

14-01-2017 – Cosulich

## **Province autonome e Regione**

### **Profili giuridici**

di Matteo Cosulich

Occorre anzitutto domandarsi se oggi la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* abbia un futuro. Nella prospettiva dei lavori della Consulta, la risposta pare affermativa, alla luce della considerazione che la riforma dello Statuto interviene su quest'ultimo, e non sul testo della Costituzione. Il superamento della Regione, e quindi del modello tripolare che caratterizza attualmente l'autonomia trentino-altoatesina, richiederebbe infatti l'esplicita revisione degli artt. 116 e 131 Cost. Il che non è astrattamente da escludersi, ma sembra esulare dalle finalità di questa Consulta, né pare oggi all'attenzione del legislatore parlamentare.

Si rammenti che il passaggio dal primo (legge cost. n. 5 del 1948) al secondo Statuto (d.P.R. n. 670 del 1972) è avvenuto senza revisionare la Costituzione. Nella stessa direzione, può rilevarsi come la ridefinizione del ruolo delle due Province autonome nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, quali suoi necessari elementi costitutivi (art. 116, 2°c. Cost.), sia opera di una legge di revisione costituzionale (legge cost. n. 3 del 2001 che, com'è noto, modifica ampiamente il titolo V parte II Cost.) e non di una legge di riforma dello Statuto (legge cost. n. 2 del 2001 che è diffusamente intervenuta sullo Statuto trentino-altoatesino).

Non va peraltro sottaciuto come la legge cost. n. 2 del 2001 e la legge cost. n. 3 del 2001 perseguano il medesimo obiettivo di configurare la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in termini di somma delle due Province autonome, sia a livello di organi (il Consiglio regionale “è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano”, ai sensi dell'art. 25, 1°c. St., novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001), sia a livello enti (il menzionato art. 116, 2°c. Cost., introdotto, come si è detto, dalla legge cost. n. 3 del 2001). Ma va comunque ribadito come, anche nel 2001, la riforma dello Statuto sia sempre avvenuta nel rispetto del testo costituzionale, senza intervenire direttamente su di esso. Anzi, a

ben vedere, nella Costituzione possono rinvenirsi i limiti alla revisione dello Statuto, in termini di necessaria armonia con i principi costituzionali (tra i quali, ai nostri fini, possono rammentarsi quello di specialità regionale e quello di tutela delle minoranze linguistiche) e di rispetto delle puntuali indicazioni minime relative al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, desumibili dalla Costituzione repubblicana. Principi e indicazioni che non vengono interessate dal processo di revisione costituzionale in corso: qualunque sia l'esito del *referendum* confermativo del 4 dicembre, le previsioni di cui agli artt. 5, 6, 116 e 131 Cost. continueranno ad applicarsi al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Con specifico riferimento alle citate puntuali indicazioni minime, non sfugge come l'art. 116 riconosca la specialità ("forme e condizioni particolari di autonomia") a livello regionale, non solo per Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, ma anche per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Così per ciascuna di tali cinque Regioni, l'autonomia si fonda su uno Statuto speciale, necessariamente regionale, adottato con legge costituzionale. La peculiarità trentino-altoatesina emerge, come si è detto, al 2°c. dell'art. 116, laddove viene costituzionalizzata l'articolazione della Regione nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle quali la prima "è costituita". Tanto è vero che l'art. 39, 13°c. del progetto di revisione costituzionale, laddove ragiona di revisione degli Statuti speciali, prevede che quest'ultima avvenga "sulla base di intese", non solo con la Regione, ma anche con le Province autonome.

Poiché in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'articolazione provinciale è cristallizzata dalla Costituzione, risulta sottratta alla stessa disponibilità dello Statuto speciale e della sua revisione. Il che differenzia il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* da tutte le altre Regioni, sia a Statuto speciale (nelle quali la Provincia non è mai esistita, o non è mai stata prevista dallo Statuto o ancora è stata abolita attraverso la revisione statutaria; così rispettivamente in Valle d'Aosta, in Sicilia, e, secondo la recentissima legge cost. n. 1 del 2016, in Friuli Venezia Giulia), sia a Statuto ordinario (nelle quali la Provincia non sarà più prevista – e garantita – da disposizioni di grado costituzionale, se avrà esito favorevole il *referendum* confermativo del 4 dicembre). Lo Statuto speciale trentino-altoatesino risulta dunque l'unico a non poter intervenire

sull'articolazione provinciale, che risulta appunto indisponibile alla riforma statutaria, in quanto costituzionalmente garantita.

Nella stessa direzione, può osservarsi come nessuno Statuto speciale, neppure quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, possa disporre della complessiva struttura regionale, anch'essa indisponibile alla riforma statutaria, sulla base delle accennate indicazioni dell'art. 116, 1°c. Cost. nonché dello stesso art. 131 che detta un elenco tassativo delle Regioni italiane. Tanto è vero che l'integrazione/sostituzione delle Regioni ivi elencate richiede un procedimento di revisione costituzionale ulteriormente aggravato rispetto a quello dettato dall'art. 138 Cost. e comunque utilizzabile soltanto con riferimento a "nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti" (art. 132, 1°c. Cost.).

Conclusivamente sul punto, se l'art. 116, 2°c. Cost. detta per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* una disposizione derogatoria, relativa a una Regione necessariamente articolata in (e costituita da) due Province autonome, tale disposizione non può essere ulteriormente derogata dallo Statuto speciale, ad esempio abolendo l'ente regionale o tramutando in Regioni le Province autonome.

Una volta appurato che ai sensi della Costituzione (sia quella vigente, sia quella eventualmente risultante dall'esito favorevole del *referendum* del 4 dicembre), la revisione dello Statuto non potrà porre in discussione l'esistenza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, possiamo interrogarci sulla natura e sui caratteri di quest'ultima nel quadro della revisione stessa.

Occorre preliminarmente osservare che il permanere nel testo costituzionale del *nomen iuris* "Regione" anche per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* comporta il sussistere di alcune caratteristiche minime, comuni sia al genere Regione, sia alla specie Regione a Statuto speciale. In particolare, la Regione (a Statuto ordinario o speciale) è un ente pubblico territoriale, dotato di propri organi e di proprie competenze. Peraltro, sia gli uni, sia le altre potranno essere variamente definiti in sede di revisione statutaria, anche e soprattutto alla luce del carattere costitutivo della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che costituzionalmente assumono le Province autonome di Trento e di Bolzano, come si è più volte ricordato.

Nell'ambito del quadro generale ora brevemente ricostruito, lo Statuto, disciplinando gli organi e le competenze regionali, può disegnare differenti

possibili modelli di Regione (e, conseguentemente, di Provincia autonoma). D'altra parte, nell'ambito delle stesse previsioni costituzionali, la Regione delineata dallo Statuto del 1972 (d.P.R. n. 670) differisce significativamente da quella prevista dallo Statuto del 1948 (legge cost. n. 5), come pure da quella risultante dalla revisione statutaria del 2001 (legge cost. n. 2).

Il modello di Regione che la revisione statutaria è chiamata a individuare sembra potersi porre su un segmento, ai cui estremi si collocano rispettivamente la Regione quale vera e propria comunità politica, pur a sua volta necessariamente composta dalle due comunità provinciali, e la Regione quale mero luogo di coordinamento delle due Province autonome, uniche vere comunità politiche. Sinteticamente, può dirsi che l'evoluzione del modello di Regione disegnata dai testi statutari del 1948, del 1972 e del 2001 si sia progressivamente allontanata dal primo estremo per tendere ad avvicinarsi in varia misura al secondo.

Nell'ambito degli organi, va esclusa l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione, incompatibile – fra l'altro – col ruolo comunque riconosciuto alle Province autonome. Non per nulla, quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è oggi l'unico Presidente di Regione per il quale non sia stata introdotta l'elezione a suffragio universale e diretto, né sia statutariamente prevista la possibilità di introdurla; il Presidente trentino-altoatesino è infatti eletto “dal Consiglio regionale nel suo seno”, *ex art. 36, 2°c. St.* D'altra parte, le conseguenze del carattere monocratico del Presidente sulla rappresentanza unitaria della Regione (art. 40, 1°c. St.) possono essere attenuate – come attualmente lo sono – sia dalla previsione statutaria di vicepresidenti rappresentativi dei gruppi linguistici, sia attraverso la convenzione che prevede la rotazione dei Presidenti delle Province autonome alla Presidenza regionale.

Dall'elezione consiliare del Presidente discende la medesima modalità di elezione degli altri componenti la Giunta, che rispecchia così la composizione del Consiglio, con i vincoli stabiliti a tutela dei gruppi linguistici (art. 36, 3°c. St.). Si potrebbe peraltro ipotizzare, nel quadro di una Regione quale ente di coordinamento fra le due Province autonome, una Giunta regionale costituita, su base paritaria, da alcuni componenti le Giunte provinciali.

Il Consiglio sembra peraltro essere l'organo regionale meglio in grado di riflettere il modello di Regione prescelto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Come si è detto, l'attuale composizione del Consiglio regionale esprime il carattere costitutivo della Regione, proprio delle due Province: il Consiglio della Regione è composto, secondo l'art. 25, 1°c. St., dai "membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano" (non casualmente di eguale consistenza numerica, pari a 35 componenti *ex art.* 48, 1°c. St., a prescindere dalla popolazione di ciascuna Provincia). Anche volendo mantenere la composizione attuale del Consiglio regionale, può rilevarsi come, al suo interno, una concezione della Regione come comunità politica dovrebbe far propendere per modalità di voto per testa, mentre viceversa una concezione della Regione come luogo di coordinamento delle Province potrebbe indurre a ipotizzare forme di voto per Provincia, quasi una riedizione, *mutatis mutandis*, del voto per Stato dell'*ancien régime*. Riguardo al voto per Provincia, occorre però rammentare che il confine interprovinciale non corrisponde a una netta divisione linguistica o culturale, anche in ragione della presenza di minoranze linguistiche nell'una e nell'altra Provincia. Tra il voto per testa e il voto per Provincia si possono comunque ipotizzare soluzioni intermedie, nelle quali la deliberazione del Consiglio regionale richieda non soltanto la maggioranza di quest'ultimo, ma anche una certa percentuale di voti favorevoli in ciascuna rappresentanza provinciale.

Per quanto attiene alle competenze regionali, esse risulteranno tanto più ridotte, quanto più si accederà al modello di Regione come mera coordinatrice delle funzioni provinciali. Anche in questa ipotesi, non pare comunque sostenibile che le competenze regionali vengano del tutto meno, comprendendo esse almeno la disciplina legislativa delle forme di cooperazione interprovinciale. Muovendosi verso un modello di Regione corrispondente a una comunità politica, pur composta da due comunità politiche provinciali, a tali funzioni potrebbero aggiungersi: - competenze legislative a livello ordinamentale, relativamente ad ambiti nei quali la dimensione regionale apparisse preferibile per una regolazione uniforme, almeno nei suoi assi portanti, ferma restando l'ulteriore e parzialmente differenziata legislazione provinciale nel quadro regionale; - competenze legislative variamente attinenti agli ambiti del governo dell'economia, nei quali si

reputasse preferibile dar vita a un più vasto sistema regionale. Si rammenti che non mancano recenti progetti volti a rafforzare alcune competenze della legislazione regionale ordinamentale, proponendo che al venir meno, nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, della legislazione concorrente (conformemente alla revisione costituzionale in corso, per le Regioni ordinarie) corrisponda la loro ascesa a legislazione regionale primaria.

Alla diversa specie di competenze legislative attribuite alla Regione, potrebbero corrispondere differenti modalità di voto del Consiglio regionale, ad esempio chiamato a votare: per Provincia quando si tratti di disciplinare forme di cooperazione interprovinciale; per testa quando si esercitino competenze legislative regionali di tipo ordinamentale o di natura economica.

Quanto alle funzioni amministrative della Regione, un punto fermo sembra essere costituito dalla loro contrazione a beneficio delle Province autonome, che connota lo Statuto vigente. Le materie rimesse alla competenza amministrative regionale andrebbero individuate all'interno di quelle attribuite alla competenza legislativa della Regione, probabilmente delineando un ambito più ristretto per le prime rispetto alle seconde, in una sorta di sistema a cerchi concentrici.

Anche se in grado diverso sulla base del modello regionale prescelto dallo Statuto, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* risulterebbe comunque "leggera" quanto alle proprie funzioni amministrative e ai corrispondenti apparati chiamati a esercitarle. Il dato ora evidenziato discende certamente dal particolare carattere della Regione, costituita dalle due Province autonome. Ma, a ben vedere, potrebbe anche essere ricostruito *a posteriori* come il risultato di una forte applicazione del principio di sussidiarietà che, riferito alle relazioni tra le Province e la Regione, potrebbe condurre a riconoscere a quest'ultima la competenza con riferimento alle relazioni sovraregionali, dunque con lo Stato e con l'Unione europea.

Con la riforma dello Statuto verrebbe quindi riconosciuto ampio spazio al principio di sussidiarietà che ne diverrebbe un vero e proprio tratto distintivo, capace di valorizzare le esperienze di autogoverno presenti sul territorio. Così il principio di sussidiarietà andrebbe previsto e applicato nella sua dimensione verticale, non solo alle relazioni Regione-Province, ma anche a quelle Provincia-

Comuni. Inoltre, l'accezione orizzontale del principio di sussidiarietà ben si presterebbe a essere riferita alla comunità trentina, fortemente caratterizzata dalla presenza di corpi intermedi.

Va infine osservato che fra tutti i profili oggetto dell'attenzione della Consulta, l'assetto della Regione è probabilmente quello che richiede la più intensa collaborazione con la Provincia autonoma di Bolzano e con la corrispondente Convenzione. Non sfugge come un progetto di revisione dello Statuto, da sottoporre al Parlamento nazionale, richieda anzitutto la condivisione, fra Trento e Bolzano, di un modello di Regione sul quale basare l'articolarsi dell'autonomia nei corrispondenti territori, ai quali complessivamente può reputarsi vada riferito l'accordo De Gasperi-Gruber; vale a dire, l'ancoraggio internazionale dell'autonomia trentino-altoatesina.