

Sezione seconda.

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

Premesse e criteri

Lo Statuto speciale vigente prevede, in modo peculiare anche rispetto alle altre autonomie regionali a carattere speciale, un modello *tripolare*, fondato sulla Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol e sulle Province autonome di Trento e di Bolzano, tutte dotate di poteri legislativi e amministrativi in determinati ambiti.

Tale modello trova il suo fondamento non solo nello Statuto, ma anche nella Costituzione. La Consulta constata che non sarebbe conforme alla Costituzione un modello puramente bipolare con potestà e funzioni attribuite esclusivamente a ciascuna singola Provincia. Se è vero che in astratto si può immaginare una modifica costituzionale, parallela e coordinata con il processo di riforma statutaria, che consenta di ridefinire l'intero modello, la Consulta ritiene conforme al proprio mandato ragionare all'interno dell'attuale modello costituzionale tripolare, di cui del resto condivide l'ispirazione fondamentale.

Per la stessa ragione la Consulta, pur essendo consapevole che il dibattito degli anni scorsi ha investito le stesse denominazioni di Regione e Province autonome, e senza affatto disconoscere il possibile significato di diverse denominazioni, ritiene nel presente documento di attenersi alle vigenti denominazioni costituzionali.

In linea teorica, la fisionomia istituzionale della Regione può essere definita entro due punti estremi: quello che identifica la Regione quale vera e propria Comunità politica e quello che identifica la Regione quale mero luogo di coordinamento delle due Province autonome, uniche vere comunità politiche.

Si osserva, peraltro, che se la Regione quale istituzione politica può essere variamente intesa, la Regione quale mero luogo di coordinamento sembra contraddirne la natura istituzionale prefigurata dalla Costituzione, a meno che il coordinamento non sia concepito come necessario in relazione a specifiche materie e si realizzi attraverso una disciplina legislativa vincolante.

In ogni caso, il modello della Regione che sarà concretamente realizzato dipenderà sia dalla definizione dell'assetto statutario delle competenze, sia dalla composizione degli organi di governo, sia infine dalle procedure che saranno stabilite per l'approvazione delle leggi e l'assunzione delle decisioni.

Indirizzi principali (in ipotesi: condivisi)

a) La Regione fra comunità politica e ruolo di coordinamento

La Consulta ritiene che, in coerenza con l'ancoraggio internazionale e con il modello costituzionale, alla Regione debba essere riconosciuto un ruolo significativo.

Il nuovo modello della Regione deve trovare un punto di mediazione e di equilibrio tra il ruolo di vera e propria Comunità politica e quello di coordinamento delle due Province autonome.

Il primo ruolo si potrà esplicare mantenendo alla Regione la competenza a regolare specifiche materie di carattere ordinamentale, per le quali sia necessaria o preferibile una regolazione uniforme in entrambe le Province. In questo modo vi sarebbero, come ora, talune materie di esclusiva competenza regionale, nel senso che in esse non vi sarebbe una concorrente competenza provinciale. Alla Regione potrebbero inoltre essere

assegnate materie la cui gestione comune risulti comunque opportuna, anche in ragione di possibili economie di scala. Il ruolo di coordinamento dovrebbe essere riconosciuto alla Regione in materie che, pur essendo gestite e disciplinate dalle Province, presentino rilevanti elementi di integrazione o di interferenza. Potrebbero inoltre essere attribuite anche funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni transfrontaliere, nel quadro del diritto europeo.

b) Conseguenze per le modalità di approvazione delle decisioni regionali

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

c) Carattere dei compiti regionali nell'amministrazione

Per quanto riguarda la gestione operativa e amministrativa delle politiche di settore, la Consulta ritiene che debba prendersi atto del processo di progressiva attrazione verso le Province, e che in questa prospettiva debba essere pensato l'apparato amministrativo regionale.

La Regione potrebbe tuttavia operare come sede di valutazione degli effetti delle politiche, di elaborazione e studio, anche attraverso la costituzione di organismi specializzati o di organismi quali "conferenze" o "cabine di regia" nei diversi settori in cui si riconosce utile il coordinamento tra le politiche provinciali o comunque l'utilità di una valutazione comparativa.

d) Ulteriori possibili competenze

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

e) Composizione degli organi regionali

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

Altri indirizzi espressi nella discussione

a) Composizione ridotta e/o integrata dell'assemblea regionale

Per la composizione dell'assemblea regionale è stato suggerito che si possa ipotizzare, accanto ai rappresentanti politici, anche la presenza di una componente espressiva della società civile, ma va verificata la possibilità di inserire componenti non direttamente eletti dal popolo in un organismo monocamerale che eserciti funzioni legislative.

b) Sussidiarietà orizzontale e democrazia partecipativa e associativa

È stato suggerito di prevedere a livello regionale strumenti di partecipazione e di democrazia diretta per cittadini, fermo restando che tali strumenti dovranno essere previsti in coerenza con le funzioni che la Regione sarà chiamata a svolgere e nel rispetto delle garanzie dei gruppi linguistici.

c) Garante dell'autonomia locale

È stato suggerito che – a prescindere dall'eventuale passaggio alle Province della competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali – alla Regione possa essere assegnato un ruolo di difensore dell'autonomia locale rispetto alle Province autonome. Anche in questo caso nel rispetto delle garanzie dei gruppi linguistici.

d) Regione e programmazione provinciali

È stato suggerito, con riferimento al principio di programmazione dell'attività amministrativa, un coinvolgimento diretto della Regione nella formulazione di programmi da realizzare a livello provinciale nelle aree in cui la competenza regionale permane e con relativi poteri di verifica periodica

e) La Regione sede di autorità indipendenti

È stato suggerito che, anche attraverso la costituzione di un organismo strutturato come autorità indipendente, alla Regione possano essere assegnati: un ruolo di promozione e garanzia per la diffusione di informazioni adeguate da parte delle istituzioni; un compito di valutazione delle politiche pubbliche provinciali, con effetto puramente ma efficacemente conoscitivo.