

RIFORMA DELLO STATUTO DI AUTONOMIA L.P. n. 1 del 2016

Processo partecipativo		
Laboratorio sull'Autonomia		
Trento, Palazzo della Provincia, Sala Wolf		15/16 settembre 2017

Ambito tematico	I. I FONDAMENTI DELL'AUTONOMIA SPECIALE
Presentazione	Prof. Giandomenico Falcon, presidente della Consulta; Dott.ssa Martina Loss, componente della Consulta

L'ambito tematico viene presentato congiuntamente dai due relatori, **Giandomenico Falcon** e **Martina Loss**. Nella discussione tra i partecipanti sono emerse osservazioni e proposte che vengono qui sintetizzate per punti.

- a) Viene innanzitutto posto il quesito su come sia possibile, oggi, giustificare la nostra autonomia. Accade infatti che ci si trovi di fronte a questa domanda nei contatti e nelle relazioni con persone di altre regioni, che chiedono di giustificare i nostri privilegi. La nostra autonomia è conferita dallo Statuto speciale, ma c'è alla base una storia di autogoverno testimoniata dagli usi civici, dalle regole e altri istituti simili, che hanno consentito negli anni di gestire meglio il territorio. Quindi ci sono ragioni forti che giustificano la nostra autonomia. La stessa conformazione geografica, che richiede un sistema di autogoverno capace di una corretta gestione territoriale e di una tutela ambientale, ne è la dimostrazione. Questa tradizione storica va dunque valorizzata nello Statuto ed anche in un eventuale suo preambolo. Si osserva, peraltro, che nel documento preliminare sembra esservi una narrazione un po' retorica, anche per quanto riguarda la questione dei confini. Si ritiene, in generale, che si debba essere più incisivi non solo sulla descrizione dei fatti pregressi, ma anche su ciò che l'autogoverno ha prodotto nel presente.
- b) Nell'esperienza dell'associazionismo l'autonomia è un valore importante, che consente di distinguerci dalle altre regioni. Ma anche la nostra autonomia ha grossi limiti, dovuti alle modalità con le quali viene gestita. L'architettura e l'immagine che della nostra autonomia danno i media non corrispondono a quelle fattuali, anche per quel che concerne le esperienze di partecipazione. L'autonomia è infatti il governo degli eletti e in tale sistema sono veramente poche le decisioni partecipate. Si assiste a una difficoltà di dialogo tra cittadini e rappresentanti politici, incapaci questi ultimi di rapportarsi con le persone dopo che sono stati eletti. Il modello da adottare dovrebbe essere quello della Svizzera, dove chi è eletto ha una serie di vincoli affinché la rappresentanza sia reale. Non possiamo adagiarci su un sistema che prevede la totale delega delle funzioni pubbliche agli esponenti politici, ma è necessario ritrovare la capacità di dialogo con i cittadini.

- c) La domanda principale da porsi è perché ci si ritrovi in un numero così esiguo a discutere di un tema così importante. Una parte della responsabilità è da attribuirsi alla scuola, luogo di formazione per eccellenza, dove è d'obbligo conoscere il significato del termine autonomia. L'educazione civica andrebbe reintrodotta e promossa sin dalla scuola elementare affinché i giovani vengano coinvolti.

Giandomenico Falcon, intervenendo nel dibattito, condivide l'idea che ci si debba porre qualche domanda relativa all'esigua partecipazione. Concorda con chi osserva come la scuola non fornisca, e non abbia mai fornito, le informazioni necessarie sul tema, né in Trentino né altrove. C'è dunque una evidente lacuna, visto che non vengono forniti ai giovani gli strumenti per rendersi conto della propria comunità istituzionale. Ritiene sia più facile ottenere una decisa partecipazione su temi nei quali si debbano fare delle scelte immediate. L'autonomia invece è un tema complesso, dove funziona meglio il meccanismo della delega. Molte persone pensano infatti che l'autonomia sia un tema di cui altri si debbono occupare e così facendo sottovalutano il contributo personale che potrebbero dare. Esprime perciò adesione rispetto a quanto è stato osservato dai partecipanti. Pensa che sarebbe importante documentare, anche sotto il profilo economico, cosa l'autonomia ha prodotto nel corso degli anni. Conclude osservando che il tema non è tanto quello della gestione dei confini - che appartiene allo Stato - quanto quello delle competenze.

Martina Loss condivide quanto detto da alcuni partecipanti, ricordando che su molti argomenti qui sollevati vi è stato un dibattito ampio nell'ambito della Consulta. Per quanto riguarda i fondamenti dell'autonomia, per esempio, tale dibattito non ha portato ad una condivisione piena, specie per quanto riguarda fatti storici diversi e più risalenti nel tempo rispetto all'accordo Degasperi - Gruber, che nel documento preliminare viene individuato quale momento saliente. La tematica del paesaggio è una delle più forti e condivise. Per quanto attiene ai confini osserva che siamo in un contesto europeo, dove i percorsi riguardanti le macroregioni sono ormai diffusi.

Ambito tematico	V. AMBITI E COMPETENZE DI AUTONOMIA. PARTECIPAZIONE ALLE DECISIONI DELLO STATO E DELL'UNIONE EUROPEA
Presentazione	Prof. Giandomenico Falcon, presidente della Consulta

Il tema è stato introdotto dal presidente della Consulta **Giandomenico Falcon**. Di seguito una sintesi del suo intervento e i principali punti emersi nel dibattito.

Giandomenico Falcon apre la riflessione evidenziando come la presenza dell'Unione europea abbia grandi riflessi sulle competenze, a partire da quelle dei singoli Stati: infatti molte competenze statali sono transitate all'Unione europea. Questo processo di travaso di competenze non si è mai fermato, e la stessa crisi economica lo ha favorito: si pensi, a riguardo, alla questione delle banche. In tale contesto si pone lo Statuto speciale di autonomia, dove il riparto di competenze si basa su un rapporto fra Stato, Regione e province autonome, ma allo stesso tempo il riparto deve tener conto che oggi c'è la competenza dell'Unione europea; per le province autonome ciò si traduce nel poter partecipare alle decisioni dell'Unione europea.

Il presidente della Consulta ha poi ricordato che durante il seminario svoltosi nella mattinata sui temi del regionalismo italiano e sulla riforma dello Statuto speciale il professor Roberto Bin ha precisato che lo Statuto speciale non è un atto di autonomia, ma è un atto approvato con legge costituzione, un atto condiviso che individua i soggetti e cosa essi fanno: la comunità interessata partecipa all'atto condiviso perché viene sentita, e in questo può avere un ruolo inserendo un preambolo allo Statuto, dove si riconoscono le particolarità di quella stessa comunità.

Sul piano delle competenze, la comunità potrebbe chiederne di nuove. Ci sono realtà confinanti con la nostra Regione che chiedono maggiori risorse economiche (ad esempio la regione Veneto); ma la richiesta va accompagnata da maggiori competenze. Ora, posto che la nostra Regione e le due province autonome hanno tante competenze, cosa potrebbero chiedere? Oggi lo Statuto speciale parla di varie competenze, ad esempio in materia di suolo o paesaggio, ma non c'è una competenza in materia di ambiente, mentre nel titolo V della Costituzione quest'ultima è una delle maggiori competenze attribuite allo Stato. Le competenze individuate nello Statuto speciale, per quanto siano ampie, non sono complete. E' vero che la legge costituzionale 3/2001 riconosce, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione del nuovo titolo V della Costituzione alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, ma questo ha creato non pochi problemi in sede interpretativa e applicativa. Il problema è quindi estendere le competenze che ci sono e fissarne la qualità: definire gli ambiti di competenza e definire chi fa che cosa.

Va precisato che, in tema di competenze, avere una partecipazione produttiva della comunità è difficile, perché è un settore un po' complesso e tecnico. Il tema va legato alle competenze della Regione: dal 1972 in poi la riforma statutaria ha dato più competenze alle due province e ora, con l'articolo 47 dello Statuto speciale, sono i consiglieri provinciali e le due province che si uniscono e costituiscono la Regione, non più viceversa. In questo contesto, se parliamo di riforma dello Statuto speciale, quale sarà la fase successiva? Bolzano e la Convenzione sull'autonomia guardano un po' con sospetto al ruolo della Regione, mentre la Consulta per lo Statuto speciale di Trento lo riconosce e riconduce in capo alla Regione anche un ruolo di coordinamento.

Nel dibattito tra i presenti sono emerse alcune proposte e osservazioni che vengono riportate di seguito per punti.

- a) È importante ribadire la presenza della Regione e quanto si dovrebbe riconoscere di autonomia alle due province, tendendo presente che queste ultime sono realtà piccole. A Bolzano si vuole togliere la Regione e togliere anche la parola "Alto Adige", lasciando solo la parola "Südtirol". La visione degasperiana invece era quella di avere una Regione con la minoranza tedesca tutelata, ma con capoluogo Trento. Il Trentino non dev'essere al traino dell'autonomia di Bolzano.
- b) Spesso non ci si rende ben conto della responsabilità che si ha nel vivere la nostra autonomia e di vivere nell'Unione europea. Sarebbe importante riuscire a creare delle situazioni dove si possa, senza tanti formalismi, spiegare e dare delle informazioni ai cittadini, informazioni che esplicitino concretamente cosa ogni giorno significa l'autonomia e cosa vuol dire partecipare ed essere cittadini dell'Unione europea, precisando anche cosa comporterebbe togliere tutto questo, ad esempio quanto a moneta unica, tariffe telefoniche o assenza di dogane. In questa sede e in questo contesto, poi, occorre capire cosa vogliamo dalla partecipazione, come organizzarla. Dobbiamo aiutare i cittadini a porsi la domanda: "Ma tu, come cittadino, cosa hai e cosa perderesti senza l'autonomia? Non devi aver paura di non sapere, ma devi informarti."

Giandomenico Falcon chiude il dibattito con una riflessione: tutti riconoscono il genio di Degasperri, ma ora non si deve dire cosa ha fatto Degasperri, ma capire e dire cosa potrebbe fare Degasperri oggi. Oggi sappiamo che la Regione è in crisi perché molte competenze sono passate alle province, ma c'è qualcosa che accomuna le due province e c'è un livello istituzionale che le unisce. La Regione è un collante e la storia del Trentino e dell'Alto Adige è meglio garantita se la si lega alle vicende transalpine.

Per quanto riguarda invece il tema più specifico delle competenze, va rilevata la difficoltà di delineare i confini tra competenza statale e competenza provinciale. Ne sono esempi le competenze in materia di valutazione di impatto ambientale, di commercio o di lavori pubblici, dove non è ben definito quanto e cosa spetta alle province e quanto allo Stato, che fa valere in queste materie anche altre sue competenze, come quelle in materia di concorrenza o di ordinamento civile; questo

porta a contenziosi davanti alla Corte costituzionale. Ecco quindi quanto è complesso parlare e discutere di competenze.

In relazione alla clausola di maggior favore della legge costituzionale 3/2001, che prevede l'estensione alle province autonome delle forme di autonomia più ampie riconosciute alle regioni ordinarie, nel 2001 si pensava che la riforma del titolo V portasse effettivamente a una grande autonomia e fosse una riforma ampia. Per alcuni aspetti, come l'aver tolto il rinvio governativo per le leggi regionali e provinciali, rappresenta effettivamente un elemento di maggior autonomia, in particolare sul piano dell'approvazione delle leggi; ma poi, sul piano delle materie, si è invece visto progressivamente che nel concreto non c'è stata una maggiore autonomia per le regioni ordinarie e speciali. Ad oggi il legislatore statale ragiona sulla lettera dell'articolo 117 della Costituzione per esercitare la sua competenza legislativa, e anche se si trova spesso nella legislazione statale la clausola: "Questa legge si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibile con i rispettivi statuti speciali e le relative norme di attuazione", poi, a livello interpretativo e applicativo, nascono problemi su cosa e quanto si applica.

Infine, il decreto legislativo 266/1992 è un importante meccanismo di garanzia che consente di adeguare, nella materie di competenza, l'ordinamento provinciale alla normativa statale, escludendo effetti abrogativi della disciplina provinciale vigente e garantendo così stabilità e continuità alla normativa locale; si tratta però di un meccanismo che di fatto funziona bene solo quando c'è una competenza provinciale specifica e ben chiara, non quando essa non è nitidamente delimitata.

Ambito tematico	III. LE MINORANZE LINGUISTICHE
Presentazione	Prof. Jens Woelk, vicepresidente della Consulta, Giuseppe Detomas, consigliere provinciale e componente della Consulta

Jens Woelk, aprendo il dibattito, rileva che il tema della tutela delle minoranze linguistiche accomuna le due province autonome, ma al contempo evidenzia che nelle due realtà provinciali sono maturate esperienze differenti che hanno determinato la produzione di normative diverse. L'una, in provincia di Bolzano, basata sul principio personale (gruppi linguistici) e l'altra, in provincia di Trento, basata invece sul principio territoriale (aree di insediamento storico delle minoranze). In provincia di Bolzano, peraltro, il tema del bilinguismo emerge con particolare evidenza, e nelle valli ladine, in cui le lingue parlate sono tre, ancora di più. In provincia di Trento, al contrario, vi è una netta maggioranza linguistica italiana, a cui si affiancano le tre aree di insediamento - Valle di Fassa, Comune di Luserna e Valle dei Mocheni - delle tre minoranze linguistiche: ladini, mòcheni e cimbri. A tutela di queste minoranze trovano applicazione norme speciali; in particolare la Provincia di Trento ha promulgato la legge n. 6 del 2008, recante "Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali", che contiene una disciplina molto articolata tesa a valorizzare le loro peculiarità. Informa che le tre realtà linguistiche sono state coinvolte dalla Consulta attraverso l'apertura di tre tavoli di discussione che hanno visto una partecipazione attenta e numerosa delle realtà locali. Rileva in particolare che le minoranze linguistiche sono forse la categoria più interessata alla riforma. Di fatto la questione identitaria, il territorio e l'autogoverno sono temi che coincidono e costituiscono la base delle riflessioni svolte dalla Consulta, da cui ha preso l'abbrivo l'elaborazione della terza sezione del documento preliminare di riforma dello Statuto riguardante le minoranze linguistiche.

Nel dibattito che segue, in sintesi, emergono alcune osservazioni.

- a) Viene sottolineata la necessità di raccogliere le attuali disposizioni dello Statuto sulle minoranze linguistiche in un'unica sezione, in un'ottica di sistematizzazione, seguendo tre direttrici: maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e valorizzazione della relativa disciplina, introduzione di ulteriori strumenti per le minoranze linguistiche negli ambiti di scuola, lingua e cultura e rafforzamento della rappresentanza e della partecipazione politica delle minoranze linguistiche del Trentino attraverso forme di organizzazione associata delle realtà locali.

Giuseppe Detomas, nel suo intervento, evidenzia come nell'attuale Statuto le norme sulle minoranze siano inserite in modo disorganico e disarmonico. Gli statuti del 1948 e del 1972 contengono poche previsioni in materia. In particolare lo Statuto del 1948 prevede all'art. 87 che nelle scuole dei comuni della provincia di Trento dove è parlato il ladino sia garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina. Nel secondo

Statuto del 1972 vengono citati i ladini all'art. 102, sempre nel capo relativo all'uso della lingua tedesca e ladina. In seguito, grazie alla riforma del 2001, la tutela delle minoranze ha avuto un maggiore sviluppo. Il relatore precisa che, a differenza del passato, in particolare del '48, quando c'è stata la rivolta del mondo ladino nel Sudtirolo, o del '72, quando in provincia di Trento il movimento ladino rivendicava maggiore riconoscimento, oggi l'attenzione al tema delle minoranze linguistiche è funzionale alla stessa maggioranza, ed è per questo motivo che attualmente vi è un clima più favorevole verso il tema della valorizzazione di tali realtà.

In tal senso è necessario partire dall'accordo Degasperi - Gruber, il quale attribuisce alle minoranze una valenza tale da giustificare e fondare un'autonomia non solo in considerazione delle minoranze sudtirolesi, ma anche di quelle insediate in provincia di Trento, che rappresentano un elemento di congiunzione con la specialità dell'Alto Adige. Le minoranze, infatti, esprimono una propria capacità di unione nell'ambito della Regione; così, ad esempio, l'unità ladina costituisce un valore di unificazione in un quadro sovra-provinciale.

Con riguardo all'attività della Consulta il relatore fa presente che è emersa la possibilità di introdurre nella bozza delle riforma statutaria il riconoscimento di nuove minoranze linguistiche, declinando, quindi, il principio di tutela delle minoranze in modo più moderno attraverso il superamento della definizione di antico insediamento e dando ingresso nel nuovo Statuto al riconoscimento specifico di culture diverse. Tale possibilità è però stata esclusa, ritenendo che tali realtà trovino in ogni caso adeguata tutela nelle previsioni generali dello Statuto e attraverso l'art. 3 della Costituzione, nel quale è sancito il principio di uguaglianza. Altra questione particolarmente interessante affrontata dalla Consulta è quella riguardante l'importanza della valorizzazione dell'unità culturale espressa dalle comunità linguistiche, nell'ambito di una dimensione transregionale, che va oltre i confini politici. Più piccole sono le comunità e più è possibile l'estinzione di tali realtà; quando una minoranza linguistica interessa meno di 20.000 abitanti, infatti, si parla già di realtà morte. Pertanto frazionare una comunità in diversi ordinamenti provinciali o regionali rappresenta un pericolo per la sua sopravvivenza. Nelle due province di Bolzano e Trento i ladini sono tutelati attraverso differenti sistemi di protezione: in provincia di Bolzano con l'aggregazione al gruppo linguistico, mentre in provincia di Trento è stata creata una speciale forma di autonomia, il Comun General de Fascia. Entrambe i sistemi di tutela sono efficaci, ma essendo strumenti differenti creano evidentemente una separazione nelle due comunità ladine.

Giuseppe Detomas informa, inoltre, che in questi giorni sono state approvate alla Camera modifiche statutarie a tutela delle minoranze che consentono sessioni straordinarie in Consiglio provinciale su tale tema e prevedono il riconoscimento costituzionale del Comun General de Fascia. Rileva, peraltro, che in Parlamento non vi sono stati atteggiamenti di contrarietà all'approvazione di tali norme e che quindi c'è terreno fertile per l'approvazione di disposizioni statutarie a tutela delle minoranze.

Riguardo a possibili strumenti per superare il frazionamento della comunità ladina in tre province, nel dibattito viene proposto il caso della Svizzera, dove vi sono diverse inflessioni nella lingua retoromancia ed il problema della separazione delle differenze linguistiche è stato risolto attraverso l'introduzione di testi scritti comuni, di una stessa fonetica e di una programmazione televisiva e radiofonica unica.

A tal proposito **Giuseppe Detomas** chiarisce che vi è stato un progetto di standardizzazione della lingua ladina che ha coinvolto importanti esperti linguistici. Tuttavia l'ostacolo al superamento delle differenze è radicato nell'ideologia stessa delle diverse realtà linguistiche. I rappresentanti politici delle comunità ladine difendono, infatti, l'idea del ladino come lingua materna, che non può essere uniformata in una lingua comune. Con riferimento al tema della tutela delle minoranze a livello europeo, dal dibattito emerge che vi è una grande attenzione da parte delle istituzioni europee al patrimonio rappresentato dalle lingue locali e ritiene, quindi, opportuno che la cultura e la lingua ladina sia valorizzata nell'ambito del contesto europeo.

Jens Woelk ricorda che in Europa sono state adottate numerose iniziative a tutela delle minoranze linguistiche. In particolare cita la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali in vigore a partire dal 1998 e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, siglata a Strasburgo il 5 novembre 1992. A livello nazionale, inoltre, menziona la legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, sottolineando che l'Italia è uno dei paesi più attenti alle minoranze. In chiusura si dichiara scettico in ordine alla possibilità di spostare competenze in materia di minoranze alla Regione, in quanto si rischierebbe di perdere la differenziazione che caratterizza le due realtà provinciali, dove vigono i due diversi principi alla base della tutela delle minoranze, personale e territoriale, a suo giudizio inconciliabili. E' favorevole, invece, alla creazione di sedi uniche, come ad esempio un consiglio regionale delle comunità, per la condivisione di interessi e tematiche comuni alle comunità linguistiche.

Ambito tematico	II. PROVINCE AUTONOME E REGIONE: RUOLI, FUNZIONI E RAPPORTI
Presentazione	Giuseppe Detomas, consigliere provinciale e componente della Consulta

Giuseppe Detomas, presentando il tema, sottolinea che il rapporto tra Regione e province rappresenta il punto nodale dell'autonomia regionale. Ricorda che la Regione inizialmente accentrava tutte le competenze, ma che in seguito le rivendicazioni della Provincia di Bolzano tese alla costruzione di un'autonomia su base provinciale, le vertenze internazionali ed i fatti di terrorismo hanno determinato lo svuotamento delle competenze regionali. Osserva, quindi, che la Regione è costituita da due identità distinte e che il dibattito della Consulta si è conseguentemente innestato sulla necessità di individuare la giustificazione di uno Statuto unitario, che potesse unire le due comunità separate. Ciò ha portato all'elaborazione di un preambolo storico all'interno del documento preliminare, nel quale si richiama l'elemento unificante dell'autonomia, ossia l'accordo internazionale Degasperi - Gruber. Il riferimento a tale accordo, che è un atto giuridico, ha trovato d'accordo tutti i componenti della Consulta. Fa presente che durante i lavori si è considerato il percorso di crisi che ha vissuto nel tempo la Regione, la quale è stata spogliata progressivamente non solo delle funzioni amministrative ma anche di quelle ordinamentali.

A fronte di tale quadro osserva che durante i lavori della Consulta il tema affrontato è stato quello di valutare se attribuire maggiori competenze alla Regione o svuotarla di tutte le funzioni amministrative, affidando ad essa unicamente compiti di coordinamento, indirizzo ed ordinamentali. Dà conto, quindi, di quanto affermato dal professor Cosulich, componente della Consulta, il quale riconosce che in provincia di Trento il dibattito sul ruolo della Regione si sviluppa secondo due filoni: un primo orientamento che vorrebbe la Regione come tavolo di coordinamento tra le due realtà provinciali e un secondo indirizzo che riconosce la necessità di attribuire alla Regione proprie competenze e capacità di normare. Ricorda, peraltro, che il professor Cosulich ritiene che i due ruoli debbano convivere e che la Regione svuotata delle proprie competenze non possa reggere.

Dalla discussione tra i presenti sono poi emerse alcune riflessioni che vengono sintetizzate per punti.

- a) Viene contestato il riferimento storico all'accordo Degasperi - Gruber contenuto nel documento preliminare, giudicando tale richiamo anacronistico e privo di valore attuale. Si suggerisce al contrario di individuare nuovi elementi di coesione a giustificazione dell'autonomia e di unificazione delle due comunità; in particolare si ritiene che valore unificante possa essere riconosciuto alle peculiari caratteristiche geografiche del territorio. Si afferma, allora, che le Dolomiti possano rappresentare quell'elemento comune come base per l'autonomia.

- b) Si afferma l'opportunità di valorizzare l'euroregione e i rapporti di cooperazione tra le province di Trento e di Bolzano e Innsbruck, affermando la rilevanza di questo canale di coordinamento come laboratorio comune su temi quali la gestione del credito, l'associazionismo e la cooperazione. Si propone, inoltre, di promuovere iniziative culturali in ambito euroregionale, creando una rivista trilingue in italiano, inglese e tedesco e organizzando concorsi cui possano partecipare ed essere premiate le scuole migliori.
- c) Si evidenzia la necessità di addivenire a un'intesa tra la Provincia di Trento e quella di Bolzano sui temi cruciali della riforma statutaria, giudicando rischiosa la trasmissione a Roma di due documenti differenti.
- d) Viene da più parti proposto di rendere permanente la Consulta, affinché essa diventi un luogo costante di confronto e studio su tematiche quali la scuola, la formazione, la tutela dell'ambiente, anche per coinvolgere i giovani, oggi assenti dal dibattito.
- e) Si sottolinea che l'elemento alla base dell'autonomia non è tanto la montagna dal punto di vista geografico, ma soprattutto i valori condivisi in montagna, che generano un modello. Valori quali la solidarietà e la fiducia, diversi da quelli che reggono l'economia. Gli usi civici nascono in questo contesto. Il rischio è perdere questi elementi pregiuridici, questi valori condivisi, che hanno dato luogo al modello della piccola impresa, della cooperazione e che costituiscono l'elemento di unione del territorio. L'Unione europea ci sta togliendo competenze che permettono di mantenere questi valori e modelli: il principio di concorrenza e di libero mercato contrastano con queste realtà; conseguentemente debbono essere chieste regole europee differenti a tutela di tali specificità.
- f) Non esiste una vera realtà regionale. Sulla base dell'elemento unificante delle minoranze linguistiche sancito dall'accordo Degasperi - Gruber si deve rafforzare la dimensione e l'autogoverno territoriali dinanzi allo Stato.

Ambito tematico	<p>IV. COMUNI, FORME ASSOCIATIVE E RAPPRESENTANZA</p> <p>VIII. RISORSE E VINCOLI FINANZIARI</p>
Presentazione	Dott.ssa Laura Ricci e Prof. Carlo Borzaga, componenti della Consulta

In qualità di relatrice **Laura Ricci** illustra le argomentazioni che hanno portato la consulta a predisporre il documento preliminare, nella parte riferita al tema dei 'Comuni, forme associative e rappresentanza'. In particolare, evidenzia i seguenti passaggi:

- i comuni, a partire da quelli più piccoli, rappresentano il principale erogatore di servizi per i cittadini, e sono espressione del principio di sussidiarietà, della capacità di autogoverno, di cura e sicurezza del territorio (anche come argine allo spopolamento della montagna), a partire dalla gestione degli usi civici, primissimo esempio di come le nostre comunità sono abituate a fare insieme. Quindi è indispensabile riconoscere, a livello statutario, l'autonomia dei comuni e delle loro forme associative (oggi differenziate tra comuni trentini e sudtirolesi), nel rispetto del quadro regionale, in ragione della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali;
- va prevista una corrispondenza tra funzioni esercitate e risorse finanziarie disponibili, garantendo risorse certe alle autonomie locali;
- il Consiglio delle Autonomie Locali merita un riconoscimento statutario quale ente rappresentativo degli enti locali, sia per il suo ruolo di rappresentanza istituzionale sia sul versante della sua partecipazione al procedimento legislativo provinciale e regionale.

Quanto all'ambito tematico relativo alle risorse e ai vincoli finanziari il relatore, **Carlo Borzaga**, sottolinea anzitutto il collegamento con il tema precedente, dato che sono in questione le risorse in senso complessivo, per tutti i soggetti dell'autonomia locale. Nei prossimi anni si potrebbero registrare perdite significative, su questo versante. Anche tenendo conto del fatto le risorse devono essere proporzionate alle competenze.

Il dibattito in materia deve partire da alcuni spartiacque: anzitutto la de-costituzionalizzazione delle disposizioni statutarie in materia finanziaria, che ha consentito di adattarle, nel corso degli anni. Cosa che è stata fatta, poi, specialmente con gli accordi di Milano e di Roma. Un altro spartiacque è costituito dalla crisi economica del 2009: fino alla fine dello scorso decennio le province autonome avevano fatto registrare una crescita significativa, che s'era tradotta in maggiori risorse a disposizione. Nello stesso periodo, inoltre, ha iniziato a manifestarsi la crisi del debito italiano, su cui si sono innestate le politiche di bilancio. Ne sono venuti minori trasferimenti da parte dello Stato oppure, in caso di aumento della pressione fiscale, acquisizione di maggiori competenze, anziché riserva allo Stato delle maggiori entrate. Altra conseguenza di questa temperie è il Patto di stabilità, che serve a non superare i livelli di deficit concordati a livello europeo. Il documento della Consulta pone l'accento

sull'autonomia fiscale; che comporta una responsabilizzazione sul versante delle entrate, con un aumento degli spazi di autonomia tributaria, che consentano di impostare una politica economica. D'altro canto non bisogna dimenticarsi del principio solidaristico, con la conseguente perequazione di risorse a livello nazionale; e dell'esigenza di ridurre il debito pubblico.

E' necessario modificare le disposizioni finanziarie dello Statuto sulla base di questi principi, ha osservato **Carlo Borzaga**. Anzitutto per dare certezza ai fondamenti finanziari dell'autonomia, evitando ripetute trattative e agganciandosi a parametri precisi, per la determinazione dei trasferimenti; parametri che poggino su indicatori che tengano conto anche di quanto si chiede agli enti locali per riequilibrare la finanza pubblica. I calcoli dovranno prendere in considerazione la popolazione ma anche, ad esempio, la montuosità del territorio, che comporta costi aggiuntivi. Una volta fissate le risorse complessive dell'autonomia bisogna stabilire quale sarà il concorso alla solidarietà nazionale. Inoltre bisognerebbe prevedere una clausola di garanzia delle finanze provinciali in caso di crisi dell'economia locale, prevedendo un concorso obbligatorio dello Stato. Sul piano dei tributi va sancita chiaramente nello Statuto l'autonomia delle province nella loro disciplina. Sul versante delle competenze, ormai, gli spazi espansivi sono quasi esauriti; qualcosa lo si potrà recuperare nel settore della riscossione di tributi, anche per combattere l'evasione. Un'apposita clausola, poi, dovrebbe impedire interventi unilaterali dello Stato. Infine sarebbe opportuno allentare il Patto di stabilità, rendendo disponibili risorse già accantonate.

Nel dibattito sono emerse alcune osservazioni su entrambi i temi, sintetizzate per punti.

- a) Sarebbe opportuno intervenire sulla fiscalità, che dev'essere legata a dove viene prodotto il reddito, non alla sede legale delle società (come si sta cercando di fare a livello europeo, con alcune prime applicazioni nei paesi di lingua tedesca). Inserire nello Statuto una clausola di questo genere sarebbe importante soprattutto con riguardo alle sedi delle banche.
- b) Gli accordi di Milano e di Roma hanno lavorato su cifre molto rilevanti senza un'adeguata trasparenza e un adeguato dibattito: tutto s'è ridotto ad accordi fra le burocrazie. La trasparenza, invece, dovrebbe essere garantita. Il documento preliminare, inoltre, è un po' timido sui contributi di solidarietà, per cui sarebbe opportuno tornare alla situazione antecedente il 2009.
- c) Gli accantonamenti richiesti al Trentino a seguito del patto di stabilità sono sproporzionati rispetto alle nostre dimensioni, forse: la cosa dovrebbe essere verificata.
- d) Rispetto alle finanze si rischia di creare una cultura dell'autarchia, che è l'opposto di dove va il mondo, anche economicamente. Piuttosto bisognerebbe incentivare la partecipazione a progetti di livello nazionale, anche a livello finanziario. Inoltre è

bene tenere in conto il ruolo crescente dell'Unione europea, sempre più incisiva nella definizione delle politiche pubbliche, a partire da quelle inerenti la ripartizione delle risorse.

- e) Viviamo una fase di transizione, ed è probabile si vada verso un aumento dei poteri europei in materia di gestione delle risorse economiche. Comunque è importante ribadire la clausola del trattenimento a livello locale dei 9/10 dei tributi. Bisognerebbe dare attuazione alle disposizioni statutarie che già rendono possibile un intervento delle province nella lotta all'evasione fiscale. E chiedersi come mai l'economia e i bilanci crescano più a Bolzano che da noi.
- f) Abbiamo sempre avuto molti comuni in più rispetto alla provincia di Bolzano. La Provincia ha provato a tamponare questa situazione creando degli enti intermedi che però aumentano i livelli di gestione degli interventi, portando complicazione. E' chiaro che il pilastro devono restare i comuni: ma ha senso che ce ne siano così tanti? Che forza contrattuale hanno i piccoli comuni? Le fusioni aumenterebbero la qualità dei servizi. Questi non sono argomenti statutarie; ma bisognerebbe tenerne conto.
- g) La frammentazione fa perdere in incisività. E' importante l'autogoverno: che se non c'è massa critica rischia di non funzionare, però. In Trentino sono molto vive le identità di valle, con poca collaborazione reciproca. Il fatto che nelle Comunità di valle siano rappresentati i sindaci, d'altronde, aiuta le sinergie. Bisognerebbe creare modalità di lavoro che consentano ai comuni, in orizzontale, di scambiarsi buone pratiche. I problemi pratici dovrebbero avere più peso delle questioni identitarie.

Carlo Borzaga osserva come anche a livello comunale sia importante accoppiare autonomia e responsabilità. Bisogna ribadire in Statuto il fatto che la provincia partecipa alla solidarietà nazionale. Non crede che il Trentino sia così autarchico: fa l'esempio dei progetti europei dell'Università di Trento; certo, sono necessari degli stimoli finanziari per incentivare i vari attori a prendere questa strada.

Ambito tematico	<p>VI. FORMA DI GOVERNO</p> <p>VII. DEMOCRAZIA DIRETTA, PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E BUONA AMMINISTRAZIONE</p>
Presentazione	Prof.ssa Anna Simonati, componente della Consulta; Lorenzo Baratter, Consigliere provinciale e componente della Consulta

Anna Simonati, nell'introdurre il settimo ambito tematico, sottolinea che il documento preliminare prodotto dalla Consulta accoppia gli istituti di partecipazione alla buona amministrazione. Nello Statuto vigente solo i primi sono sommariamente disciplinati. La Consulta ha ritenuto che fosse opportuno potenziarli e aggiungervi la buona amministrazione. Va premesso che lo Statuto è una legge costituzionale, e quindi si colloca molto in alto nella gerarchia delle fonti. Quindi può contenere solo una disciplina per sommi capi, che dovrebbe durare decenni.

Nello Statuto vigente sono disciplinati gli istituti partecipativi classici: referendum, iniziativa popolare, petizioni. La Consulta ha ritenuto opportuno potenziarli. Si è pensato di farlo, però, battendo strade diverse da quelle classiche, e ampliando la partecipazione democratica. Ma senza indicazioni troppo dettagliate, ad esempio sugli strumenti di comunicazione da usare nei rapporti fra istituzioni e cittadini. Ci si è chiesti, qui, se nello Statuto fosse opportuno indicare solo i principi o anche gli strumenti (come l'inchiesta e il dibattito pubblico, che sono più conosciuti all'estero e livello nazionale sono usati, talora: ma non sono disciplinati), e se fosse opportuno indicare i macrotemi su cui è bene attivare gli strumenti di partecipazione.

Un altro problema, ha osservato **Anna Simonati**, è quello di come rendere realistica ed efficace la partecipazione. Di qui l'idea d'inserire qualche accenno al dovere delle istituzioni di esprimersi sul punto di vista dei cittadini, tenuto conto che certo non si potrebbero trasferire loro le competenze, perché dobbiamo rispettare i principi costituzionali. Inoltre ci si è chiesti se fosse opportuno fare riferimento non solo alla democrazia rappresentativa e a quella partecipativa, ma anche alla democrazia associativa, con cui s'instaura un rapporto dialogico con le formazioni sociali. In Trentino queste forme sono vitali e sono gestite collegialmente, come accade per gli usi civici: questi sono uno strumento di democrazia associativa, quindi, che ha come riferimento non il singolo, ma una collettività; e hanno a che fare con l'identità trentina. Quanto ai principi di buona amministrazione, bisogna ricordare che alcuni non sono nello Statuto perché si fa riferimento alle norme di principio nazionali. Secondo la Consulta, comunque, è opportuno che lo Statuto dica qualcosa in proposito.

Nel dibattito tra i presenti sono emerse alcune proposte e osservazioni che vengono riportate sinteticamente per punti.

a) La partecipazione potrebbe prendere come base internet, anche per risparmiare.

- b) D'altro canto incontrarsi di persona è più faticoso, ma consente di ascoltare e conoscersi. Inoltre bisogna tener conto degli strumenti già presenti nella Costituzione e anche a livello europeo, come le petizioni; oltre che dei relativi parametri, come il numero delle firme. Altra questione è quella delle barriere alla partecipazione, che bisognerebbe abbattere. A questo scopo servirebbe introdurre, nelle scuole, l'insegnamento dell'educazione civica all'autonomia.
- c) Se non si vuole che lo Statuto dica troppo si potrà parlare genericamente di promozione della cultura della partecipazione. Il problema, comunque, sono i risultati del processo partecipativo e come farli rispettare a livello politico. Un esito vincolante sarebbe eccessivo, forse; ma si dovrebbe trattare comunque di un indirizzo forte. Quanto alle aree della partecipazione, lo Statuto potrebbe ricordarle in maniera esemplificativa.
- d) Lo Statuto potrebbe esprimersi sull'opportunità di prevedere istituti consultivi - come la Consulta degli studenti -, specie in determinati ambiti, come quello sociale o urbanistico.
- e) E' importante che la partecipazione sia accompagnata da un'informazione adeguata. In ogni caso potrebbe essere estesa ai sedicenni. Sarebbe importante sottolineare il ruolo fondamentale della scuola, nel raccordo fra istituzioni e cittadini: di qui la proposta di insegnare la storia dell'autonomia.

Anna Simonati osserva che fra i principi di buona amministrazione c'è un riferimento all'informatizzazione dell'attività amministrativa; che riguarda anche la scuola, implicitamente. Quanto alle sottolineature sulla partecipazione informatica, la Consulta non ha dato indicazioni. Potremmo ribadire alcuni principi costituzionali che riteniamo particolarmente nostri. Inoltre potremmo prevedere organi di composizione di conflitti fra le istituzioni (garanti). Però dobbiamo stare attenti a non dare una falsa idea della partecipazione: questi strumenti non possono spostare le competenze. Quindi non si può vincolare il consiglio all'esito della partecipazione, dal punto di vista costituzionale; ma si può dire che quest'esito va preso in considerazione, e che bisogna motivare le relative decisioni.

Lorenzo Baratter ricorda l'importanza di collegarsi con quanto sta decidendo la Convenzione istituita parallelamente in provincia di Bolzano. Sul tema della partecipazione riprende un'osservazione sul sentimento d'inadeguatezza della popolazione, su cui bisognerebbe riflettere, anche considerando che forse non c'è percezione su come funziona l'autonomia. Quanti sanno che cosa sono le norme d'attuazione dello Statuto, ad esempio? La scuola e l'informazione, in questo, sono cruciali. Nella legge provinciale sulla scuola, però, è già previsto, da poco, l'insegnamento dell'autonomia e della storia locale.

Presentando l'ambito tematico 'Forma di governo', **Lorenzo Baratter** ne ha sottolineato

il legame col tema della Regione. Il ruolo del governo regionale è delineato nello Statuto, mentre per le province si fa rinvio a leggi statutarie. La Consulta ha ritenuto che, con riguardo alle province, fosse opportuno confermare nello Statuto solo i principi fondamentali, lasciando il resto alla legge statutaria, compresa la valorizzazione delle istituzioni locali nel procedimento legislativo. Per quanto riguarda la Regione ci si è chiesti se una previsione di materie da cogestire fra province, con formule nuove, non rendesse opportuna la previsione anche a questo livello di una legge statutaria. Inoltre si è prospettato un eventuale snellimento del Consiglio regionale e una formalizzazione della staffetta ai vertici della Regione.

Anna Simonati, sulla legge statutaria, osserva che si occupa di democrazia diretta e ciò potrebbe valere anche per i nuovi istituti di partecipazione, da abbozzare nello Statuto. Quanto all'informatica come strumento privilegiato nei rapporti con le istituzioni, la Consulta ha accolto l'idea che l'informatizzazione vada nel senso dell'efficacia e dell'efficienza; ma non ha detto che sia uno strumento di partecipazione, perché in tal modo s'incanalerebbero le modalità espressive della partecipazione. E' bene che questa si svolga in più modi: potrebbe essere negativo dire che se ne privilegia uno. Inoltre c'è il problema del livello di alfabetizzazione informatica della popolazione, da cui non possiamo prescindere.

Il vicepresidente della consulta **Jens Woelk** aggiunge che la democrazia diretta non è adatta a ogni tipo di scelte, con particolare riguardo a quelle complesse, che per questo sono affidate ai parlamenti. L'approccio della Consulta consiste nel vederla come strumento complementare. E' vero che con il referendum si decide, con la democrazia partecipativa no. Ma una logica plebiscitaria non andrebbe bene in provincia di Bolzano, ad esempio. Gli strumenti di partecipazione sono una novità ancora da sperimentare; forse le stesse manifestazioni della Consulta sono poco partecipate, a volte, perché non se ne vedono gli esiti. La democrazia partecipativa funziona bene quando è molto vicina alla decisione, cosa che qui non vale. Il suo obiettivo, comunque, è il miglioramento della decisione. Quanto al versante informativo, sottolinea il diritto dei cittadini a chiedere spiegazioni alle istituzioni.

Altri contributi emersi nel confronto tra i partecipanti, in sintesi.

- a) Sulla democrazia diretta è importante rifarsi all'esperienza svizzera, anche perché i programmi politici contengono promesse facilmente aggirabili, magari con la scusa delle risorse insufficienti. La possibilità per i cittadini d'incidere sulle decisioni è nulla, oggi. E le leggi sono approvate in completa autonomia dagli eletti, quasi che essi fossero consacrati dal cielo. Invece i vincoli, sotto forma di referendum (accompagnati dall'informazione dei cittadini), sarebbero necessari. Su questo ci si può rifare anche ai documenti della Commissione di Venezia. In ogni caso non si tratta di eclissare la democrazia rappresentativa, ma di affiancarle una seconda gamba, specie quando la prima non funziona bene.
- b) Potrebbe essere opportuno un rinvio ai diritti umani. La partecipazione, inoltre, non

riguarda solo la buona amministrazione, ma è un principio fondamentale. Si pone poi il problema di come tutelare chi non ha diritto di voto, ad esempio prevedendo momenti di ascolto per i giovani e gli stranieri.

- c) E' importante definire i soggetti della partecipazione.
- d) Quanto alla buona amministrazione, la collaborazione con la provincia di Bolzano va vista anche come mezzo per ottimizzare costi e risultati.
- e) Si potrebbe sottolineare l'importanza dei media locali, da noi probabilmente più presenti che altrove; le stesse lettere ai giornali sono un importante spazio di partecipazione. E' stato importante il finanziamento della sede RAI locale, che ci ha salvato dai tagli.
- f) L'informazione è importante anche per avvicinare i giovani usando i loro mezzi di comunicazione, come i social network, e utilizzando a tal fine la scuola.

Anna Simonati, per concludere, si chiede se la mancata citazione della partecipazione fra i principi fondamentali dello Statuto non sia un po' paradossale. Quanto al tema dei diritti umani non dobbiamo pensare allo Statuto come fonte autosufficiente: la tutela dei diritti fondamentali è pilastro del nostro sistema costituzionale, e quello è il suo luogo più proprio. Una volta richiamati genericamente i principi costituzionali è sovrabbondante riprenderli uno per uno, dato che mai si potrebbe declinarli diversamente nei singoli territori. Quanto ai soggetti della partecipazione osserva che non sono sempre le stesse persone: già adesso le norme provinciali che prevedono procedimenti partecipativi non si rivolgono sempre alle stesse categorie. Qui si tocca il problema delle nuove cittadinanze, che interessa anche gli usi civici, per esempio. Fino a che punto questi dovrebbero essere rinnovati? E' bene che lo Statuto dia un'indicazione in tal senso? Forse non è il caso che vada al di là del macroprincipio di favorire la partecipazione, da declinare nelle fonti subordinate. Lo Statuto non dovrebbe dire molto perché sarebbe troppo vincolante, tenuto conto della difficoltà di modificarlo.

Lorenzo Baratter aggiunge che oggi si concludono i sei mesi di partecipazione organizzati dalla Consulta. Ci si potrebbe chiedere se questa abbia dato esiti sufficientemente rappresentativi. Ritiene di sì: anzitutto la Consulta è stata creata per rappresentare essa stessa la società trentina, al di là della rappresentanza politica. Già la condivisione dei temi della riforma è un buon risultato. I passaggi successivi, in Consiglio regionale, saranno delicati, e lì usciranno le criticità; ma si vedranno anche le capacità di fare sintesi. La qualità dei dibattiti è stata molto elevata ed è indicativa di una buona partecipazione, che influenza anche il lavoro quotidiano dei consiglieri. Si chiede quanto l'autonomia sia una priorità per la società trentina. Spesso il dibattito politico, oggi, è più sul web che nei luoghi reali, e questo rischia di far perdere la dimensione del contatto umano. La scuola è essenziale per costruire una classe di cittadini consapevoli della storia e del funzionamento dell'autonomia.