

15-01-2017 – Pombeni

OSSERVAZIONI SUL PROBLEMA “PROVINCIE AUTONOME E REGIONE”

di Paolo Pombeni

Il documento del prof. Cosulich sul nostro tema è molto importante perché mette benissimo a fuoco lo *status quaestionis* da cui non possiamo prescindere (lo ringrazio molto per questo prezioso contributo).

Mi sembra che emergano alcuni dati della massima importanza.

- 1) Tanto nel testo attuale della Carta Costituzionale abbiamo esplicita registrazione sia dell'esistenza della “regione” sia della sua formazione dall'unione di due provincie autonome. Dunque questo va preso come un dato di fatto da cui partire.
- 2) Il convincimento attuale fra le forze politiche nazionali esclude che si possano formare nuove regioni con meno di un milione di abitanti. Questo registra un comune sentire ormai acquisito, per cui è da escludere che si possa arrivare alla trasformazione delle due provincie autonome in due regioni.
- 3) La regione, che non si può eliminare, deve almeno formalmente avere organi propri e proprie competenze. Questo però non può arrivare a creare un vero e proprio terzo polo istituzionale, perché non è possibile una elezione diretta del presidente della regione e perché non si possono eludere problemi di rappresentanza dei gruppi linguistici e di rispetto delle autonomie provinciali. Questo dovrebbe portarci a concentrare la nostra attenzione sulla possibilità di immaginare una sistemazione dell'ente regione che possa superare l'evanescenza dell'attuale configurazione, senza però mettere in discussione quei parametri che derivano da quanto è stato puntualizzato così bene dal prof. Cosulich.

Non nego che la soluzione più semplice che mi si presenta alla mente è quella di lasciare sostanzialmente le cose come stanno. Ritengo però che dal punto di vista di un rafforzamento politico dell'operazione di revisione degli statuti a cui ci

stiamo avviando sarebbe preferibile giungere ad un ridisegno dell'istanza regionale, perché potrebbe essere presentato come un atto di forte responsabilità da parte delle due comunità provinciali per sottolineare che si stanno facendo dei passi avanti rispetto ad una storia pregressa. Inoltre si potrebbe mostrare che siamo in grado di esercitare una "creatività politica" che è sempre un atto implicito per rivendicare e legittimare una capacità, sia pure relativa e circoscritta, di sovranità e di autonomia.

Mi permetto dunque, pur senza avere alcun titolo per farlo, di sottoporre quella che non è al momento più che una fantasia: un tentativo di immaginare una nuova composizione dell'organo di governo della regione. Certo si tratterà poi di pensare a quali possano essere le sue competenze, ma in questo primo momento credo ci si possa fermare sul principio generale che si tratterà di tre tipi di competenze:

- 1) capacità di rappresentanza complessiva verso l'esterno della regione, laddove una azione sotto questo titolo possa risultare più forte ed incisiva rispetto ad azioni condotte sotto la bandiera delle due provincie autonome per quanto eventualmente coordinate. Penso per esempio al possibile coordinamento dell'azione dei rappresentanti nel parlamento (salva ovviamente l'indipendenza individuale di deputati e senatori come previsto in Costituzione), ad azioni di presenza in ambito UE, a negoziazioni col governo centrale.
- 2) Attività di coordinamento per interventi e materie che trascendono i confini provinciali: trasporti, interventi di tipo economico, gestione energetica, ma anche eventualmente coordinamento di politiche della sanità, ecc. Qui non si tratterà di sovrapporre, se posso esprimermi in maniera non tecnica, normative regionali a normative provinciali, ma di armonizzare normative provinciali (ovviamente nessuna clausola di supremazia).
- 3) Attività di promozione di un incremento del senso di appartenenza regionale delle nostre popolazioni. Capisco che questo sia un terreno difficile, soprattutto coi nostri partner sudtirolesi, ma ritengo che fissare un principio di questo tipo sarebbe di grande significato "prospettico" e di

ulteriore legittimazione della nostra autonomia speciale. Sarebbe il segnale della volontà di aprire una nuova stagione storica e anche questo, se mi è permesso dirlo, rafforzerebbe l'immagine "costituente" della nostra impresa.

Credo che, sviluppando il dibattito che si è già svolto sul ruolo e sul profilo che dovrebbe assumere la Regione rispetto alle due Province Autonome da cui è composta, si debba riflettere su come dare per così dire un corpo istituzionale a quel mantenimento *significativo* dell'ente regione che appare difficilmente cancellabile visto che non sono tempi favorevoli alle riforme costituzionali: appare improbabile che si possa trovare una maggioranza anche solo semplice (non parliamo di quella di due terzi che eviterebbe il referendum) per la riforma dell'art. 116, 2 e 131 della costituzione vigente.

Da questo punto di vista mi sembra ormai difficilmente proponibile anche l'utilizzo di una diversa dizione come "Unione regionale", perché anch'essa richiederebbe un procedimento di revisione costituzionale.

Credo che sia invece possibile agire sulla riforma delle normative statutarie relative all'istituzione regione, perché anche in questo caso si avrà un percorso di recepimento delle modifiche con legge costituzionale, ma non toccandosi direttamente il testo della Carta potrebbe essere meno difficile gestire il passaggio parlamentare. A questo fine è però, a mio modesto giudizio, molto importante introdurre qualche elemento fortemente "creativo", perché diventerebbe lo strumento con cui mettere in difficoltà le prevedibili obiezioni che verranno da diversi settori delle due Camere, in quanto sposterebbe il dibattito da un piano meramente tecnico-giuridico, su cui è difficile mobilitare consenso, ad un piano ideale in cui si potrebbe quantomeno tentare di coinvolgere sensibilità diverse dentro e fuori il Parlamento (anche offrendo per primi soluzioni evolutive alla attuale crisi dei sistemi di governo).

Nel contesto presente vedrei difficile intervenire sulla composizione del Consiglio Regionale così come prevista dall'articolo 25, comma 1, dell'attuale Statuto. Dovendo noi prevedere funzioni legislative per questo corpo è arduo sfuggire al filtro della sua composizione attraverso meccanismi di rappresentanza per via elettorale.

Quel che forse sarebbe possibile prevedere è uno snellimento della sua composizione soprattutto come escamotage per evitare di rendere il ruolo di consigliere regionale una

sorta di puro cascame della funzione di consigliere provinciale. Si potrebbe allora prevedere che i consigli provinciali di Trento e Bolzano eleggano al loro interno un certo numero di loro membri che divengono anche consiglieri regionali (ovviamente rispettando tutte le proporzionali etniche dovute e prevedendo meccanismi che garantiscano la rappresentanza proporzionale di tutte le forze politiche presenti in ciascun consiglio provinciale). In questo modo si avrebbe un corpo più responsabile (i consigli provinciali potrebbero concentrarsi a delegare i loro membri più interessati ad esercitare un vero ruolo di rappresentanza regionale) e più facilmente gestibile dato il numero contenuto di membri.

Si tratta naturalmente di una ipotesi che va sottoposta al vaglio dei due consigli provinciali, come del resto è previsto per qualsiasi delle nostre proposte. E' impossibile prevedere che una soluzione di questo genere possa trovare applicazione senza un ampio consenso da parte delle forze politiche dopo che si sia approfondita la questione facendo delle simulazioni sui suoi possibili esiti. Andrebbe studiato se in questo caso sia da prevedersi una indennità aggiuntiva per chi assume anche il compito di consigliere regionale che non diventerebbe più una semplice appendice del ruolo di consigliere provinciale, obiettivo che potrebbe anche raggiungersi semplicemente diminuendo l'attuale retribuzione di quei consiglieri provinciali che non avessero più il doppio incarico. Stiamo ovviamente parlando di variazioni modeste, qualche centinaio di euro di differenza fra le due retribuzioni.

Sarebbe certo opportuno introdurre anche una norma che impedisse la formazione di maggioranze occasionali in modo da ledere eventualmente i diritti di una delle due province autonome, ma ciò può essere ottenuto o introducendo il principio della maggioranza qualificata (almeno per le decisioni più importanti, o ogni qual volta questo procedimento venga richiesta da un terzo dei membri del Consiglio regionale) oppure richiedendo, come pure era già stato proposto in nostre discussioni, che la maggioranza debba essere raggiunta con il voto concorrente della maggioranza dei rappresentanti di ciascuna delle due componenti provinciali. Questo suppone però che ci si esprima sempre a voto palese, altrimenti il calcolo diventa impossibile, a meno che non si proceda a votazioni separate per gruppi provinciali.

Da rivedere è senz'altro l'art. 30 dello Statuto che non contempla espressamente la prassi ormai invalsa per cui al ruolo di presidente della Regione vengono eletti necessariamente

i presidenti delle due Provincie che si alternano nella posizione a metà legislatura. Codificare questa prassi significherebbe non rendere più elettivo il ruolo di Presidente della Regione, mentre la norma rimarrebbe invariata per i due vicepresidenti e per i segretari. Andrebbe forse adeguato ovviamente il terzo comma e previsto qualcosa di specifico in caso di cessazione dalla carica di presidente della Provincia del Presidente della regione per così dire “di turno”. Il tema non è, mi pare, di così semplice soluzione per i due meccanismi diversi di elezione per il presidente della provincia di Trento (elezione diretta) e per il presidente della provincia di Bolzano (eletto dal Consiglio provinciale).

Dove a mio giudizio sarebbe possibile intervenire in maniera innovativa è nella formazione della Giunta regionale (art. 36 dello Statuto). Attualmente non ci sono molti dettagli sulla formazione della Giunta, a parte l'indicazione del numero dei vicepresidenti (due). Qui si potrebbe forse fare uno sforzo di creatività immaginando che, fermo restando il numero dei vicepresidenti che è legato ad un bilanciamento delle componenti etniche, si potrebbero fissare in statuto il numero minimo degli assessori e la loro ripartizione fra appartenenti alla provincia di Trento e appartenenti alla provincia di Bolzano, ma anche introducendo una riserva di posti a personalità non facenti parte degli eletti in organi rappresentativi (comunali, provinciali, di valle, ecc.) di alto profilo intellettuale e morale in grado di dare un apporto particolare al ruolo che dovrà assumere la regione nel rispetto della sua complessità e del nuovo spirito che anima lo statuto che andremo ad approvare. Per queste personalità potrebbero anche essere già identificati specifici ambiti che suonino significativamente programmatici. Faccio degli esempi solo per spiegare il senso della proposta. Partiamo dall'idea che si tratti di tre ruoli di assessore: uno potrebbe avere la competenza alle politiche di coesione regionale (sul piano sociale, culturale, ecc.); uno alle politiche di cooperazione europea ed internazionale; uno alle politiche di sviluppo economico e territoriale. Si tratterebbe, come è ovvio, di azioni di coordinamento e di produzione di studi e conoscenze, poiché la gestione concreta di tutto quanto richiesto da queste politiche rimarrebbe operativamente in capo alle provincie.

Mi permetto di sottolineare che l'introduzione di questa componente extra-politica, che per quanto ne so non è prevista in nessuno degli statuti regionali o comunali darebbe una caratterizzazione di novità al nostro statuto e verrebbe incontro a quella domanda di incremento dell'incontro fra classi politiche e ruoli di leadership nella società, senza

tuttavia scadere nel populismo di delegittimare le istanze politiche, perché sarebbe sempre il consiglio regionale, organo politico-rappresentativo, a nominarli, sia pure con la caratteristica di scelte sottoposte al vincolo della maggioranza qualificata (caratteristica che, mi permetto di dire, ha fatto buona prova fino ad oggi per esempio nella designazione dei giudici della Corte Costituzionale, al di là della fatica che talora tale procedura ha comportato).

La *ratio* della norma non è ovviamente quella di delegittimare la classe politica, ma di sottolineare che essa non è una casta chiusa, bensì un veicolo per la valorizzazione delle risorse che la società nel suo complesso mette a disposizione. Da questo punto di vista si attiva un processo per cui la classe politica (il Consiglio regionale) riconosce l'importanza di affidare alcuni compiti che sono particolarmente significativi per legittimare un ente oggettivamente debole sotto questo profilo come è la Regione quale sede di sviluppo e di integrazione di una ricca articolazione di istanze istituzionali e sociali che la compongono. Questa integrazione può più facilmente trovare impulso essendo affidata a persone che non devono passare attraverso le filiere complesse che oggi presiedono alla formazione delle liste per le elezioni (istanze di partito, particolarità territoriali, ecc.) e che dunque possono meglio, per prestigio personale riconosciuto e per il loro essere esterni (per quanto non estranei) alle dinamiche del confronto fra i gruppi politici, incarnare e dare credibilità allo sforzo che deve essere fatto di tendere a fare della regione un orizzonte che vada oltre quello tradizionale della gestione amministrativo-burocratica di un territorio. Il numero molto limitato di queste posizioni rende evidente che la loro scelta deve veder prevalere il criterio della rappresentatività regionale complessiva che ciascuna figura può offrire, al di là di appartenenze politiche, territoriali, culturali o quant'altro.