un componente della Consulta. La modalità di restituzione degli esiti della fase partecipativa è stata oggetto di attenzione da parte di alcuni componenti della Consulta.

Nella seduta del 9 gennaio 2017 la Consulta ha discusso ulteriormente il processo partecipativo sulla base di un documento operativo, elaborato dal gruppo di lavoro sulla partecipazione, in cui concretamente sono state indicate tutte le iniziative e le modalità sulla comunicazione, partecipazione e formazione. Il documento conteneva obiettivi, tempi e strumenti da adottare. Nelle successive sedute - 23 gennaio, 2 febbraio e 27 febbraio 2017 - è stato dato ampio spazio alla discussione del piano e degli strumenti individuati per la partecipazione. Alla chiusura della seduta del 27 febbraio 2017 il piano è stato approvato dalla Consulta.

Uno dei punti qualificanti del piano riguarda la definizione di partecipazione come possibilità data a cittadini e parti sociali di dare un contributo costruttivo alla definizione dei contenuti della riforma dello Statuto di autonomia attraverso un percorso coerente e trasparente nel metodo e negli obiettivi. Questa definizione sottolinea che ai partecipanti, siano essi cittadini singoli o associati, deve essere riconosciuta la reale possibilità di contribuire alla decisione. Anche se non si tratta di una competenza direttamente decisoria, la legge sulla Consulta ha attribuito una forte rilevanza al processo partecipativo, prescrivendo che la Consulta elabori il documento conclusivo "tenendo conto dei risultati emersi nella fase partecipativa".<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Resoconto della seduta del 24 ottobre 2016 (pag. 25-36).

<sup>17</sup> Articolo 4, comma 2 della l.p. n. 1 del 2016.

Sotto il profilo metodologico due erano le questioni rilevanti: con quali metodi e strumenti raggiungere l'obiettivo posto dalla legge e come coinvolgere i destinatari. Anche sotto il profilo metodologico la legge sulla Consulta ha dato alcune importanti indicazioni prevedendo, per esempio, l'uso di strumenti tecnologici e una serie di azioni concrete da adottare.<sup>18</sup> Nella prima seduta della Consulta (12 settembre 2016) alcuni componenti hanno evidenziato l'importanza della fase partecipativa, ponendo la questione dell'organizzazione del processo partecipativo.<sup>19</sup>

## 2.2 Il metodo e gli strumenti di partecipazione

### Un metodo integrato

Quattro sono gli elementi strutturali su cui il piano è stato costruito per rispondere all'obiettivo posto dalla legge: (a) l'uso delle piattaforme informatiche; (b) un metodo integrato che ha previsto strumenti online, nonché un calendario di incontri, eventi e iniziative su tutto il territorio provinciale; (c) audizioni pubbliche previste dalla legge a cui la Consulta ha ritenuto di aggiungere ulteriori audizioni con la società civile organizzata e altri soggetti istituzionali; (d) azioni formative, in collaborazione con la Fondazione Museo storico del Trentino.

#### (a) Le piattaforme informatiche

Da alcuni anni la Provincia autonoma di Trento si è dotata di strumenti informatici progettati e realizzati per consentire la partecipazione dei cittadini a processi decisionali che riguardano politiche pubbliche e iniziative di interesse per il territorio e la comunità. A tal fine, la piattaforma "ioPartecipo" - già sperimentata in altre consultazioni - è stata predisposta in modo da permettere la partecipazione sulle indicazioni contenute nel documento preliminare elaborato dalla Consulta per la riforma dello Statuto.

Il documento preliminare approvato dalla Consulta è stato proposto alla partecipazione attraverso ioPartecipo. All'avvio della fase partecipativa, la piattaforma riportava 10 aree tematiche: 8 aree contenevano gli indirizzi principali del documento preliminare e altre opinioni espresse nel dibattito della Consulta; 2 aree dedicate rispettivamente ad "altri temi di interesse", per dare spazio a questioni o proposte non riconducibili agli ambiti tematici proposti dalla Consulta, e "documenti inviati alla Consulta".

Chi voleva inviare documenti o altri materiali di interesse poteva farlo, con la garanzia che tali materiali sarebbero stati resi disponibili nel sito internet. Attraverso la piattaforma ioPartecipo, in pochi passaggi ("iscriviti", "accedi") era possibile commentare gli indirizzi del documento preliminare, fare nuove proposte ed esprimere una valutazione di accordo-disaccordo, chiarezza-non chiarezza rispetto ai contenuti elaborati dalla Consulta, aperti alla partecipazione.

<sup>18</sup> Articolo 5, comma 2 della l.p. n. 1 del 2016..

<sup>19</sup> Resoconto della seduta del 12 settembre 2016, interventi di: Paolo Pombeni (pag. 8), Lorenzo Baratter (pag. 9), Jens Woelk (pag. 19), Rodolfo Borgia (pag. 23), Anna Simonati (pag. 24).

### **I FONDAMENTI DELL'AUTONOMIA SPECIALE**

Che cosa rende la nostra autonomia davvero speciale?

### **LE MINORANZE LINGUISTICHE**

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

### **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?

### **DEMOCRAZIA DIRETTA, PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E BUONA AMMINISTRAZIONE**

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

### **ALTRI TEMI DI INTERESSE**

Ci sono altri temi di cui discutere?

### **PROVINCE AUTONOME E REGIONE: RUOLI, FUNZIONI E RAPPORTI**

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

### **COMUNI, FORME ASSOCIATIVE E RAPPRESENTANZA**

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

### **FORMA DI GOVERNO**

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

### **RISORSE E VINCOLI FINANZIARI**

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

### **DOCUMENTI INVIATI ALLA CONSULTA**

A chi scrivere e dove finirà il documento inviato?

*Gli ambiti tematici nella piattaforma ioPartecipo*

Oltre alla piattaforma ioPartecipo è stata attivata la piattaforma “ioRacconto”, con l’obiettivo di documentare il processo partecipativo attraverso brevi resoconti degli incontri, eventi e iniziative proposte dalla Consulta e da organizzazioni che avessero ritenuto utile proporre occasioni di confronto e approfondimento su temi inerenti la riforma dello Statuto.

### **(b) Incontri territoriali**

Per garantire una più ampia partecipazione è stato predisposto, oltre alle piattaforme informatiche, un calendario di incontri sul territorio e altre iniziative con l’obiettivo di presentare il documento preliminare e favorire un confronto aperto con la cittadinanza in tutta la provincia di Trento. Tutte le proposte, osservazioni e commenti emersi durante gli incontri e le iniziative di partecipazione sono stati sintetizzati e inseriti nelle singole voci tematiche nella piattaforma ioPartecipo, mentre una sintesi complessiva di ciascun incontro è stata inserita nel sito internet istituzionale dedicato alla riforma dello Statuto.

Di seguito vengono elencate le iniziative organizzate dalla Consulta per presentare il documento preliminare e promuovere la partecipazione sul territorio (le iniziative vengono approfondite nella sezione seguente, relativa alla fase attuativa):

- **incontri territoriali:** 16 incontri, in tutte le comunità di valle del Trentino, da aprile a luglio 2017.
- **laboratori per le minoranze linguistiche:** tre sono stati i laboratori specificamente dedicati ai temi delle minoranze linguistiche, ognuno dei quali si è svolto nel territorio di insediamento di ciascuna minoranza.
- **Ciclo di incontri “Autonomia? Parliamone”:** nella settimana dal 3 al 8 luglio 2017 alla biblioteca comunale di Trento si sono svolti sei incontri dedicati ad altrettanti temi inerenti la riforma dello Statuto.
- **laboratorio sull’autonomia:** il 15/16 settembre 2017 si è svolto il laboratorio sull’autonomia, nel Palazzo della Provincia a Trento. L’obiettivo è stato quello di discutere tutti gli ambiti tematici del documento preliminare. Il laboratorio è stato preceduto dal seminario di studio l’autonomia speciale vista dai vicini.
- **altri eventi:** il documento preliminare è stato presentato ai rappresentanti dei comuni e degli enti locali il 9 marzo 2017 presso il Consorzio dei comuni trentini; il processo partecipativo è stato avviato il 14 marzo 2017 con un incontro con la Consulta provinciale degli studenti.

### **(c) Audizioni pubbliche**

La Consulta ha inoltre organizzato audizioni con i soggetti indicati dalla legge - la Giunta provinciale, i parlamentari eletti in provincia e i componenti della Commissione paritetica prevista dall’articolo 107 dello Statuto - oltre a ulteriori audizioni della società civile organizzata e altri soggetti istituzionali.

### **(d) Azioni formative**

In collaborazione con la Fondazione Museo Storico del Trentino sono stati promossi corsi di aggiornamento per insegnanti delle scuole superiori aventi ad oggetto lo Statuto e il tema dell’autonomia.

### 3. Attuazione del progetto: la fase partecipativa

#### 3.1 Gli strumenti di comunicazione e informazione

Il 18 maggio 2016 è stato attivato un sito internet istituzionale, con un'identità grafica riconoscibile, per dare informazioni sul percorso di riforma dello Statuto e sui lavori della Consulta. Dal sito era possibile iscriversi alla newsletter per avere informazioni puntuali su tutte le iniziative della fase partecipativa e sui lavori della Consulta; seguire in streaming tutte le sedute e rimanere aggiornati sugli eventi in calendario. Dalla homepage del sito si accedeva inoltre alle due piattaforme ioPartecipo e ioRacconto, dove sono state pubblicate informazioni di carattere divulgativo su tutti gli incontri organizzati dalla Consulta e sulle iniziative promosse da altri enti, per fornire una cornice ampia su temi di interesse per la riforma dello Statuto. Il sito internet e la piattaforma ioRacconto sono integrati con i canali social in modo da favorire la divulgazione di tutti i contenuti: news, video, eventi, articoli. All'avvio della fase partecipativa sono stati attivati i canali social dedicati alla riforma dello Statuto - pagina facebook e twitter (instagram in fase di avvio) - per promuovere la partecipazione e favorire la diffusione delle informazioni relative alle iniziative di partecipazione e ai lavori della Consulta.

La fase di partecipazione è stata supportata da comunicazione online (sito internet, social media), attività di ufficio stampa (annunci, comunicati, conferenza stampa), interviste video, spot radiofonici, pubblicità sui quotidiani locali, divulgazione di materiali cartacei (segnalibri, locandine, manifesti nelle stazioni degli autobus extraurbani della provincia, pubblicità sugli autobus urbani, cartoline).

#### Sito internet istituzionale

Nella fase partecipativa, dal sito internet istituzionale ([www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it)) era possibile accedere direttamente alle piattaforme per la partecipazione e ai seguenti contenuti:

- **diretta delle sedute della Consulta:** tutte le sedute della Consulta sono state trasmesse in streaming e la registrazione delle sedute è stata resa accessibile nel sito istituzionale. Gli interventi sono indicizzati in modo da facilitare la selezione dei contenuti e degli autori;
- **sezioni di documentazione:** il sito internet è stato strutturato in 5 sezioni (riforma dello Statuto, Consulta, documenti, iniziative, news) per fornire un quadro completo entro cui collocare il percorso di riforma dello Statuto; dare informazioni sulla composizione della Consulta, la procedura di nomina, le regole, l'organizzazione dei lavori e le attività svolte; mettere a disposizione documenti sui lavori della Consulta e sintesi degli incontri territoriali; fornire informazioni sulle iniziative pubbliche di confronto e partecipazione; rendere disponibili i comunicati stampa (78) e brevi video-interviste (140) di approfondimento;
- **piattaforma ioPartecipo:** a cui iscriversi per valutare e commentare i contenuti del documento preliminare e fare nuove proposte;
- **piattaforma ioRacconto:** nella piattaforma ioRacconto sono stati pubblicati brevi articoli di carattere divulgativo su tutte le iniziative promosse dalla Consulta e articoli relativi a iniziative organizzate da altri enti, istituzioni, associazioni su temi di interesse per la riforma dello Statuto. Tra questi: un incontro in Consiglio provinciale con la rete internazionale Profadel; un incontro alla Fondazione Caritro per riflettere sull'autonomia; un incontro or-

ganizzato dalle associazioni di volontariato trentine con alcuni componenti della Consulta; un incontro all'Università della terza età e del tempo disponibile con alcuni componenti della Consulta; un incontro organizzato da TSM-LaReS con i referenti delle parti sociali; un incontro in Consiglio provinciale con la delegazione del governo dell'Uganda. Gli articoli hanno dato conto delle iniziative promosse dalla Consulta: riprendono i temi principali emersi nella discussione, includendo più punti di vista, con informazioni sulle modalità per partecipare alla riforma dello Statuto. Tutti gli articoli potevano essere commentati e la piattaforma era disponibile all'apporto di contributi su temi di interesse;

- **social media:** all'avvio della fase di partecipazione è stata aperta una pagina facebook e un profilo su twitter per la riforma dello Statuto, il 13 marzo 2017 (instagram solo in fase di avvio). I due canali social sono stati usati per promuovere le iniziative organizzate dalla Consulta (audizioni e incontri) valorizzando i contenuti presenti nel sito istituzionale e nella piattaforma ioRacconto. In occasione degli incontri pubblici i canali social sono stati usati per creare interesse (live tweeting durante gli incontri).

**facebook @riformastatotrento:** la pagina è stata seguita da 411 persone (piace a 404) in prevalenza uomini (60%); le donne sono il 40%; la fascia d'età va dai 35 ai 54 anni. Nei sei mesi di partecipazione sono stati pubblicati 248 post, con una copertura media di 180 persone che hanno visto il singolo post e una punta massima di 1500. Il numero di visualizzazioni della pagina è stato crescente nei primi mesi di partecipazione (con un picco il 3/4 aprile di 243 visualizzazioni, in occasione del primo incontro sui territori) in seguito si è ridotto (sotto le 15 visualizzazioni).

**twitter @riformastatuto:** il profilo twitter è stato seguito da 68 persone (follower). In 6 mesi sono stati pubblicati 289 tweet. L'interazione è avvenuta in particolare con alcuni profili twitter di enti coinvolti in alcune iniziative sulla riforma dello Statuto (biblioteca comunale di Trento, Fondazione Demarchi, Lares) e persone interessate al tema.

### Altri strumenti divulgativi

All'avvio dei lavori sono stati realizzati due video introduttivi per presentare i lavori della Consulta e il processo partecipativo (un video è stato presentato in tutti gli incontri sul territorio, disponibile in più lingue: italiano, tedesco, ladino, mòcheno, cimbro). Durante i lavori della Consulta e nel corso della fase partecipativa sono state realizzate 140 brevi video-interviste (della durata media di 2 minuti) per dare voce ai componenti della Consulta e a persone che sono intervenute negli incontri territoriali.

Le sedute della Consulta, gli incontri territoriali, le iniziative di promozione e partecipazione alla riforma dello Statuto sono state accompagnate da attività di ufficio stampa: annunci e comunicati stampa ai giornalisti locali, service delle sedute alle tv locali. Il Consiglio provinciale ha dedicato ampio spazio alle attività della Consulta e alla fase partecipativa su "Consiglio cronache" e con un numero speciale di "Leggi per voi", diffusi entrambi durante gli incontri territoriali. Nel corso del 2017, alcuni componenti della Consulta hanno inoltre partecipato a trasmissioni tv: Buongiorno Regione (Rai TAA, 18 maggio), Trentino in diretta (RTTR, 25 maggio), Filo diretto (Trentino TV, 19 giugno). Nel 2018 è stato trasmesso, e messo a disposizione nel sito internet, un programma in 12 puntate - realizzato dalla RAI, sede di Trento - sui temi dell'autonomia e del documento preliminare, a cui hanno partecipato alcuni componenti della Consulta.

Alcuni dati di dettaglio sugli strumenti di divulgazione:

- per ciascun incontro sui territori sono state predisposte 100 locandine per l'affissione pubblica in luoghi di passaggio
- per l'iniziativa alla biblioteca comunale di Trento (3-8 luglio) sono stati predisposti: manifesti nelle stazioni degli autobus extraurbani; pubblicità all'interno del servizio autobus urbano di Trento e Rovereto (dal 4 luglio per tutta l'estate); locandine distribuite presso enti e associazioni a Trento; segnalibri per il prestito dei libri nel sistema della biblioteca comunale di Trento (dal 21 agosto a fine settembre)
- gli annunci stampa e i comunicati stampa sono stati inviati ad una mailing list di quotidiani, radio, tv locali, giornalisti e resi disponibili nel sito web, oltre che divulgati attraverso i canali social
- le interviste sono state confezionate in video pillole (di 2/3 minuti), rese disponibili nel sito web e diffuse attraverso i social media e nella piattaforma ioRacconto
- la redazione di una newsletter dedicata ha raggiunto fino a 160 contatti che si sono iscritti nel sito web dal 14 marzo al 31 agosto 2017
- sono stati realizzati spot radio/tv su due emittenti locali nel periodo maggio/luglio 2017 a cura del Consiglio provinciale
- sono state realizzate alcune uscite pubblicitarie sui quotidiani locali nel periodo giugno/luglio 2017 a cura del Consiglio provinciale

### **Alcune considerazioni sul metodo**

Benché le disposizioni contenute nella legge abbiano inciso molto sulle scelte operate nel piano per la partecipazione, la Consulta ha adottato un metodo finalizzato a integrare l'uso di strumenti tecnologici e iniziative partecipative sul territorio. Tali iniziative avevano lo scopo di dare informazioni sui contenuti del documento preliminare e sull'iter del percorso avviato, e stimolare la discussione per raccogliere osservazioni e proposte.

Fin da subito c'è stata la percezione che il coinvolgimento dei cittadini non sarebbe stato semplice dato il tecnicismo della materia. Infatti, la materia statutaria è stata tradizionalmente riservata all'attenzione degli addetti ai lavori. Per avvicinare le persone ai temi della riforma dello Statuto sono stati curati gli aspetti linguistici del documento preliminare, cercando di conciliare la necessaria precisione tecnico-scientifica con l'esigenza di comprensione dei contenuti, per quanto possibile. Molti componenti della Consulta si sono resi disponibili a introdurre e spiegare il documento preliminare negli incontri pubblici e, in tutte le occasioni, è stato presentato un video che illustrava in modo sintetico i contenuti del documento e l'importanza della riforma dello Statuto.

Il sito web è stato continuamente aggiornato con informazioni sulla composizione della Consulta, le sedute e l'andamento dei lavori. La documentazione presente ha inoltre riguardato i percorsi di riforma costituzionale e statutaria, con indicazione dei disegni di legge regionali/provinciali per la revisione degli statuti speciali. Ampio spazio è stato dato al documento preliminare elaborato dalla Consulta, nel sito web e sulle piattaforme informatiche. Il documento è stato tradotto e pubblicato anche in tedesco e nelle lingue delle minoranze linguistiche storicamente insediate sul territorio della provincia di Trento: ladino, mòcheno e cimbri. Copie del documento cartaceo sono state distribuite all'avvio della fase partecipativa, come supplemento al periodico del Consiglio provinciale "Consiglio cronache", e in tutti gli incontri ed eventi partecipativi. Il Consiglio provinciale ha dato rilievo all'iniziativa attraverso i propri canali e con un numero dedicato dell'inserto "Leggi per voi".

## 3.2 La fase attuativa

### Un “tempo” per partecipare

La legge sulla Consulta ha stabilito un arco temporale di 180 giorni per la fase di partecipazione. Sei mesi di tempo per raccogliere contributi, proposte, commenti, valutazioni da parte di cittadini, enti pubblici, associazioni e organizzazioni attive sul territorio della provincia interessate alla riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Il processo partecipativo è stato avviato il 14 marzo 2017 con l'incontro con la Consulta provinciale degli studenti, e si è chiuso il 30 settembre 2017, dopo il laboratorio sull'autonomia a Trento.

### Nelle valli del Trentino: incontri territoriali

Da inizio aprile a fine luglio 2017 la Consulta ha presentato il documento preliminare con incontri territoriali, in tutte le comunità di valle: 16 incontri pubblici, 3 laboratori sulle minoranze linguistiche, 1 laboratorio sull'autonomia per dialogare con cittadini, organizzazioni, associazioni, rappresentanti di enti e istituzioni sui temi della riforma dello Statuto.

#### Calendario degli incontri territoriali

<b>3 aprile 2017</b>	Cavalese
<b>12 aprile 2017</b>	Primiero San Martino di Castrozza
<b>3 maggio 2017</b>	Pergine
<b>9 maggio 2018</b>	Malè
<b>15 maggio 2017</b>	Vezzano
<b>26 maggio</b>	Pozza di Fassa
<b>29 maggio 2017</b>	Caldonazzo
<b>30 maggio 2017</b>	Riva del Garda
<b>6 giugno 2017</b>	Borgo Valsugana
<b>12 giugno 2017</b>	Andalo
<b>15 giugno 2017</b>	Cembra Lisignago
<b>19 giugno 2017</b>	Mezzolombardo
<b>22 giugno 2017</b>	Cles
<b>4 luglio 2017</b>	Tione
<b>10 luglio 2017</b>	Rovereto
<b>18 luglio 2017</b>	Lavarone

#### Laboratori sulle minoranze linguistiche

<b>23 maggio 2017</b>	Palù del Fersina
<b>26 maggio 2017</b>	Pozza di Fassa
<b>18 luglio 2017</b>	Luserna

#### Laboratorio sull'autonomia

<b>15/16 settembre 2017</b>	Trento
-----------------------------	--------

In tutti gli incontri la Consulta era presente con uno o più componenti che, conoscendo la materia, hanno dato informazioni sul senso del percorso di riforma dello Statuto, sull'iter previsto - anche tenendo conto del percorso attivato dalla Convenzione a Bolzano - e sugli indirizzi proposti nel documento preliminare. I componenti della Consulta che hanno presentato il documento preliminare sui territori sono: Lorenzo Baratter, Rodolfo Borga, Donata Borgonovo Re, Carlo Borzaga, Matteo Cosulich, Giuseppe Detomas, Giandomenico Falcon, Maurizio Fugatti, Martina Loss, Fabio Pizzi, Laura Ricci, Anna Simonati, Mario Tonina, Walter Viola, Jens Woelk. Altri componenti sono intervenuti in chiusura degli incontri: Paride Gianmoena, Paolo Chiariello, Adalberto Mosaner.

Durante gli incontri è stata inoltre presentata la piattaforma ioPartecipo e le modalità previste per partecipare alla riforma dello Statuto. In tutti i casi, è stato dato ampio spazio agli interventi delle persone presenti che hanno potuto fare domande, chiedere informazioni, dialogare con i relatori, dare il proprio punto di vista, fare proposte e osservazioni sugli ambiti tematici del documento preliminare. Agli incontri hanno partecipato complessivamente 556 persone.

Tra maggio e luglio 2017, sono stati organizzati 3 laboratori sulle minoranze linguistiche nei territori di appartenenza di ladini, mòcheni e cimbri come occasione di confronto sui contenuti del documento preliminare e, in particolare, sull'ambito tematico relativo alle minoranze linguistiche. Gli incontri sono stati introdotti dal vicepresidente Jens Woelk (membro della Consulta designato dalla Conferenza delle minoranze linguistiche e relatore sull'ambito tematico relative alle minoranze) e dal consigliere Giuseppe Detomas. Le persone presenti ai laboratori sono state complessivamente 85 e gli interventi numerosi.

### **Incontri in biblioteca: “Autonomia? Parliamone”**

Dopo gli incontri in tutte le comunità di valle la Consulta ha portato i temi della riforma dello Statuto a Trento. Dal 3 all'8 luglio 2017 nella biblioteca comunale di Trento è stata proposta un'iniziativa culturale animata dai relatori Fulvio Cortese, Pietro Nervi, Gianfranco Cerea, Donata Borgonovo Re, Andrea Leonardi, Jacopo Sforzi e Carlo Borzaga.

Con questo format la Consulta ha proposto occasioni di approfondimento e dialogo su alcuni temi di interesse: autonomia come strumento di partecipazione; usi civici e autonomia come assunzione di responsabilità; norme finanziarie e risorse; dimensione della montagna come peculiarità del Trentino; cooperazione; capitale sociale. Dal lunedì a sabato, l'iniziativa “Autonomia? Parliamone” è stata organizzata dalla Consulta per la riforma dello Statuto in collaborazione con la biblioteca comunale di Trento. Nel sito web che documenta il percorso attivato sono state rese disponibili le registrazioni audio e le presentazioni dei relatori.

### **Il laboratorio sull'autonomia e il seminario sull'Autonomia speciale vista dai vicini**

Ultima occasione pubblica per confrontarsi con la Consulta sui temi del documento preliminare è stato il laboratorio sull'autonomia proposto a Trento, nel Palazzo della Provincia, il 15 e 16 settembre 2017. Nelle due giornate erano previsti:

- un seminario di studio sui temi del regionalismo italiano e sulla riforma dello Statuto, con i professori Roberto Bin e Francesco Palermo, in dialogo con Giandomenico Falcon
- un laboratorio di una giornata e mezza, con otto sessioni focalizzate sugli ambiti tematici del documento preliminare.

Al laboratorio hanno partecipato complessivamente 49 persone, tra cui i ragazzi di una classe del liceo scientifico G. Galilei di Trento. Nove i componenti della Consulta che hanno dialogato con i partecipanti.

## Le audizioni pubbliche

La stessa legge sulla Consulta, nell'ambito del processo partecipativo, ha previsto alcune audizioni:

- audizione della Giunta provinciale;
- audizione dei parlamentari eletti in provincia, dei componenti della Commissione paritetica prevista dall'articolo 107 dello Statuto speciale e di esperti su argomenti specifici.

La Consulta, per favorire un ampio coinvolgimento, oltre a calendarizzare le audizioni previste dalla legge (marzo-luglio 2017), ha previsto anche un'audizione della società civile organizzata e altri soggetti istituzionali. A tal fine, per garantire uno svolgimento efficace dell'audizione e il rispetto dei tempi a disposizione, è stato predisposto un invito ai soggetti interessati chiedendo loro di presentare domanda e inviare una breve sintesi scritta dell'argomento o della proposta oggetto dell'audizione. L'iniziativa è stata promossa attraverso i canali web, social media e sulla stampa locale, in modo da garantire ampia diffusione.

All'audizione potevano partecipare:

- per la società civile organizzata, gruppi di interesse rappresentativi delle realtà sociali, economiche e culturali della provincia, costituiti in associazioni o comitati che non fossero già rappresentati, a mezzo di propri componenti, nella Consulta;
- per gli altri soggetti istituzionali, tutti i soggetti - diversi da quelli per i quali la legge provinciale istitutiva della Consulta prevedeva già l'audizione quale forma di partecipazione obbligatoria - di natura pubblica o privata, espressione delle comunità e degli interessi locali.

All'invito - aperto dal 3 aprile al 3 maggio 2017 - hanno risposto 17 referenti della società civile organizzata e altri soggetti istituzionali. Fatte le verifiche di ammissibilità delle domande, i rappresentanti della società civile sono stati ammessi all'audizione il 12 giugno e il 17 luglio 2017. Nelle due date previste, la Consulta ha ricevuto anche 8 documenti di approfondimento, con osservazioni sugli ambiti tematici proposti nel documento preliminare.

All'audizione della società civile organizzata hanno partecipato: La Voce delle donne, CIPRA Italia, Magnifica Comunità di Fiemme, Regole di Spinale e Manez, ASUC, Associazione Trentino MMT, Commissione provinciale pari opportunità tra donna e uomo, Associazione più democrazia in Trentino, Associazione ex parlamentari della Repubblica, Associazione Rezia, Union di ladins de Fascia, Associazione degli scrittori del Trentino-Alto Adige, Circolo culturale Michael Gaismayr, Scuola di preparazione sociale di Trento.

### Calendario delle audizioni

<b>27 marzo 2017</b>	Giunta provinciale
<b>10 aprile 2017</b>	Parlamentari eletti in provincia
<b>12 giugno 2017</b>	Parlamentari eletti in provincia Società civile e altri soggetti istituzionali
<b>17 luglio 2017</b>	Commissione paritetica Società civile e altri soggetti istituzionali

## La partecipazione dei consiglieri provinciali

Una particolare modalità di partecipazione è stata riservata ai consiglieri provinciali (non designati come componenti della Consulta) per i quali era prevista, oltre alla facoltà di partecipare alle riunioni della Consulta, la possibilità di intervenire nel corso del dibattito e fare proposte, illustrandole ai componenti della Consulta. I consiglieri provinciali (non designati come componenti della Consulta) non avevano diritto di voto.<sup>20</sup>

## I rapporti con la Convenzione della Provincia autonoma di Bolzano

La legge prevedeva un confronto tra la Consulta e la Convenzione della Provincia autonoma di Bolzano.<sup>21</sup> La Presidenza della Consulta ha instaurato rapporti con la Presidenza della Convenzione di Bolzano a partire da novembre 2016, in previsione di un primo incontro che si è tenuto a Bolzano il 23 gennaio 2017. In seguito, il 15 maggio 2017 le due Presidenze si sono incontrate a Trento presso il Consiglio provinciale e, lo stesso giorno, la Presidenza della Convenzione di Bolzano ha partecipato alla seduta della Consulta. Nel primo incontro si è trattato di un confronto tra i due organi sulle modalità di lavoro e i temi in discussione a Bolzano e a Trento. Il secondo incontro ha posto l'accento sulle tematiche emerse nei due percorsi e sulle modalità di raccordo tra i lavori della Consulta e della Convenzione.

## Sintesi

In sintesi, la fase partecipativa ha avuto una durata complessiva di 6 mesi, dal 14 marzo 2017 (con la presentazione del documento preliminare alla Consulta provinciale degli studenti) al 30 settembre 2017. Durante questo periodo cittadini, associazioni, enti e organizzazioni avevano a disposizione diverse modalità per partecipare alla riforma dello Statuto:

- la piattaforma ioPartecipo, a cui iscriversi per valutare e commentare i contenuti del documento preliminare e fare nuove proposte;
- la piattaforma ioRacconto, a cui iscriversi e contribuire con punti di vista e osservazioni anche in relazione agli incontri territoriali;
- gli incontri territoriali, i laboratori sulle minoranze linguistiche e sull'Autonomia a cui partecipare dando il proprio contributo;
- inoltre era possibile inviare osservazioni e documenti alla segreteria della Consulta.

Tutti i contributi raccolti sono stati condivisi attraverso il sito istituzionale della Consulta ([www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it)) e attraverso la piattaforma ioPartecipo (<https://iopartecipo.riformastatuto.tn.it/>).

<sup>20</sup> Hanno partecipato in questo senso il Presidente del consiglio, Bruno Dorigatti, e i consiglieri Walter Kaswalder, Violetta Plotegher, Walter Viola.

<sup>21</sup> Articolo 3, l.p. n. 1 del 2016.

## 4. Gli esiti del processo partecipativo

Agli incontri territoriali, ai 3 laboratori sulle minoranze linguistiche e al laboratorio sull'autonomia hanno partecipato complessivamente 690 persone. Di queste, 168 sono intervenute prendendo la parola:

- alcuni per fare domande, chiedere informazioni sul percorso di riforma dello Statuto, esprimere apprezzamento o perplessità,
- altri per commentare gli ambiti tematici proposti nel documento preliminare, condividere idee e fare osservazioni.

Chi è intervenuto per chiedere informazioni sul percorso di riforma dello Statuto o per esprimere perplessità ha posto l'attenzione su due questioni:

- l'iter di riforma dello Statuto anche in relazione ai lavori della Convenzione: percorsi paralleli difficili da integrare, andamento divergente della discussione in Trentino e in Alto Adige/Südtirol, possibilità di articolare una proposta finale condivisa,
- l'opportunità di avviare un percorso di riforma dello Statuto in un periodo di diffusa contrarietà alle autonomie speciali, considerato anche l'esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Nelle sintesi sono stati riportati tutti gli interventi, mentre nella piattaforma ioPartecipo appaiono solo i contributi che contenevano osservazioni, idee e proposte relative agli ambiti tematici del documento preliminare. Quando gli interventi, formulati in modo discorsivo, contenevano più osservazioni e commenti su ambiti tematici diversi, gli stessi sono stati inseriti nella piattaforma ioPartecipo riconducendoli alle aree tematiche corrispondenti. Nella piattaforma ioPartecipo sono state raccolte e messe a disposizione anche le osservazioni arrivate via email e i documenti inviati alla segreteria della Consulta e raccolti durante le audizioni pubbliche.

### 4.1 Sintesi dei contenuti

La tabella che segue riporta i dati relativi a tutti i contributi della fase partecipativa, disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti: proposte emerse negli incontri e nei laboratori, partecipazione online attraverso la piattaforma (commenti, valutazioni, proposte), email ricevute, documenti ricevuti e pubblicati nel sito. Alla piattaforma ioPartecipo si sono iscritte complessivamente 25 persone.

AMBITO TEMATICO	PROPOSTE CONSULTA	PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
I FONDAMENTI DELL'AUTONOMIA	4	10	26	1	9	20	
PROVINCE AUTONOME E REGIONE:RUOLI, FUNZIONI E RAPPORTI	6	2	29	1	1	4	
LE MINORANZE LINGUISTICHE	4	6	26	0	0	0	
COMUNI, FORME ASSOCIATIVE E RAPPRESENTANZA	8	0	21	0	0	2	
AMBITI E COMPETENZE DI AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE ALLE DECISIONI DELLO STATO E DELL'UNIONE EUROPEA	8	2	13	0	1	1	
FORMA DI GOVERNO	3	0	7	0	0	0	
DEMOCRAZIA DIRETTA, PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E BUONA AMMINISTRAZIONE	5	1	13	0	0	1	
RISORSE E VINCOLI FINANZIARI	3	1	7	0	0	0	
ALTRI TEMI DI INTERESSE	0	5	20	6	0	1	
DOCUMENTI INVIATI ALLA CONSULTA							12
DOCUMENTI DELLE AUDIZIONI PUBBLICHE							9
<b>TOTALE</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>162</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>29</b>	<b>21</b>

A chiusura della fase partecipativa i contributi raccolti nella piattaforma ioPartecipo sono 258 di cui:

- 27 proposte, 11 commenti e 29 valutazioni online nella piattaforma;
- 8 contributi arrivati via email;
- 162 proposte fatte nel corso degli incontri territoriali;
- 21 documenti ricevuti.

La maggior parte dei contributi si sono focalizzati su tre ambiti tematici - Fondamenti dell'autonomia, Province autonome e Regione, Minoranze linguistiche - e altri temi di interesse. Gli ambiti tematici che hanno registrato minori contributi sono: Forma di governo, Risorse e vincoli finanziari.

Tutti i contributi sono stati analizzati dalla Consulta dopo la chiusura della fase partecipativa per valutare se, e in che misura, integrare suggerimenti e proposte pervenute nella fase partecipativa o riformulare gli indirizzi del documento preliminare tenendo conto delle osservazioni ricevute. Per permettere alla Consulta di tenere conto dei contributi raccolti in sede di elaborazione del documento conclusivo è stata elaborata una scheda riassuntiva che, a partire dai materiali raccolti (osservazioni, commenti, proposte, interventi, documenti), ne riportava le proposizioni principali in forma di estratti. Tali estratti sono stati accorpate in base a temi di interesse e ordinati per ciascun ambito tematico, in modo da facilitarne la lettura e l'analisi. Gli estratti comprendevano anche i documenti ricevuti e quanto emerso nel corso delle audizioni pubbliche.

La Consulta ha discusso i contributi della fase partecipativa tra ottobre 2017 e gennaio 2018: sei sedute di lavoro in cui sono stati approfonditi e discussi tutti gli ambiti tematici a partire da una relazione introduttiva che teneva conto dei contributi raccolti nella fase di partecipazione.

Di seguito vengono riportati, in sintesi, gli esiti della fase partecipativa considerando gli otto ambiti tematici del documento preliminare e la sezione "altri temi di interesse". Per ciascun ambito tematico viene indicato, tra parentesi, il numero di proposizioni che contengono osservazioni simili su un tema di interesse specifico.

## 4.2 Esiti per ciascun ambito tematico

### AMBITO 1: “I fondamenti dell’autonomia speciale”

Per l’ambito tematico “I fondamenti dell’autonomia speciale” sono stati raccolti 66 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Tra i documenti ricevuti, 8 affrontano anche i temi di questo specifico ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
10	26	1	9	20	8

Dall’analisi dei contributi sono state estratte 131 proposizioni per l’ambito tematico “I fondamenti dell’autonomia”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta del 13 novembre 2017. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare e alcuni punti controversi.

Dall’analisi delle 131 proposizioni estratte è possibile individuare alcuni temi di interesse: 4 osservazioni sullo Statuto in generale; 3 contributi contrari all’introduzione di un preambolo; 10 proposte riferite al preambolo in generale; 4 osservazioni inerenti all’Europa e all’ancoraggio internazionale; 9 contributi a sostegno di un richiamo all’autodeterminazione; 13 proposte sull’autonomia e le minoranze; 38 contributi inerenti alle radici storiche e all’ancoraggio internazionale; 12 osservazioni che individuano altri motivi dell’autonomia speciale; 21 contributi relativi ad altri principi a fondamento dell’autonomia; 5 osservazioni sui rapporti con le altre autonomie; 5 considerazioni sull’intesa necessaria per la modifica dello Statuto; 7 considerazioni di varia natura.

- Riguardo alle osservazioni sullo Statuto in generale, i contributi emersi sottolineano l’unicità dello Statuto (2); la necessità di un’intesa tra le due province sui temi cruciali della riforma statutaria (1); invitano a procedere con modifiche e integrazioni al testo vigente dello Statuto, anziché lavorare alla riscrittura completa (1).
- Per quanto riguarda le proposte riferite al preambolo, tre contributi non lo ritengono necessario. Gli altri contributi hanno sottolineato l’opportunità di: inserire un richiamo alle radici e ai presupposti storici dell’autonomia (3); soffermarsi sulle ragioni dell’autonomia (1); considerare la pluralità del territorio (2); inserire un riferimento all’Europa (2) e alla sovranità popolare (1). Si segnala inoltre un riferimento al preambolo come anima dello Statuto (1) e allo Statuto delle identità (2).
- Con riferimento alle osservazioni sull’Europa e sull’ancoraggio internazionale, in un caso si pone l’attenzione sui rischi di collegare l’autonomia all’ancoraggio internazionale (1) mentre gli altri contributi ne sottolineano l’importanza (3).
- Per quanto riguarda l’autodeterminazione, si suggerisce di inserire un riferimento a riguardo (9), considerando l’autodeterminazione quale forma di “salvaguardia” nei confronti dello Stato (1).

- Le osservazioni su autonomia e minoranze si sono focalizzate su alcune questioni: in un caso si sottolinea il legame tra diritto all'autonomia e diritto consuetudinario (1); altri contributi sostengono il legame tra autonomia e minoranze linguistiche, riconosciute come fulcro/base dell'autonomia (3). Quali elementi caratterizzanti vengono richiamati: pluralismo, convivenza, autogoverno, decentramento, territorio come cerniera culturale (3). Alcuni contributi suggeriscono modifiche puntuali a livello terminologico (4). Vi sono poi osservazioni inerenti ai ladini (2) e alla lingua tedesca (1).
- Per quanto riguarda le radici storiche e l'ancoraggio internazionale sono emerse diverse posizioni circa l'opportunità di: inserire nel preambolo il riferimento all'accordo De Gasperi-Gruber (4); considerare e riconoscere la storia secolare del Trentino, antecedente all'accordo De Gasperi-Gruber (11); richiamare l'accordo di Parigi (1); inserire un riferimento al Tirolo (5); inserire un riferimento al legame con il mondo germanico (2); inserire nel preambolo l'aggancio internazionale e un riferimento all'Euregio (9).
- Le osservazioni raccolte individuano anche altre ragioni dell'autonomia, legate: alle peculiarità del territorio di montagna (4); alla capacità di autogoverno (2), anche in relazione agli usi civici, regole, consortele, enti consuetudinari e associazioni di volontariato (6); all'opportunità di riconoscerne le finalità (1) e i risultati conseguiti (1).
- Alcuni contributi fanno riferimento ad altri principi da porre a fondamento dell'autonomia, tra cui: le pari opportunità e la diversità di genere (6); la valorizzazione della convivenza pacifica (4); l'apertura a nuovi cittadini (1); il principio di solidarietà orizzontale e verticale (1); la fraternità (2); la tutela delle religioni minoritarie e il pluralismo religioso (1); il riferimento alla Convenzione delle Alpi (1); il suggerimento di togliere dal documento il riferimento alla cooperazione (1).
- Sono state registrate 5 proposte relative ai rapporti con le altre autonomie, tra cui il suggerimento di aggiungere un riferimento ai comuni che storicamente appartenevano al Trentino (2).
- Altri contributi fanno riferimento all'intesa necessaria sulle modifiche dello Statuto (5).
- Da ultimo alcune considerazioni di varia natura relative all'opportunità di: inserire un riferimento all'innovazione in campo sociale ed economico (1); introdurre il riferimento alla comunità autonoma (2).

## AMBITO 2: “Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti”

Per l'ambito tematico “Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti” sono stati raccolti 37 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Tra i documenti ricevuti, 8 affrontano anche i temi di questo specifico ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
2	29	1	1	4	8

Dall'analisi dei contributi sono state estratte 99 proposizioni per l'ambito tematico "Province autonome e Regione: ruoli, funzioni e rapporti".

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta del 23 ottobre 2017. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare e alcuni punti controversi.

Dall'analisi delle 99 proposizioni estratte sono stati individuati alcuni temi di interesse: 43 osservazioni relative a "sì o no alla Regione"; 37 contributi riguardo alle funzioni regionali; 12 osservazioni sulla forma di governo regionale; 7 proposte relative a "Regione e cooperazione a livello europeo".

- Per quanto riguarda le osservazioni sull'opportunità di mantenere, o meno, la Regione si segnala un solo contributo favorevole ad eliminare la Regione (1), tutti gli altri sono favorevoli a mantenere la Regione (42). Tra questi, alcune osservazioni riguardano il ruolo da attribuire alla Regione (17), che andrebbe mantenuto e rafforzato, per alcuni, o meglio definito. In questo quadro, alcune osservazioni sostengono: la tripolarità dell'assetto autonomistico (3); la necessità di attribuire alla Regione maggiori competenze e funzioni (2); l'opportunità di riconoscere la Regione come collante e collegamento con il Sudtirolo (3) o come ente di coordinamento (1). Si segnalano alcune osservazioni riguardo all'opportunità di cambiare la denominazione di Regione e Province (2).
- Con riferimento alle funzioni regionali le osservazioni raccolte riguardano l'opportunità di: attribuire alla Regione competenze legislative e amministrative (3); mantenere la competenza regionale in materia di enti locali (3), delegandola eventualmente alle Province (2 su 3); mantenere alla Regione la competenza su libro fondiario e catasto (2); attribuire alla Regione funzioni di coordinamento (6), di concertazione e condivisione di politiche tra le due Province (1), di coordinamento sulla materia europea (3). Con riferimento alle materie, si fa riferimento alla Regione per: promozione dello sviluppo dei territori (1), coordinamento in materia di istruzione (1), funzioni amministrative connesse agli uffici del giudice di pace (1), trasporti, energia, ambiente, sanità e giustizia (3), diritto dell'Unione europea (1).
- Le osservazioni sulla forma di governo regionale riguardano: la composizione dell'assemblea regionale (9) che, per alcuni, dovrebbe avere un numero ridotto di consiglieri (4) - per altri no (1) - e comprendere esperti nelle materie di competenza provinciale (1); l'esperienza della staffetta, da riconfermare (2); la riformulazione delle commissioni regionali o una valorizzazione di organi dedicati alla cooperazione tra le Province (1).
- Alcune osservazioni fanno riferimento alla Regione e alla cooperazione a livello europeo (6).

### AMBITO 3: “Minoranze linguistiche”

Per l’ambito tematico “Minoranze linguistiche” sono stati raccolti 32 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti i contributi. Tra i documenti ricevuti e condivisi nella sezione apposita del sito, 4 documenti affrontano in modo specifico temi inerenti le minoranze linguistiche, altri 4 documenti contengono alcuni contributi a riguardo.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
6	26	0	0	0	8

Dall’analisi dei contributi sono state estratte 99 proposizioni per l’ambito tematico “Minoranze linguistiche”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta dell’11 dicembre 2017. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando il sostanziale accordo con i macro-temi proposti nel documento preliminare.

Dall’analisi delle 99 proposizioni estratte sono stati individuati alcuni temi di interesse e/o controversi: 23 osservazioni relative alle minoranze in generale; 9 sulle lingue minoritarie in generale; 10 riguardo alla rappresentanza delle minoranze; 16 focalizzate sulle minoranze germanofone; 25 sulla minoranza ladina; 16 su altre minoranze.

- Le osservazioni relative alle minoranze in generale riguardano: il riconoscimento della Regione come garante delle minoranze linguistiche (5); la parità delle tre minoranze linguistiche (3); il suggerimento di sostituire alcuni termini nel testo (3); il rafforzamento dell’articolo 2 dello Statuto (2); il superamento del riconoscimento territoriale delle minoranze (2); la garanzia di sviluppo economico (2); i temi dell’interculturalità, accoglienza, cultura e maggiore tutela (4); il conferimento di più poteri all’Autorità delle minoranze linguistiche (1); l’ipotesi di raccogliere le attuali disposizioni sulle minoranze in un’unica sezione dello Statuto (1).
- Per quanto riguarda le osservazioni sulle lingue minoritarie in genere i contributi mettono l’accento su: scuola come garanzia per il mantenimento e la trasmissione della lingua (4); tutela differenziata (1); modalità di insegnamento della lingua (2); creazione di un osservatorio delle varietà linguistiche (1); monitoraggio dei parlanti evanescenti (1).
- Con riferimento alla rappresentanza delle minoranze si sottolinea l’opportunità di avere: uguale rappresentanza politica per tutte le minoranze (4); un seggio per le minoranze germanofone in Consiglio provinciale o, in alternativa, un rappresentante per le tre minoranze (4). Altri temi riguardano la garanzia di una rappresentanza amministrativa su materie che riguardano il territorio (1) e garanzie speciali sul tema delle gestioni associate (1).
- Le osservazioni relative alle minoranze germanofone vanno nella direzione di: estendere ai germanofoni il riconoscimento di collaborazioni inter-provinciali e trans-regionali (4); prevedere l’obbligo per la Provincia di Trento di elaborare piani di sviluppo per creare

condizioni economiche nei territori delle minoranze (4); prevedere il diritto dei comuni germanofoni cimbri e mòcheni di fare referendum per essere aggregati con Bolzano (2); garantire l'apprendimento bilingue (2). Altre osservazioni riguardano il patrimonio delle minoranze (1), la garanzia che Luserna rimanga comune autonomo (1), la rappresentanza cimbra negli enti locali, provinciali e regionali (1).

- Le osservazioni relative alle minoranze ladine sostengono l'opportunità di: riconoscere l'unità dei ladini delle dolomiti (5); sancire il Comun general de Fascia come organo rappresentativo con competenze precise (3); riconoscere una lingua unitaria ladina (3); riconoscere la Lia di comuns ladins e l'Union generela di ladins dla Dolomites (3); rafforzare la cooperazione con i ladini del Veneto (2). Altre osservazioni (9) richiamano aspetti finanziari e scolastici; la convergenza sulla tutela dei ladini nelle due Province; il ruolo della Regione; la cooperazione trans-regionale dei ladini; l'autonomia della Val di Fassa; l'annessione dei comuni Colle S. Lucia, Cortina e Livinallongo del Col di Lana.
- Alcune osservazioni fanno riferimento ad altre minoranze per: riconoscere i ladini della Val di Non (7); tutelare anche le nuove minoranze (7).

#### AMBITO 4: “Comuni, forme associative e rappresentanza”

Per l'ambito tematico “Comuni, forme associative e rappresentanza” sono stati raccolti 23 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Tra i documenti ricevuti, 3 affrontano anche i temi di questo specifico ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
0	21	0	0	2	3

Dall'analisi dei contributi sono state estratte 49 proposizioni per l'ambito tematico “Comuni, forme associative e rappresentanza”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta del 13 novembre 2017. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare e alcuni punti controversi.

Dall'analisi delle 49 proposizioni estratte sono stati individuati alcuni temi di interesse: 15 riguardano i comuni; 5 l'ente intermedio; 14 la partecipazione dei comuni ai poteri provinciali; 4 i comuni già trentini; 6 gli usi civici; 5 toccano vari temi.

- Per quanto riguarda i comuni le osservazioni riguardano: il riconoscimento dell'autonomia e del ruolo dei comuni (7); la competenza in materia di ordinamento dei comuni (3) che potrebbe essere attribuita alle Province, eventualmente anche con delega da parte della Regione (su questa posizione è stato sollevato un dubbio in merito a ipotesi ordinamentali diverse nelle due Province); l'attribuzione di garanzie/autonomia finanziaria ai comuni (4).
- I riferimenti all'ente intermedio riguardano il ruolo delle Comunità di Valle (2); il tema delle gestioni associate (3) anche in riferimento alle necessarie garanzie alle minoranze

linguistiche (1 su 3).

- Sulla partecipazione dei comuni ai poteri provinciali le indicazioni riguardano: un maggior coinvolgimento dei comuni nelle scelte strategiche e nei procedimenti legislativi e decisionali (8), da definire con legge statutaria (1 su 8); il ruolo del Consiglio delle autonomie locali come organo/camera legislativa (3); il rafforzamento del Consiglio delle autonomie locali senza farne un organo legislativo (1); l'opportunità di valorizzare la conferenza dei sindaci (1); modalità di lavoro che consentano ai comuni di scambiarsi buone pratiche (1).
- Per quanto riguarda i comuni già trentini si sottolinea l'opportunità di: considerare le relazioni con i comuni delle regioni confinanti (2); richiamare le aspirazioni di alcuni comuni che storicamente facevano parte del Trentino (2).
- Rispetto agli usi civici si sottolinea l'opportunità di menzionare nello Statuto gli usi civici (4), le regole (2), la Magnifica Comunità di Fiemme (1), i beni collettivi (2).
- Alcune osservazioni riguardano la valorizzazione delle peculiarità territoriali: territori alti e montagna (2), le valli (1), l'introduzione della governance multilivello (2).

#### **AMBITO 5: “Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell’Unione europea”**

Per “Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell’Unione europea” sono stati raccolti 17 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Tra i documenti ricevuti e condivisi nella sezione apposita del sito, 1 documento affronta anche temi inerenti questo specifico ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
2	13	0	1	1	1

Dall’analisi dei contributi sono state estratte 84 proposizioni per l’ambito tematico “Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni dello Stato e dell’Unione europea”.

La Consulta ha discusso i contributi formulati durante la fase partecipativa a partire da tre relazioni introduttive presentate e discusse nella seduta del 27 novembre 2017. Tali relazioni hanno preso in esame i contributi della fase partecipativa evidenziando come, in generale, i suggerimenti ricevuti si collocano sulla stessa linea del documento preliminare, mentre alcuni elementi aggiuntivi possono essere condivisi.

Dall'analisi delle 84 proposizioni estratte è possibile individuare i seguenti temi di interesse: competenze provinciali e regionali con 19 contributi riconducibili ai principi e 18 riconducibili alle materie; 4 contributi sui rapporti con lo Stato; 14 contributi sul tema della Commissione paritetica; 14 contributi sulle norme di attuazione; 10 contributi sul tema dei rapporti con l'Europa e 5 sull'Euregio.

- Per quanto riguarda le competenze provinciali e regionali, i contributi hanno evidenziato alcuni nodi cruciali: quello delle competenze esclusive (5); la definizione delle relazioni tra Stato, Regione e province (1); l'ipotesi di modificare la ripartizione di competenze tra Regione e Provincia (2); di rafforzare le competenze della Provincia (4); di garantire alcune competenze alla Regione (2).
- Con riferimento ai rapporti con lo Stato alcuni contributi suggeriscono di: regolare i rapporti tra autonomie e Stato (1); perfezionare il testo dell'articolo 55 dello Statuto (1); perimetrare l'intervento sostitutivo del Governo (1); dare rilievo alle assemblee legislative nella composizione della Commissione parlamentare per gli affari regionali (1).
- I contributi relativi alla Commissione paritetica mettono l'accento sul ruolo della stessa (2); sulla sua composizione (1); sulla necessità di maggiore trasparenza e informazione (6); sull'interazione tra la Commissione e il Consiglio provinciale (4); sull'opportunità di predisporre regole procedurali e/o organizzative per i lavori della Commissione in relazione a Governo e istituzioni provinciali (5).
- Sulle norme di attuazione è stato evidenziato: il tema della ridefinizione dei profili della norme di attuazione (1); la ridefinizione dell'articolo 107 dello Statuto (2); le norme di attuazione per l'attribuzione di nuove competenze (5); il ruolo delle norme di attuazione (3) - definito variamente come strategico (in relazione alla qualificazione delle competenze in capo agli enti autonomistici), nuovo (quale strumento per negoziare con lo Stato), e strumento di intesa - e i contenuti generali delle norme di attuazione (4).
- Rispetto ai rapporti con l'Europa le proposte riguardano il rapporto fra le varie fonti del diritto (3); una rappresentanza nel Comitato delle regioni dell'Unione europea (4); una rappresentanza dei tre gruppi linguistici nei rapporti tra Regione e Parlamento europeo (1); la (gestione) delle risorse provenienti da fondi dell'Unione (1); la richiesta di "regole europee differenti a tutela delle specificità" (1).
- Infine, sono state registrate alcune osservazioni sull'Euregio che, per alcuni, andrebbe citato nello Statuto; altri ne riconoscono la rilevanza per la collaborazione transfrontaliera e la capacità di coordinamento nell'area euroregionale.

Per quanto riguarda la Commissione paritetica e le norme di attuazione, tali temi saranno trattati nel documento conclusivo elaborato dalla Consulta per la loro importanza come ambito tematico a sé (in chiusura). Lo stesso ambito tematico V sarà, nel documento conclusivo, suddiviso in due ambiti: "Ambiti e competenze di autonomia" e "Partecipazione alle decisioni dello Stato e dell'Unione europea".

## AMBITO 6: “Forma di governo”

Per l’ambito tematico “Forma di governo” sono stati raccolti 7 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Dei 21 documenti ricevuti e condivisi attraverso la piattaforma, 8 contengono osservazioni e proposte che riguardano anche la forma di governo.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
0	7	0	0	0	8

Dall’analisi dei contributi sono state estratte 27 proposizioni per l’ambito tematico “Forma di governo”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta del 15 gennaio 2018. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare.

Dall’analisi delle 27 proposizioni estratte è possibile individuare i seguenti temi di interesse: 8 osservazioni relative alla forma di governo regionale; 5 sulla rappresentanza politica; 5 riguardo alla rappresentanza dei comuni; 7 sulla Giunta provinciale; 2 su temi vari.

- Sulla forma di governo regionale le osservazioni riguardano: la struttura e la composizione del Consiglio regionale (5); gli organi elettivi ed esecutivi della Regione (4); la ridefinizione delle commissioni regionali (1); la definizione a livello esclusivamente statutario degli elementi fondamentali della forma di governo della Regione (1).
- Riguardo alla rappresentanza politica le indicazioni si riferiscono alla composizione degli organi regionali considerando l’opportunità di snellirli (1); di inserire esponenti qualificati della società civile (1); di tenere conto della parità di genere (2) e delle nuove generazioni (2). Si suggerisce di seguire il modello della Svizzera (1).
- Riguardo alla rappresentanza dei comuni, si ritiene opportuno: configurare il Consiglio delle autonomie locali come una seconda camera legislativa (2); considerare la partecipazione dei comuni alla definizione di strategie su alcune materie e questioni (2); demandare alla legge statutaria la disciplina sulla partecipazione dei governi locali ai procedimenti legislativi e decisionali (1).
- Le osservazioni sulla Giunta provinciale riguardano l’opportunità di: introdurre una disposizione che consenta al Consiglio provinciale di delegare alla Giunta l’esercizio di funzioni legislative (2); sopprimere l’articolo 98 dello Statuto (2); considerare la mozione di sfiducia in modo da garantire che ci sia una indicazione chiara sul Governo (1); togliere il riferimento alla previsione di indirizzi politici del Consiglio provinciale sugli ordini del giorno della Conferenza Stato-Regioni (1); ripensare la competenza in materia di tutela delle minoranze (1).
- Altre osservazioni riguardano l’opportunità di prevedere sistemi di valutazione delle politiche pubbliche (1) e organi di composizione dei conflitti fra le istituzioni (1).

## AMBITO 7: “Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione”

Per l’ambito tematico “Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione” sono stati raccolti 15 contributi. La tabella che segue riporta i dati disaggregati in base alla modalità con cui sono stati raccolti. Dei 21 documenti ricevuti e condivisi attraverso la piattaforma, 9 contengono osservazioni e proposte che riguardano anche questo ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
1	13	0	0	1	9

Dall’analisi dei contributi sono state estratte 56 proposizioni per l’ambito tematico “Democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e buona amministrazione”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da tre relazioni introduttive presentate nella seduta del 11 dicembre 2017. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare e punti con un livello di articolazione più ampio rispetto al documento prodotto dalla Consulta.

Dall’analisi delle 56 proposizioni estratte è possibile individuare i seguenti temi di interesse: 35 osservazioni sulla partecipazione in genere; 3 sulle petizioni; 9 sul referendum; 3 sulla parità di genere nell’amministrazione; 4 sulla buona amministrazione; 2 su temi vari.

- Riguardo alla partecipazione in genere, si sottolinea l’opportunità di: definire i soggetti della partecipazione (1); esplicitare le aree su cui attivare processi partecipativi (1); far rispettare i risultati della partecipazione (1); garantire percorsi partecipativi inclusivi rispetto ai giovani (3) e agli stranieri (1); garantire azioni di coinvolgimento (2) e informazione (3); promuovere la cultura della partecipazione e il senso civico (4); riconoscere il ruolo delle organizzazioni dell’economia, della società, delle associazioni (4); introdurre strumenti di partecipazione diretta e democrazia deliberativa (6); istituire l’autorità per la partecipazione (2); promuovere la democratizzazione delle sedi di coinvolgimento previste (1); garantire il principio di sussidiarietà (1).
- Riguardo alle petizioni si osserva l’importanza di valorizzare questo strumento (2) e garantire che gli organi provinciali e regionali ne tengano conto (1).
- Per quanto riguarda i referendum si osserva l’opportunità di: introdurre referendum confermativo per leggi ordinarie, leggi sulla forma di governo, leggi e atti amministrativi, sui decreti proposti dalla Commissione dei dodici (5); esplicitare la possibilità di convocare un referendum propositivo sulla forma di governo (3); inserire lo strumento del “quorum zero” per la partecipazione popolare (1); sui referendum rifarsi all’esperienza svizzera (1).
- Sulla parità di genere nell’amministrazione si osserva l’opportunità di: tenere conto della rappresentanza delle nuove generazioni più che del genere (1); sostenere la parità di genere (2).

- Con riferimento alla buona amministrazione i temi proposti riguardano la semplificazione amministrativa (3), la collaborazione con la provincia di Bolzano per ottimizzare costi e risultati (1).
- Altre osservazioni riguardano l'opportunità di eliminare i riferimenti alla cooperazione nel documento preliminare (1) e di valorizzare competenze e attività dei centri studi radicati sul territorio (1).

### AMBITO 8: “Risorse e vincoli finanziari”

Per l'ambito tematico “Risorse e vincoli finanziari” sono stati raccolti 8 contributi. Dei documenti ricevuti e condivisi attraverso la piattaforma, 3 contengono osservazioni e proposte che riguardano questo ambito tematico.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
1	7	0	0	0	3

Dall'analisi dei contributi sono state estratte 34 proposizioni per l'ambito tematico “Risorse e vincoli finanziari”.

La Consulta ha discusso i contributi raccolti a partire da una relazione introduttiva presentata nella seduta del 15 gennaio 2018. Tale relazione ha preso in esame i contributi della fase partecipativa, evidenziando elementi di convergenza sui contenuti del documento preliminare e alcuni punti controversi.

Dall'analisi delle 34 proposizioni estratte è possibile individuare i seguenti temi di interesse: 25 osservazioni sulla finanza provinciale; 6 sui tributi; 1 sul debito; 2 sul patto di stabilità.

- Riguardo alla finanza provinciale si sottolinea l'importanza di: dare certezza e stabilità al quadro finanziario provinciale (2); ribadire la clausola dei 9/10 (2); inserire una clausola ulteriore per cui lo Stato non possa chiedere variazioni senza il parere della Provincia (1); garantire trasparenza sui temi finanziari (1); inserire nello Statuto un principio di territorialità che tenga conto delle peculiarità locali (2); garantire alla Regione risorse adeguate alle competenze assegnate (1); garantire che eventuali modifiche all'ordinamento finanziario non possano assumere carattere recessivo rispetto al patto di garanzia (3). Altre osservazioni hanno riguardato la fiscalità, da legare al territorio in cui viene prodotto il reddito (1); l'introduzione di un sistema a fondi perequativi (1); il finanziamento dei servizi, da legare al gettito fiscale locale (1); il ruolo crescente dell'Unione europea, sempre più incisiva sulle risorse (1); la necessità di documentare cosa ha prodotto l'autonomia (1) e incentivare la partecipazione a progetti a livello nazionale (1).
- Sui tributi le osservazioni suggeriscono di attribuire il tema della fiscalità alla Provincia (1) o alla Regione (1) in modo che sia il livello locale a decidere come aumentare le entrate (1) e come intervenire sulla lotta all'evasione fiscale (1). Si tratta di definire meglio le competenze finanziarie e fiscali (1).

- Sul tema del debito l'ipotesi suggerita è di intervenire con un adeguamento della disciplina statutaria in materia di indebitamento (1).
- Sul patto di stabilità le osservazioni vanno nella direzione di: rifiutare il patto di stabilità in favore dell'autonomia nell'uso delle risorse (1); verificare il tema degli accantonamenti richiesti al Trentino a seguito del patto di stabilità.

## ALTRI TEMI DI INTERESSE

Nella piattaforma ioPartecipo è stata predisposta una sezione per "Altri temi di interesse" per raccogliere proposte e osservazioni su temi diversi da quelli individuati dalla Consulta nel documento preliminare. In questa sezione sono stati raccolti 32 contributi.

PROPOSTE ONLINE	PROPOSTE TERRITORI	PROPOSTE EMAIL	COMMENTI ONLINE	VALUTAZIONI ONLINE	DOCUMENTI RICEVUTI
5	20	6	0	1	

In fase di analisi dei contributi pervenuti alcune proposte riportate in "Altri temi di interesse" sono state ricollocate in uno degli 8 ambiti tematici proposti dalla Consulta. In altri casi, proposte raccolte in uno degli 8 ambiti tematici sono state ricondotte in "Altri temi di interesse". Tenuto conto di ciò, dall'analisi dei contributi pervenuti risultano estratte 11 proposizioni nell'area "Altri temi di interesse".

Dall'analisi delle 11 proposizioni estratte è possibile individuare i seguenti temi di interesse: 2 sul tema dell'informazione; 6 sull'educazione; 3 su temi vari.

- Riguardo all'informazione si ritiene opportuno: promuovere iniziative per far conoscere l'autonomia fuori dal Trentino (1); dare maggiori informazioni sui risultati e la capacità gestionale fuori dal Trentino (1).
- Sull'educazione si propone di educare i cittadini ai valori, alla storia e alla cultura dell'autonomia (6) a partire dalle scuole.
- Altri temi riguardano l'ipotesi di: rendere permanente la Consulta (1); introdurre incentivi per le politiche di sostegno delle popolazioni di montagna (1); verificare il termine "comunità" nel testo, perché non univoco (1).

## 5. Alcune considerazioni finali

### 5.1 Attività di restituzione

Gli esiti della fase partecipativa sono stati analizzati in base a criteri di pertinenza ai temi della riforma dello Statuto e di conformità alla cornice costituzionale vigente. La restituzione avviene, dove è possibile contattare singolarmente chi ha partecipato, in forma puntuale (via email); avviene in ogni caso in forma aggregata attraverso la parte sugli esiti del processo partecipativo per ciascun ambito tematico in questa relazione (sezione “Gli esiti del processo partecipativo”) e nella corrispondente sezione del documento conclusivo della Consulta.

### 5.2 L'esperienza del processo partecipativo

Di seguito si propone una prima analisi del processo partecipativo sulla base di tre criteri generalmente riconosciuti come appropriati in fase di valutazione: inclusione, trasparenza e pubblicità, accessibilità delle informazioni.

#### **Inclusione**

L'uso di un metodo integrato permette di includere, potenzialmente, una molteplicità di persone: le piattaforme informatiche, se da un lato possono escludere chi non è adeguatamente attrezzato - per scarsità di strumenti, competenze, conoscenze -, dall'altro permettono di raggiungere un pubblico ampio; le persone possono informarsi, riflettere e dare il proprio contributo quando hanno tempo e modo di farlo, senza l'urgenza di una data e un orario prefissati, come avviene per un incontro pubblico. D'altra parte, è nell'incontro che le persone si formano un'opinione e si confrontano, fanno domande e possono approfondire i temi proposti. Il processo partecipativo ha integrato più strumenti per permettere a tutti di scegliere in quale modo partecipare.

#### **Trasparenza e pubblicità**

La Consulta ha garantito massima trasparenza sia in fase di elaborazione del documento preliminare, di discussione sul piano per la partecipazione e la comunicazione e di tutta la fase partecipativa. Le sedute erano pubbliche e trasmesse in streaming; inoltre tutti i documenti relativi alle sedute sono stati pubblicati nel sito. La piattaforma ioPartecipo ha raccolto sia i contributi di chi ha partecipato online, sia i contributi di chi ha partecipato agli incontri territoriali e ai laboratori in modo da garantire massima trasparenza oltre alla possibilità di continuare la discussione online, con osservazioni, commenti e proposte. La piattaforma ioRacconto ha offerto una narrazione di tutti gli incontri di presentazione del documento preliminare e altre iniziative di interesse.

#### **Accessibilità delle informazioni**

Il sito internet e la piattaforma ioPartecipo hanno garantito completezza dei contenuti e le informazioni sul processo partecipativo erano accessibili. I canali social, con la pubblicazione di post e live tweeting durante le iniziative, hanno rinforzato la divulgazione dei contenuti e dei temi in discussione. Nella piattaforma ioRacconto sono stati pubblicati brevi articoli con punti di vista raccolti a margine degli incontri territoriali e considerazioni espresse dai componenti della Consulta. Il sito web e le piattaforme informatiche rimangono accessibili anche a chiusura dei lavori della Consulta.

### 5.3 Osservazioni conclusive

Il processo partecipativo ha avuto una durata di sei mesi come previsto dalla legge; sono stati compiuti tutti gli adempimenti previsti e sono state organizzate ulteriori iniziative per presentare il documento preliminare e promuovere la partecipazione sulla riforma dello Statuto.

La partecipazione all'elaborazione di proposte per la riforma dello Statuto è stata una novità assoluta. Infatti, mentre a livello costituzionale è frequente un referendum per l'approvazione di un progetto di modifica, adottato dall'organo rappresentativo, la partecipazione all'elaborazione di proposte nella fase preliminare di un progetto di riforma è ancora rara, anche se non ne mancano esempi, come quelli recenti dell'Islanda e dell'Irlanda.

I Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, prima di esercitare il loro diritto d'iniziativa per una riforma statutaria, hanno voluto aprire una fase partecipativa istituendo a tal fine degli organismi consultivi ad hoc e coinvolgendo, in maniera diversa, i cittadini.

In Trentino, la Consulta per la riforma dello Statuto, istituita dal legislatore provinciale (con legge approvata all'unanimità dei consiglieri) con il compito di elaborare le proposte di riforma per lo Statuto, può essere considerata il primo livello della partecipazione, in quanto essa rappresenta, nella sua composizione ampia e inclusiva, tutta la società trentina, la politica e gli esperti. Accanto al compito principale di elaborazione, alla stessa Consulta era affidata l'organizzazione e la gestione di una fase partecipativa con i cittadini, sulla base di una serie di elementi e indicazioni di dettaglio già contenuti nella legge provinciale di istituzione della Consulta.

I lavori della Consulta, in Trentino, e quelli paralleli della Convenzione, in Alto Adige/Südtirol, si sono differenziati, in particolare, per le modalità di partecipazione: a Trento, la partecipazione si è basata su un documento preliminare predisposto dalla Consulta, contenente talune linee guida per la riforma, e si è svolta attraverso il contatto e confronto diretto di quest'ultima con i cittadini, le istituzioni e la società civile; a Bolzano, la partecipazione dei cittadini è invece avvenuta all'inizio (attraverso gli "open spaces") e poi in modo organizzato attraverso un organismo rappresentativo ad hoc ("Forum dei 100") collegato alla "Convenzione dei 33" (organismo corrispondente, per composizione e funzioni, alla Consulta trentina).

Più volte la Consulta ha discusso modalità, tempi, gestione del processo partecipativo, e in particolare del modo di tenere conto dei suoi esiti. La fase di partecipazione è stata generalmente vista come opportunità di confronto, di verifica e di potenziale miglioramento delle proposte. Il "piano per la partecipazione" elaborato dal gruppo di supporto e dal gruppo di lavoro per la partecipazione è stato condiviso e realizzato con l'impegno di tutti i componenti.

La presente relazione rende conto delle numerose attività e dei diversi canali ed eventi destinati a dare ai cittadini, alle istituzioni e alla società civile la possibilità di esprimersi sul tema dell'autonomia e sugli indirizzi per la riforma. Il documento preliminare e la piattaforma ioPartecipo erano disponibili in cinque lingue (italiano, tedesco, ladino, mòcheno e cimbro).

A chiusura della fase partecipativa, hanno fatto discutere i numeri non elevati della partecipazione agli incontri territoriali - salvo qualche eccezione - e attraverso la piattaforma ioPartecipo, suscitando una riflessione sull'adeguatezza degli strumenti utilizzati, sul processo partecipativo in generale e sulla percezione che i cittadini hanno dell'autonomia.

Nel valutare l'andamento della fase partecipativa, la Consulta ha discusso, riflettendo criticamente e autocriticamente sul fatto che:

- la natura non completamente libera della partecipazione, incentrata sui temi e gli indirizzi tracciati nel documento preliminare, potrebbe avere limitato l'interesse dei cittadini; tuttavia, ciò era parte del mandato del legislatore provinciale, vincolante per la Consulta;
- il carattere inevitabilmente tecnico del documento non facilitava la discussione agli incontri territoriali, richiedendo una previa preparazione dei cittadini;
- la comunicazione del processo e dei contenuti del documento attraverso i media ha incontrato delle difficoltà; una riflessione approfondita e un processo medio-lungo non erano in sintonia con le logiche e i ritmi dei media (anche se un esempio virtuoso è costituito dalla realizzazione di un programma in 13 puntate sui temi dell'autonomia e delle proposte della Consulta, da parte della RAI, sede di Trento). Nella copertura di singoli eventi, sono stati inoltre accentuati i pochi punti controversi nel dibattito senza rilevare il fatto che sulla maggior parte dei singoli temi c'era ampia condivisione;
- il coinvolgimento dei partiti politici e delle associazioni, ma anche il loro impegno, nel fare da tramite fra i cittadini e la Consulta, avrebbero potuto essere maggiori;
- il periodo primaverile ed estivo della fase partecipativa non ha permesso di coinvolgere gli studenti in modo adeguato;
- nel coinvolgimento della società civile organizzata sarebbe stato opportuno concedere più tempo alle associazioni e, in generale, dare più tempo alle singole associazioni durante le due giornate delle audizioni a loro riservate;
- sarebbe stata auspicabile una maggiore reciproca attenzione e coordinamento con il processo parallelo nella Provincia autonoma di Bolzano.

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda l'ambiguità del processo e della stessa natura della Consulta, in equilibrio fra dimensione tecnica e dimensione democratico-partecipativa. Se da un lato la valorizzazione dell'autonomia mediante strumenti istituzionali quali lo Statuto richiede conoscenze tecniche più facilmente in possesso di chi, come politico o esperto, lavora in questo ambito, dall'altro l'autonomia è anche un valore, espressione di una cultura di autogoverno e senso civico di una comunità, che vanno continuamente coltivati, anche al di fuori dell'azione nelle istituzioni. Le conoscenze e i principi fondamentali sull'autonomia, come base di cultura autonomistica, saranno quindi da rafforzare sia in generale che, in particolare, nell'ambito scolastico.

La questione centrale è se la modesta partecipazione agli incontri territoriali può essere considerata come segno di scarso interesse all'autonomia. Secondo un sondaggio commissionato dal Consiglio provinciale e presentato nel mese di ottobre 2016 l'autonomia è generalmente vista in modo positivo, ma è considerata spesso un dato acquisito. La generale (e generica) soddisfazione in relazione ad essa sembra rendere più difficile il dibattito sulle riforme; forse manca l'aspirazione a introdurre ulteriori elementi di miglioramento, o comunque si preferisce delegare questo compito ai politici e agli esperti. Questo atteggiamento è probabilmente rafforzato dalla percezione di un'assenza di rischi o pericoli immediati per l'autonomia: inoltre la reiezione della riforma costituzionale, nel referendum del 4 dicembre 2016, è stata percepita come se determinasse il venir meno di un obbligo di riformare lo Statuto speciale, benché l'adeguamento fosse previsto come necessario sin dalla riforma del 2001.

L'esito del referendum costituzionale ha avuto sul dibattito sulle riforme e sulla partecipazione dei cittadini un effetto decisamente disincentivante. "Si partecipa se si decide", o quando si pensa di poter almeno influenzare la decisione. La realizzazione delle proposte di riforma elaborate e discusse sembra oggi, a differenza di un anno e mezzo fa, una prospettiva lontana, e comunque dipendente da più livelli di mediazione politica: prima si dovrà trovare un accordo in Consiglio provinciale, poi coordinarsi con la Provincia autonoma di Bolzano in Consiglio regionale, dal quale dovrà partire, se il contesto politico lo permetterà, una proposta condivisa, destinata ad essere infine approvata dal Parlamento italiano. Il processo partecipativo e la Consulta sono pertanto solo l'inizio di un lungo e articolato processo.

Tuttavia, tale processo è nato dall'esigenza della politica di individuare e approfondire gli ambiti tematici per una possibile riforma dello Statuto in modo da essere preparati al momento opportuno. Il documento conclusivo, che ne è il risultato, si differenzia da altri documenti elaborati negli ultimi anni in sede accademica proprio perché espressione di un processo partecipativo, che ha condotto a proposte discusse con e dai cittadini, nuovamente approfondite e alla fine condivise dalla Consulta. Tali proposte non costituiscono dunque solo un contributo intellettuale, ma sono anche espressione di un quadro di aspirazioni condiviso dalle diverse componenti della società trentina, a disposizione della politica in vista di possibili progressi delle regole di fondo dell'autonomia.

## Dati sulla partecipazione

### piattaforma ioPartecipo (dal 14/03/2017 al 30/09/2017)

persone che hanno visitato la piattaforma	969
distribuzione geografica accessi	Trento 64,9%, Bolzano 15,6%
distribuzione geografica accessi	Trentino-Alto Adige/Südtirol 71,3%, Lombardia 11,9%, Veneto 8,5%
accessi alla piattaforma	2.027
visualizzazioni di pagine	12.737
durata media per accesso	7:38
contributi raccolti	258
documenti ricevuti	21

### sito internet istituzionale (dal 18/05/2016 al 30/09/2017)

attivazione del sito web	18/05/2016
persone che hanno visitato il sito	11.400
visualizzazioni di pagina	92.580
accessi alla piattaforma	23.163
fasce di età	18-24 (10,2%), 25-44 (49,5%), 45-64 (33,1%), 65+ (7,1%)
genere	uomini (51%), donne (49%)
durata media per accesso	3:26
<b>incontri territoriali</b>	17
persone presenti	556
incontro con maggior numero di presenze	130, Cavalese
incontro con minor numero di presenze	12, Caldonazzo
<b>laboratori sulle minoranze linguistiche</b>	3
persone presenti	85
<b>seminario "l'autonomia speciale vista dai vicini"</b>	
relatori	3
persone presenti	34
<b>laboratorio sull'autonomia</b>	
relatori (Consulta)	9
persone presenti	49







## Hanno collaborato

La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol ha approvato il Documento conclusivo dei propri lavori nella seduta del 26 marzo 2018.

Gli ambiti tematici sono stati curati in particolar modo dai seguenti relatori: Carlo Borzaga (VIII), Matteo Cosulich (II, V, X), Giandomenico Falcon (VII, IX), Paride Gianmoena (IV), Barbara Poggio (V), Paolo Pombeni (I), Anna Simonati (V), Jens Woelk (III, VI, IX).

Nel gruppo di lavoro per programmare la fase di partecipazione hanno collaborato i componenti della Consulta: Maurizio Fugatti, Martina Loss, Lucia Maestri, Fabio Pizzi, Barbara Poggio, Laura Ricci, Anna Simonati, Jens Woelk.

Il gruppo di supporto costituito da personale del Consiglio provinciale, della Provincia e di Informatica Trentina ha reso possibile i lavori della Consulta: Patrizia Gentile (responsabile), Camillo Lutteri, Mauro Ceccato, Laura Ducati, Fabio Cologna, Luca Zanin, Fausta Slanzi, Maria Ravelli, Giovanna Siviero, Massimo Pasqualini, Gloria Giovannini, Gianfranco Stellucci, Alessio Massaro, Sara Carneri.

Hanno collaborato alla redazione del documento: Mauro Ceccato e Patrizia Gentile, Servizio Legislativo del Consiglio della Provincia autonoma di Trento; Alberto Pace e Sandra Perini, Dipartimento Affari Istituzionali e Legislativi della Provincia autonoma di Trento.

La Consulta ringrazia quanti hanno partecipato attivamente e hanno contribuito al dibattito, arricchendo così le proposte di riforma.

## NOMINA DELLA CONSULTA E AVVIO

- a **luglio 2016** il presidente del Consiglio provinciale nomina la Consulta
- a **settembre 2016** la Consulta si riunisce e comincia il proprio lavoro

## DISCUSSIONE E STESURA DEL DOCUMENTO PRELIMINARE

- vengono scelti 8 ambiti tematici da approfondire
- ciascun ambito viene introdotto da un relatore
- a **fine febbraio 2017**, dopo 9 sedute, la Consulta approva il documento preliminare

## FASE DI PARTECIPAZIONE (CITTADINI, ENTI, ASSOCIAZIONI, ORGANIZZAZIONI)

- da **marzo a settembre 2017**: iniziative, incontri, eventi per capire e partecipare
- la Consulta presenta il documento preliminare, c'è spazio per domande e riflessioni
- sulla piattaforma ioPartecipo tutti possono partecipare, fare proposte e osservazioni
- 4 audizioni pubbliche: Giunta, parlamentari, Commissione 12, società civile

## INTEGRAZIONE DEI SUGGERIMENTI, RIELABORAZIONE DEL DOCUMENTO

- da **ottobre 2017**, dopo 6 sedute, la Consulta ridefinisce e integra il documento
- la Consulta analizza e considera 300 contributi e 21 documenti ricevuti e approfondisce ulteriormente gli ambiti tematici
- gli ambiti tematici del documento conclusivo alla fine dei lavori sono 10

## APPROVAZIONE ALL'UNANIMITÀ DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO

- il **26 marzo 2018** il documento conclusivo viene approvato

# 2018

## MARZO

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



## “Coltivare l'autonomia”

Questa pubblicazione presenta i risultati del lavoro della Consulta istituita dal Consiglio provinciale di Trento con l'obiettivo di elaborare proposte di sviluppo e di aggiornamento dello Statuto, cioè dell'atto che definisce con norme di livello costituzionale il particolare regime di autonomia che la Repubblica italiana assicura alle Province autonome di Trento e di Bolzano nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Il Documento conclusivo, frutto di incontri regolari di studio e di riflessione nonché di consultazioni con la popolazione, è stato approvato all'unanimità dai componenti ed è stato consegnato al Presidente del Consiglio e al Presidente della Giunta provinciale, ai quali spetta di concordare con la Provincia di Bolzano e in sede regionale le proposte da formulare al Parlamento.

Il documento conclusivo è disponibile al sito [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it)

Poste Italiane SPA - Sped. in abb. post. - 70% NE/TN - Tassa Pagata/Taxe Parçue/Economy/Compatto

