

Convenzione per la riforma  
dello Statuto di autonomia  
del Trentino-Alto Adige/Südtirol

**PROPOSTE IN ORDINE ALLA REVISIONE  
DELLO STATUTO DI AUTONOMIA**

Relazione di minoranza di  
**RICCARDO DELLO SBARBA E LAURA POLONIOLI**

## INDICE

### 1- CONSIDERAZIONI GENERALI

### 2- PREAMBOLO

### 3- TUTELA DELLE MINORANZE E CONVIVENZA

- Nuove minoranze
- Scuola
- Libertà per la prima dichiarazione linguistica
- Clausola di residenza
- Una proporzionale più flessibile
- Uso della lingua ladina

### 4- ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

- Regione sì, ma leggera
- Le autonomie dentro l'autonomia
- Cittadine e cittadini
- Democrazia rappresentativa
- Democrazia partecipativa
- Democrazia diretta
- I comuni
- Il comune capoluogo
- Il consiglio dei comuni

### 5- AUTONOMIA LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

- Competenze legislative
- Limiti alla funzione legislativa

### 6- NORME DI ATTUAZIONE

### 7- RAPPORTI CON LO STATO

- Il contenzioso costituzionale
- Organi giurisdizionali: le nomine al Tar di Bolzano

## 1 – CONSIDERAZIONI GENERALI

L'obiettivo della Convenzione era la riscrittura partecipata dello Statuto, tramite l'incontro tra società civile e politica. La nuova autonomia doveva nascere come patto condiviso tra cittadine e cittadini di ogni gruppo linguistico, proseguendo col metodo dell'intesa con cui furono scritti il secondo Statuto e il Pacchetto e che si basa sulla regola non scritta secondo cui nessun gruppo può decidere da solo. Nel corso dei lavori della Convenzione si è invece affermato il criterio della maggioranza, che in Alto Adige-Südtirol rischia facilmente di diventare maggioranza etnica. Così è purtroppo successo, per diversi motivi.

- **La legge istitutiva** aveva limiti evidenti. La composizione degli organi della Convenzione doveva rispecchiare di più la società locale e non solo la parte che si è più mobilitata. Il processo di partecipazione era previsto solo all'inizio e poi, senza più tornare alla società civile, si restringeva progressivamente come un imbuto, dagli open spaces al Forum dei 100, alla Convenzione dei 33.
- La legge prevedeva il “**metodo del consenso**”, ma la Convenzione non è stata dotata degli strumenti necessari, come un gruppo di moderazione professionale e una consulenza giuridica esterna.
- Non è stato attuato il **coordinamento tra Convenzione e Consulta di Trento** previsto dalla mozione n. 34 approvata il 13 aprile 2016 dal Consiglio regionale e firmata dai presidenti Rossi e Kompatscher, che prescriveva in ben 13 pagine: “Misure di coordinamento con i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai fini della revisione dello Statuto”. Questa mozione è stata totalmente ignorata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che doveva attuarla.

Gran parte del lavoro della Convenzione si è concentrato sul consueto tema degli elenchi di competenze da strappare a Roma, invece che immaginare, sulla base dei mutamenti intercorsi dal 1972 ad oggi, **un nuovo modello di convivenza** fondato sull'incontro e non sulla separazione, sulla democrazia e non sul centralismo, sulla fiducia e non sul sospetto. E soprattutto: sul plurilinguismo e la diversità culturale come marchio speciale di una terra capace di trasformare la frontiera in un progetto di pace.

Il lavoro fatto è stato comunque prezioso, poiché ha approfondito e chiarito le diverse visioni presenti nel nostro Alto Adige/Südtirol, consegnandole al Consiglio provinciale e alla discussione nella società civile. Se non è potuta essere un punto di arrivo, la Convenzione è stata certamente un importante punto di partenza.

## 2 – PREAMBOLO

Un preambolo allo Statuto deve servire a chiarire la cornice dell'autonomia, citando esplicitamente:

- **L'accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946** e i suoi successivi sviluppi. Questo riferimento chiarisce l'ancoraggio internazionale per l'autonomia delle province di Bolzano e Trento e la comune

responsabilità di Italia e Austria verso questi territori. Per questo non siamo d'accordo a limitare, come fa il documento finale, alla sola Provincia di Bolzano la copertura internazionale dell'Accordo del 1946. Lo Statuto del 1972, sua conseguenza diretta, è Statuto per entrambe le province e tale deve rimanere. Escludere Trento da tale quadro è una scelta dalle conseguenze molto gravi.

- **Il processo di integrazione europea**, con l'obiettivo di partecipare ad esso. Proprio nel momento in cui l'integrazione europea viene messa in discussione, va sottolineata l'importanza di mantenere aperti tutti i confini della provincia, innanzitutto il Brennero.
- **La cooperazione transfrontaliera**, una delle cui forme è l'Euregio.
- **La Convenzione delle Alpi** come Magna Charta dello spazio regionale alpino che mette l'accento su due principi: la sostenibilità di un'area che è lo scrigno della biodiversità europea, nonché la sua riserva d'acqua; la pluralità di lingue e culture che si affacciano sulle Alpi, che le rende cerniera di pace.

Nel preambolo vanno indicati i valori e i principi che riteniamo fondanti per la nostra comunità e che danno sostanza all'autonomia:

- La promozione della **pace** e della solidarietà tra i popoli.
- L'impegno per una maggiore **eguaglianza sociale ed economica**, la lotta alla povertà, la garanzia di elevati diritti sociali, l'accoglienza. Oltre a questi principi, proponiamo di mettere l'accento su due aspetti particolarmente importanti (emersi anche dal Forum dei 100): *“Tutte le cittadine e i cittadini hanno diritto a un lavoro stabile e di qualità e a un reddito di base che consenta una vita nella dignità. L'autonomia tutela questo diritto”*.
- L'impegno per l'uguaglianza e la pari dignità tra le persone e la **parità tra gli uomini e le donne** in ogni ambito.
- L'impegno globale contro i cambiamenti climatici, la **tutela dell'ambiente** per le generazioni future e i “diritti della natura”, ad es. scrivendo: *“la natura, le piante, gli animali, la terra, le rocce, l'acqua e l'aria hanno il diritto di esistere, persistere, mantenersi, rigenerarsi attraverso i propri cicli vitali, la propria struttura, le proprie funzioni e i propri processi evolutivi. L'autonomia tutela questo diritto”*.
- La salvaguardia e la promozione **delle peculiarità culturali, storiche, e linguistiche delle popolazioni** qui insediate, la pacifica convivenza tra i gruppi linguistici e la parità di diritti per ciascuna persona indipendentemente dal gruppo linguistico.
- La tutela e il rispetto delle **nuove minoranze** createsi in seguito ai movimenti migratori,

favorendone la piena partecipazione alla vita sociale, culturale ed economica.

Siamo invece contrari a citare il principio di autodeterminazione dei popoli nello Statuto, che assumerebbe un chiaro significato politico, indicando la possibilità di avviare un percorso diverso dall'autonomia e così rimettere in discussione la soluzione sancita dall'Accordo De Gasperi-Gruber e da successive decisioni libere e democratiche.

Non riteniamo pertinente la citazione della Carta dell'Onu, che riconosce il diritto all'autodeterminazione solo se a un popolo è impedito di “determinare liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale e la propria piena partecipazione politica”. Non ci sembra che questo sia il caso dell'Alto Adige-Südtirol, in cui è ampiamente garantita la tutela delle minoranze, il loro pieno sviluppo, la loro completa partecipazione politica.

Seguendo il principio laico di tolleranza, libertà religiosa e separazione tra religione e stato, riteniamo incongruo ogni riferimento di tipo religioso nello Statuto.

### 3 – TUTELA DELLE MINORANZE E CONVIVENZA

Che significa tutela delle minoranze nell'anno 2017, 45 anni dopo l'approvazione dell'attuale Statuto? Da allora molto è cambiato:

**Primo, la società sudtirolese da statica è diventata mobile.** Sono arrivati quasi 50.000 migranti. Anche chi è nato qui studia all'estero, viaggia, va e torna e spesso si scontra con un sistema fondato sulla residenza. La scolarità si è innalzata, le donne sono entrate massicciamente nel lavoro, l'economia e le imprese si sono internazionalizzate. La stessa società locale richiede mobilità per funzionare, richiamando persone da fuori sia per le professioni elevate (ad es. medici) sia per le mansioni più basse.

**Secondo: i poteri che nel 1972 erano concentrati su Stato e Regione sono stati per la maggior parte trasferiti alla Provincia,** dove la minoranza tedesca e ladina è maggioranza assoluta della popolazione locale (74,16% in totale) e si autogoverna democraticamente. E' dunque possibile pensare a una nuova fase, in cui a più autonomia corrisponda un disarmo delle forme di separazione a favore di spazi comuni di convivenza.

**Terzo: in Europa si è affermato un nuovo concetto di tutela delle minoranze fondato sul principio di “libertà di scelta”.** La “Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali” del Consiglio d'Europa del dicembre 1994 sancisce che *«ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale, e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi»*. Ciò significa che gli strumenti di tutela devono essere garantiti, ma ogni persona deve poter essere libera di scegliere se avvalersene o scegliere

soluzioni per lei migliori.

Da questa analisi discendono le seguenti proposte.

#### NUOVE MINORANZE

Va preso atto dell'emergere di "nuove comunità minoritarie", dovuta ai fenomeni migratori, e inserirle a pieno titolo nel quadro dell'autonomia.

L'articolo 2 dello Statuto potrebbe essere completato così: *"i Comuni, le Province autonome e la Regione promuovono l'accoglienza, l'integrazione sociale e la tutela culturale delle persone appartenenti alle altre comunità minoritarie stabilite sul proprio territorio"*.

#### SCUOLA

Rendere possibile la libertà di scelta significa affiancare alla scuola in madrelingua (che non viene messa in discussione ma anzi potenziata liberandola da compiti non suoi) l'offerta aggiuntiva di una **scuola plurilingue** da frequentare su base volontaria, vissuta insieme da bambini e docenti italiani, tedeschi, ladini e di altre provenienze. E' un progetto non solo di apprendimento tecnico-linguistico, ma di socializzazione in un "Sudtirolo indiviso". Condizioni: l'iscrizione volontaria, la formazione dei e delle docenti attingendo anche dalle diverse intendenze, accompagnamento scientifico di alto livello. Parallelamente a questo, dovrebbe essere assicurata alle scuole dei diversi gruppi linguistici la possibilità di adottare **metodi innovativi di insegnamento linguistico**. Entrambe queste misure sono da prevedere nell'ambito dell'autonomia scolastica.

Questa esigenza di innovazione è emersa con forza anche dai lavori del Forum dei 100, che hanno sottolineato l'importanza di costruire una società sempre più bilingue e mettere l'accento sul bilinguismo reale e praticato.

A titolo di esempio, proponiamo due possibili **modifiche all'articolo 19 dello Statuto**.

Al comma 1 può essere aggiunto: *"Nell'ambito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, sono comunque possibili all'interno delle scuole di ciascun gruppo linguistico diverse forme di insegnamento finalizzate ad un migliore apprendimento della seconda lingua e delle lingue straniere"*.

Dopo il comma 2 può essere aggiunto un comma 2-bis: *"Fermo restando quanto previsto al comma 1, la legge provinciale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, può prevedere che, anche attraverso la collaborazione di più intendenze scolastiche, anche fuori dalle località ladine siano istituite, autorizzate o riconosciute classi, sezioni o scuole, di ogni ordine e grado, nelle quali l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco e, eventualmente, nella lingua*

*ladina o in una o più lingue straniere. L'insegnamento è impartito da docenti per cui la lingua di insegnamento è madrelingua. L'iscrizione avviene su base volontaria. Le classi, sezioni o scuole istituite ai sensi del presente comma proseguono fino al completamento del proprio ciclo di istruzione".*

#### LIBERTA' PER LA PRIMA DICHIARAZIONE LINGUISTICA

Riprendiamo una proposta del Forum dei 100, di rendere libera la scelta sul momento in cui fare la prima dichiarazione linguistica, **garantendone l'immediata validità**. Oggi se un diciottenne si dimentica di farla entro un anno, viene poi penalizzato con 18 mesi di attesa. Questa norma punitiva, che vale solo per chi è nato in provincia e non per chi viene da fuori, va eliminata perché contraddice il principio della libertà di scelta se dichiararsi o meno, base dell'ultima riforma della norma di attuazione sul censimento.

#### CLAUSOLA DI RESIDENZA

L'attesa di quattro anni di residenza prima di ottenere **il diritto di votare** è una norma obsoleta e sproporzionata, che lascia senza diritti chiunque venga da fuori e provoca frustrazione al primo impatto con l'autonomia. Il Trentino prevede un anno. Potrebbe essere sufficiente, se proprio si vuole.

#### UNA PROPORZIONALE PIÙ FLESSIBILE

La proporzionale ha dispiegato il proprio effetto nella maggioranza dei settori pubblici e spesso crea difficoltà all'efficiente funzionamento dei servizi. Per questo vengono continuamente fatte deroghe ad hoc, metodo che va superato adottando un **coerente quadro normativo di flessibilità**, nei settori dove la proporzionale si è realizzata o dove l'uno o l'altro dei gruppi linguistici non manifesta interesse verso i corrispondenti posti di lavoro.

A titolo di esempio, l'articolo 89 potrebbe essere modificato così:

- Invece che la tassativa corrispondenza tra censimento e proporzionale nei posti pubblici, si può prevedere in modo più flessibile che *"i posti di lavoro nella pubblica amministrazione **devono tendere ad una adeguata rappresentanza dei tre gruppi linguistici in rapporto alla loro consistenza"***.
- Può essere previsto un certo **marginale di tolleranza** (ad es. del 10%) nello scostamento dalla proporzionale, affidando al Consiglio provinciale, a ogni inizio di legislatura, il compito di verificare e valutare se, oltrepassato questo margine in un certo settore, sia opportuno reintrodurre una proporzionale più rigida oppure no (perché magari il gruppo sotto-rappresentato non manifesta interesse).

#### USO DELLA LINGUA LADINA

Alle proposte contenute nel documento finale che riguardano i Ladini, proponiamo di aggiungere la

possibilità che nei regolamenti interni dei Consigli comunali e del Consiglio provinciale e regionale sia possibile prevedere l'uso del ladino nelle sedute.

#### 4 – ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

##### REGIONE SÌ, MA LEGGERA

Che la Regione così com'è non vada, siamo tutti d'accordo. Ma per questo non siamo d'accordo che occorra rompere definitivamente il quadro regionale, abolendola o riducendola – come fa il documento finale - a semplice luogo di incontro in cui “gestire materie di interesse comune tramite accordi interprovinciali”. Vogliamo forse chiedere al Parlamento di cambiare l'articolo 116 della Costituzione Italiana, comma 2, che recita: “La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”?

Noi vogliamo lavorare dentro la cornice regionale, mantenendo una **forma istituzionalizzata di cooperazione** tra Trentino e Alto Adige/Südtirol. Ci fa bene il confronto con una provincia analoga per geografia, popolazione, cultura e autonomia. L'asse col Trentino a tutela e sviluppo della comune autonomia è prezioso.

La nostra proposta è quella di una “**Regione leggera**” che sia un ente di raccordo e cooperazione rafforzata tra le due province. Non una Regione, vogliamo precisare, che coordini le Province, ma una Regione in cui le province si coordinino tra loro su base volontaria al fine di potenziare le proprie politiche.

Essa sarebbe dotata di un Consiglio regionale, composto come oggi dai due consigli provinciali, con funzione legislativa su materie non definite a priori, ma individuate d'intesa tra le due province sulle quali esse dichiarano l'interesse ad avere, oltre alle normative provinciali, leggi quadro o atti di indirizzo condivisi nel più vasto ambito regionale.

Ad esempio: una legge quadro regionale sul trasferimento delle merci dalla strada alla rotaia, o sulla collaborazione in materie come la ricerca e la sanità, renderebbe molto più efficace l'azione delle due province e le stesse loro normative provinciali in materia. Tali normative-quadro regionali verrebbero considerate approvate solo se ottengono la maggioranza qualificata di ciascun Consiglio provinciale.

Non andrebbe altresì esclusa a priori la possibilità che, sempre sulla base di intese volontarie, le due Province deleghino alla Regione limitate materie o ambiti di esse.

Una simile Regione avrebbe comunque una Giunta regionale ridotta ai soli Presidenti delle due Province che si alternano come presidente della Regione e vice, e non avrebbe bisogno di un apparato amministrativo,

poiché l'amministrazione verrebbe demandata alle due Province.

#### LE AUTONOMIE DENTRO L'AUTONOMIA

Finora l'autonomia è stata costruita trasferendo i poteri dallo Stato alla sola Provincia. Ciò ha comportato un forte centralismo provinciale che, giustificato in passato, oggi produce un deficit di democrazia.

Occorre rovesciare l'impostazione: va ripensato un "**Sistema delle autonomie**", dove accanto alla rivendicazione di più potere e competenze per la Provincia si abbia il trasferimento di questo potere verso il basso: verso i cittadini e le cittadine e gli enti locali intermedi. Vanno inoltre ampliate le autonomie dei diversi enti: ad es. va ancorata nello Statuto l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

#### CITTADINI E CITTADINE

Nel documento finale non viene proposto nulla di nuovo per quanto riguarda la partecipazione popolare. A nostro parere invece la riforma dello Statuto deve mettere al centro l'esigenza di costruire un'autonomia dei cittadini e delle cittadine, indicando le diverse forme della loro partecipazione democratica e disciplinandone gli elementi essenziali.

#### DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA.

**Va rafforzato il ruolo del Consiglio provinciale** anche come luogo di produzione di nuove norme autonomistiche. Proponiamo di prevedere:

- Un parere obbligatorio del Consiglio provinciale sulle **norme di attuazione** dello Statuto, prima della loro approvazione da parte delle Commissioni paritetiche,
- Un parere obbligatorio del Consiglio provinciale sulle proposte di **modifica della parte finanziaria dello Statuto** (titolo VI), come uno dei passaggi nella espressione della prevista intesa da parte della Provincia prima della loro approvazione dal Parlamento tramite legge ordinaria.
- L'espressione da parte del Consiglio provinciale di indirizzi politici sulle posizioni da tenere nella **Conferenza Stato-Regioni** e nella Conferenza unificata.

#### DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.

Si tratta di prevedere nello Statuto una norma di principio che introduca la possibilità, su iniziativa del Consiglio provinciale ovvero della Giunta provinciale, oppure su richiesta di un certo numero di cittadine e cittadini, di fare precedere la decisione finale su atti normativi e amministrativi a carattere generale da un processo di pubblico confronto. Tra gli istituti più significativi in questo senso vogliamo citare:

- L'"**istruttoria pubblica**" prevista dagli Statuti di diverse Regioni italiane.
- Il "**Bürgererrat**" come ad esempio istituito dal Land austriaco del Voralberg, con l'estrazione a sorte di

un campione rappresentativo di cittadini e cittadine chiamati a esprimere un parere motivato su temi rilevanti;

- Il “**bilancio partecipativo**” su una quota del bilancio pubblico, adottato in diverse città europee.

## DEMOCRAZIA DIRETTA.

Vanno indicati nello Statuto gli strumenti della democrazia diretta, nonché la disciplina essenziale (soggetti legittimati a chiederli, le materie, i tempi e il limite massimo per il quorum). Per noi gli **strumenti** da indicare sono: la petizione, le leggi di iniziativa popolare e i **referendum** consultivo, abrogativo, propositivo e confermativo.

Per il **quorum** nei referendum ci sembra sensata l'indicazione del 25% degli aventi diritto (eccetto il referendum consultivo senza quorum) proposta dalla 1<sup>a</sup> commissione legislativa del Consiglio provinciale nel disegno di legge elaborato attraverso un vasto processo partecipativo.

Al fine di promuovere l'integrazione anche attraverso la partecipazione democratica, riprendendo quanto emerso dal Forum dei 100, proponiamo di prevedere il diritto di voto ai referendum locali per le **persone straniere** con una certa stabilità di residenza (ad es. per chi possiede la carta di soggiorno per residenti di lungo periodo).

## I COMUNI

Occorre allineare lo statuto al mutato quadro costituzionale che attribuisce agli enti locali una legittimità originaria ed una posizione di parità rispetto agli altri enti territoriali.

I Comuni vanno quindi espressamente menzionati nello Statuto quali **enti autonomi** dotati di rappresentatività delle rispettive comunità territoriali di base.

Vanno introdotti i **principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**, per cui le funzioni amministrative sono di regola attribuite agli enti più prossimi ai cittadini, in particolare ai Comuni, tenendo conto delle loro concrete capacità e delle diverse loro caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali. Contestualmente va introdotto il principio della **corrispondenza tra le funzioni attribuite e le rispettive risorse finanziarie e di personale** per esercitarle.

Questi principi potrebbero essere espressi così: *“I Comuni sono titolari di funzioni proprie e conferite dalla Provincia secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e ad essi vengono assicurati i finanziamenti e gli adeguamenti necessari per l'esercizio delle funzioni”*.

Oltre ad un ruolo amministrativo, andrebbe riconosciuto ai Comuni anche un ruolo politico, introducendo nello Statuto il **principio del concorso dei comuni alle scelte di programmazione provinciale**, prevedendo

ad esempio, nei casi di progetti di interesse provinciale particolarmente rilevanti per il territorio di uno o più comuni, il principio dell'intesa tra Provincia e Comuni coinvolti.

#### IL COMUNE CAPOLUOGO

Va eliminata l'indicazione statutaria di Trento come capoluogo della Regione. La Regione è costituita dalle due province autonome che hanno Trento e Bolzano come capoluoghi. Pensiamo che devono essere riconosciute al comune capoluogo le **funzioni particolari** che esercita nell'ambito provinciale e al servizio dell'intero territorio e queste funzioni dovranno ricevere per legge una adeguata **copertura finanziaria**.

#### IL CONSIGLIO DEI COMUNI

Si propone di menzionare espressamente nello Statuto il Consiglio dei Comuni quale organo di consultazione e concertazione tra la Provincia e i Comuni, indicandone però anche la disciplina essenziale. In particolare, quanto alla partecipazione ai processi decisionali provinciali, si può ipotizzare di rafforzare e differenziare la forza giuridica degli interventi del Consiglio dei Comuni a seconda delle materie:

- In alcuni casi potrebbe essere sufficiente una funzione consultiva, attraverso un **parere obbligatorio** ma non vincolante.
- In altri ancora si potrebbe pensare a un "**diritto di veto**", ad esempio su disegni di legge provinciale particolarmente importanti per i comuni, superabile solo con decisioni prese a maggioranza qualificata del Consiglio provinciale.
- Infine, per materie che risultano di rilevante impatto sul **Comune capoluogo**, andrebbe previsto un peso differenziato al parere espresso dal Comune di Bolzano all'interno del Consiglio dei Comuni.

### 5 - AUTONOMIA LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

Se siamo d'accordo con l'obiettivo di consolidare, ampliare e migliorare la nostra autonomia legislativa e amministrativa, riteniamo allo stesso tempo che tale scopo non possa realisticamente essere perseguito attraverso l'impianto delineato nel documento finale che ci pare rimuova nei fatti il **contesto istituzionale** generale entro cui si colloca l'autonomia della Provincia. Ciò accade in particolare quando si pone come unico limite all'esercizio delle tante competenze esclusive rivendicate non la Costituzione, ma solo i suoi "principi fondamentali" (oltre, ma è ovvio, il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale).

Inoltre, l'elenco di competenze non può essere moltiplicato all'infinito a prescindere da una verifica del senso e della loro **finanziabilità**.

## COMPETENZE LEGISLATIVE

Nel recente dibattito costituzionale si è affermata l'idea di superare le competenze di tipo concorrente, o secondario, a favore del concetto di **competenza chiaramente esclusiva** o dello Stato o delle autonomie. Poiché a nostro parere è prevedibile che questa tendenza verrà confermata anche in futuro nel rapporto tra Stato e autonomie, nella prospettiva della riforma dello Statuto, e per rafforzare la specialità dell'Alto Adige-Südtirol, riteniamo opportuno individuare, attraverso un'attenta verifica, quali siano le nuove competenze esclusive da attribuire alla Provincia perché **strategiche, vantaggiose e sostenibili anche finanziariamente**. Di seguito alcune proposte (in neretto) che tengono anche conto del lavoro svolto dal gruppo di lavoro istituito nel 2014 dai presidenti delle due Province autonome:

- **Governo del territorio**, urbanistica e pianificazione territoriale
- **Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema**
- **Aeroporti civili**
- **Istruzione materna, elementare e secondaria, media e superiore, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, relativa assistenza scolastica ed edilizia scolastica
- **Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione**
- Commercio ivi comprese l'**urbanistica commerciale** e **il commercio con l'estero**
- **Politiche attive del lavoro**
- **Politiche sociali**
- Utilizzazione delle acque pubbliche **ivi comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché la relativa disciplina inerente le concessioni**
- **Produzione, distribuzione trasporto dell'energia di interesse provinciale e locale**
- **Tutela della salute**, igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera
- **Rapporti internazionali e con l'unione europea nelle materie di propria competenza**

## LIMITI ALLA FUNZIONE LEGISLATIVA

Circa i limiti delle competenze legislative, pensiamo che **non si possa fare a meno dal citare la Costituzione** per intero e ciò ancor di più se la titolarità di molte competenze si trasformerà in esclusiva.

Proponiamo la formula: *“La funzione legislativa è esercitata dalla Provincia in armonia con la Costituzione, con i vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli obblighi internazionali”*.

La Costituzione indica, in particolare, i **“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”** da garantire su tutto il territorio. Si tratta, in fondo, di quell’insieme essenziale di “diritti di cittadinanza” che la Repubblica garantisce a ogni cittadino e cittadina: questi diritti a maggior ragione devono essere garantiti e anzi incrementati dall’autonomia, che trova il suo senso nell’offrire condizioni di vita migliori a chi vive sul territorio. Per questo, siamo convinti che l’acquisizione di competenze ha senso se il legislatore provinciale **fa meglio** del legislatore statale, offre **più e non meno diritti e servizi**. Ciò vale anche per i **livelli essenziali di tutela**, come le tutele per l’ambiente e il paesaggio.

Per questo, il trasferimento alla Provincia di ciascuna di queste nuove competenze esclusive, che richiedono comunque il rispetto di standard comuni (si pensi alla salute, alla tutela del paesaggio, all’ambiente), dovrà essere accompagnato da **una norma di attuazione** che fissi l’ambito di competenza autonoma e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Anche in altri casi di clausola generale riservata allo Stato (ad esempio la tutela della concorrenza) riteniamo che si possa attribuire un ruolo alle norme di attuazione nella definizione dei reciproci ambiti di competenza.

## 6 – NORME DI ATTUAZIONE

Il nuovo ruolo attribuito alle norme di attuazione, di integrazione della legislazione e di produzione di fatto di “nuova autonomia”, richiede **maggiore trasparenza** nell’iter della loro approvazione e un chiaro mandato democratico. Le commissioni paritetiche hanno lavorato finora in forma riservata e in rapporto esclusivo con i poteri esecutivi: da un lato con il governo centrale, dall’altro con le giunte provinciali e regionale.

E ciò nonostante che i membri delle commissioni paritetiche rappresentanti il territorio provinciale siano nominati dagli organi legislativi; ad esempio per la commissione dei Sei una nomina è del Consiglio regionale e due nomine del Consiglio provinciale. Essendo di nomina consiliare, sarebbe doveroso prevedere un momento di confronto con l’organo che li ha eletti.

La Val d’Aosta attua già una simile procedura. L’articolo 48-bis dello Statuto della Val d’Aosta così recita: *“Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d’Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso”*.

Si potrebbe anche pensare di fissare un termine certo entro il quale il Consiglio provinciale dovrà rilasciare il parere ed entro il quale potrebbero essere previste audizioni dei membri della commissione di nomina regionale/provinciale.

Maggiore trasparenza e un chiaro mandato democratico sono necessari anche per quanto riguarda le **proposte di modifica della parte finanziaria dello Statuto** (titolo VI), che viene fatta con legge ordinaria dal Parlamento previo intesa con la Provincia autonoma (vedi “Patto di Milano” e “Patto di garanzia”). Anche per questi progetti di modifica proponiamo un parere obbligatorio del Consiglio provinciale come uno dei passaggi nella espressione della prevista intesa da parte della Provincia.

## 7 – RAPPORTI CON LO STATO

### IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

L’aggiornamento delle competenze e il loro riordino rende per noi indispensabile anche una riflessione sul moltiplicarsi negli ultimi anni della conflittualità Stato-Regioni davanti alla Corte Costituzionale e sulla necessità di ridurre questa conflittualità.

Per questo servono certo precisione e chiarezza nella definizione delle reciproche competenze, ma non ci si deve illudere che anche la definizione più circostanziata non possa essere oggetto di conflitti interpretativi e dunque occorre pensare a dei sistemi di prevenzione dell’insorgere dei contenziosi.

Lo Statuto potrebbe innanzitutto prevedere l’istituzione da parte della Provincia di un proprio organo tecnico consultivo che faccia da **garante della buona legislazione**, secondo il modello degli “Organi di garanzia statutaria” previsti dagli Statuti delle regioni ordinarie.

Inoltre si potrebbe pensare ad **una procedura per prevenire i contenziosi** davanti alla Corte Costituzionale:

- In caso di conflitto, la legge provinciale comunque entra e resta in vigore (se il conflitto è sollevato dallo Stato contro una nuova legge provinciale) oppure la legge provinciale resta in vigore e non si applica la legge statale (se il conflitto nasce da una nuova legge statale), estendendo quanto già previsto dalla norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266
- Viene indicato un termine entro il quale né Provincia né Stato possono impugnare la legge di fronte alla Corte costituzionale, ad esempio 6 mesi
- In questo periodo viene attivata una **procedura di conciliazione**, che può svolgersi in seno alla Commissione paritetica competente, al fine di trovare una soluzione concordata, che può sfociare in

una modifica della legge contestata oppure in una norma di attuazione che stabilisca le reciproche competenze

- Solo scaduto il termine previsto senza che la soluzione sia stata trovata, la legge contestata può essere impugnata di fronte alla Corte costituzionale.

#### ORGANI GIURISDIZIONALI: NOMINA DEI MAGISTRATI DEL TAR DI BOLZANO

Un'autonomia matura e moderna deve essere improntata a criteri di trasparenza e separazione dei poteri e questo deve essere applicato anche alla delicata situazione del Tar di Bolzano, un organo importante per ogni cittadina e cittadino.

Attualmente i/le giudici del Tar di Bolzano sono tutti/e di nomina politica: quattro da parte del Governo e quattro da parte del Consiglio provinciale.

La nomina politica della totalità dei/delle giudici del Tar di Bolzano è un'eccezione nell'intero ordinamento della Repubblica italiana - dove si diventa giudice con concorso - e non trova eguali neppure nella vicina Provincia di Trento, che pure con noi condivide la stessa norma di attuazione. Al Tar di Trento sono assegnati sei magistrati, ma solo due di questi sono designati dal Consiglio provinciale, mentre gli altri quattro sono magistrati di carriera.

Il fatto che invece a Bolzano tutti/e gli/le otto magistrati/e del Tar siano di totale nomina politica non sembra neppure coerente con quanto previsto dallo stesso articolo 91 dello Statuto che prevede che "Il Presidente è nominato tra i magistrati di carriera che compongono il collegio". Con la totalità delle nomine politiche questa previsione statutaria è inapplicabile.

Per noi occorre una riforma della norma di attuazione 426 del 1984, che preveda che su otto magistrati assegnati, **almeno la metà siano scelti attraverso un concorso pubblico locale.**

Prevedere che "solo" il 50% dei magistrati del Tar di Bolzano sia selezionato con concorso, mentre in Trentino sono i due terzi, è giustificato dalle particolari funzioni che ricopre il Tar di Bolzano nei casi che interessano le relazioni tra gruppi linguistici.

Bolzano, 27 giugno 2017

Riccardo Dello Sbarba e Laura Polonioli