

Disegno di legge

**Istituzione di una Convenzione per la predisposizione del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige**

Proponenti: cons.ri Cogo, Nardelli, Ferrari, Zeni, Dorigatti, Civico, Rudari, Tommasini, Bizzo, Magnani, Dello Sbarba, Heiss Hans, Bombarda, Lunelli, Anderle, Zanon, Agostini, Panetta, Casna, Muraro, Dallapiccola, Dominici

Trento, 25 luglio 2013



# **Disegno di legge “Istituzione di una Convenzione per la predisposizione del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige”**

## **Relazione accompagnatoria**

### **1. Le ragioni del cambiamento**

La riforma delle nostre istituzioni autonomistiche ha l'obiettivo di dare risposte concrete ai processi di trasformazione che i cittadini e i tempi richiedono e dunque non deve essere considerata “cosa” per gli addetti ai lavori.

Il dibattito sul nuovo assetto da dare alla Regione dura da ormai quasi vent'anni, dopo la chiusura del “Pacchetto” l'autonomia è entrata in una nuova fase che ha visto susseguirsi diversi cicli, ma è da allora che ha iniziato a prodursi uno scarto tra la disciplina statutaria e le evoluzioni sociali, politiche, economiche e anche (e soprattutto) istituzionali. Da dieci anni la questione della riforma è divenuta non più solo questione di opportunità, ma di necessità: la revisione costituzionale del 2001 ha cambiato radicalmente il quadro dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni (e Unione Europea) ed ha previsto a regime l'adeguamento degli statuti regionali.

Inoltre, essendo il ruolo dell'Europa determinante per le politiche nazionali, il ragionamento sul futuro del nostro assetto autonomistico, non può prescindere da una riflessione sul ruolo dell'Europa e da una interlocuzione forte con i Paesi ed i territori confinanti con la nostra Regione.

Non si può non vedere, inoltre, come la crisi abbia prodotto una progressiva consapevolezza che accanto al superamento del concetto di “Stato-Nazione”, vi sia comunque la necessità di un'organizzazione politica più ampia.

Prevedere forme di collaborazione forti con altre regioni è reso possibile dalla legge costituzionale 2 del 2001 “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano*” che ha attribuito alla legge provinciale le competenze riguardanti la definizione del sistema elettorale e la scelta della propria forma di governo. Anche la legge costituzionale 3, del 2001 dedicata soprattutto alle Regioni a statuto ordinario, ha comportato comunque notevoli innovazioni anche per quelle a statuto speciale. In particolare, ha stabilito che le due Province autonome “costituiscono” la Regione Trentino Alto Adige e ha attribuito alle Province ulteriori competenze, riconoscendo ad esse soggettività in campo internazionale e comunitario e la possibilità di ratificare con legge provinciale intese con altre Regioni; ha infine stabilito l'abolizione del controllo preventivo dello Stato sulle leggi provinciali e l'abolizione del controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Province.

Queste riforme hanno comportato ulteriori passi avanti nel processo di progressivo aumento di autonomia da parte delle Province e di conseguente perdita di ruolo della Regione, avviato con lo Statuto del 1972. Particolarmente significativo è il fatto di venire ad avere due Consigli Provinciali, eletti con differenti leggi elettorali che vanno a comporre un unico Consiglio Regionale, così come la potestà per le due Province di agire singolarmente, sia per quanto riguarda gli accordi internazionali, sia per quelli con altre Regioni.

Oltre a questi cambiamenti statutari, sono da segnalare alcune deleghe di competenze dalla Regione alle Province, realizzate secondo l'art. 18 dello Statuto. Significative le

deleghe riguardanti la gestione di catasto e tavolare (la Regione ha conservato la potestà legislativa e regolamentare), che hanno comportato il passaggio alle province autonome di buona parte dei dipendenti della Regione.

Ad inizio 2004 è arrivata una rilevante decisione politica: quella di non eleggere un presidente della Regione “terzo” rispetto alle Province, ma di nominare Presidenti della Regione, a turno, i Presidenti delle Province autonome.

Il quadro istituzionale si è ulteriormente modificato negli ultimi anni, grazie al cosiddetto “Accordo di Milano”, firmato il 30 novembre 2009 fra il Governo e le Province autonome di Trento e Bolzano, ed inserito nella legge 191 del 23 dicembre 2009, ossia la Finanziaria 2010. L'accordo, da un lato, ha aumentato l'impegno delle Province autonome nel sostegno delle finanze statali, ma dall'altro, ha fornito alcune nuove fonti di entrata ed ha delegato ulteriori competenze riguardanti l'università, gli ammortizzatori sociali, il lavoro e l'accertamento e la riscossione delle entrate. La Regione Trentino Alto Adige è citata all'articolo 108 in cui si stabiliscono le modalità di versamento da parte dello Stato delle quote erariali a Regione e Province autonome.

L'evoluzione dei rapporti tra le autonomie e lo Stato è stata ulteriormente confermata dalla legge finanziaria 2012 e la sempre maggiore responsabilizzazione delle autonomie nel sostegno ad uno Stato in grave difficoltà finanziaria, ha continuato ad essere uno degli obiettivi del Governo attualmente in carica.

A mutare ulteriormente il contesto, in questi anni, sono intervenute interessanti evoluzioni anche relativamente ai rapporti interregionali.

Per prima cosa è da ricordare come, dopo ormai venti anni di dibattiti, di proposte e di piccoli passi, la cooperazione istituzionale con il vicino Tirolo abbia trovato, finalmente, concretizzazione. Infatti, il 23 dicembre 2009 è stato inaugurato l'Ufficio comune dell'Euroregione Tirolo – Alto Adige – Trentino, con sede presso l'Accademia Europea di Bolzano. Ma l'atto più significativo della storia istituzionale della “Euroregione” si è realizzato con la creazione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Il GECT è un organismo previsto dal regolamento europeo nr. 1082/2006, dotato di personalità giuridica pubblica, costituito per facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri.

Va detto che il GECT coinvolge istituzionalmente le due Province ed il Land Tirol e non “considera” la Regione. Questa è una chiara contraddizione e comunque è impensabile che in futuro il nostro assetto istituzionale, se vuole essere più forte, possa basarsi sull'esistenza di un Ente regionale marginale! La stessa osservazione attiene anche all'Euroregione che non prevede la collaborazione e l'interlocuzione con l'ente Regione, ma ancora una volta tra i tre Länder.

Da segnalare infine i nuovi stimoli provenienti dalle altre regioni confinanti, Lombardia e, soprattutto, Veneto. Negli ultimi anni si sono infatti verificate numerose richieste di “passaggio di confine” da parte dei comuni limitrofi e da Belluno arriva con forza la proposta di creazione di una “regione dolomitica”.

Riassumendo almeno tre sono le ragioni, che esigono il cambiamento statutario:

- i cambiamenti radicali all'assetto statutario della nostra Autonomia, portati dal completamento del Pacchetto e dalla centralità sempre più evidente assunta dalle due Province di Trento e Bolzano;
- I mutamenti epocali della globalizzazione che hanno comportato: l'accresciuto ruolo degli enti locali nelle relazioni internazionali; un accresciuto ruolo del confine del Brennero soprattutto per quanto riguarda l'integrazione Europea; la necessità di forti collaborazioni con i territori confinanti; il ruolo sempre più determinante dell'UE;

- le spinte, pur contraddittorie, che arrivano dal governo centrale: la cosiddetta riforma federale prima e la volontà ri-centralizzatrice attuale, accompagnata da un clima generale sfavorevole alle autonomie speciali.

Dunque, il terzo Statuto di Autonomia deve delineare una **Regione più europea, più salda, più leggera**

## 2. Per una Regione più europea

Lo spirito di concertazione territoriale sull'asse Bolzano-Trento andrà sviluppato in **forme allargate anche con i territori confinanti**, a partire dal Tirolo già oggi coinvolto nell'Euregio e nel suo braccio operativo GECT, ma con uno sguardo di interesse anche verso l'area dolomitica. La prospettiva di nuovi assetti regionali transnazionali può essere così da subito anticipata, aprendo gradualmente gli incontri delle istituzioni regionali a rappresentanti – in forma di **osservatori, invitati permanenti, etc...** – di altri territori sulla base delle tematiche trattate. Un modo per anticipare future alleanze transnazionali, forme istituzionali mediane tra gli stati nazionali e l'UE dedicate alla *governance* di singoli temi comuni. Pare essere questa la forma migliore di concretizzazione di quella **Europa delle Regioni** che resta lo sfondo ideale ad una rinnovata cooperazione fra Trentino e Alto Adige – Südtirol.

## 3. Per una Regione più salda

La Regione sarà l'ente capace di sviluppare e rafforzare il proprio ruolo di incontro politico, restando **garante del processo di coesione** tra le sue diverse componenti linguistiche, e **garante dei diritti di cittadinanza, di indirizzo alla collaborazione** fra Trentino e Alto Adige – Südtirol, aprendosi in prospettiva al confronto con i territori del Tirolo, dell'area dolomitica e delle altre regioni confinanti. Tale ruolo riguarderà in particolare alcuni temi fondamentali: i rapporti con lo Stato centrale, con le istituzioni europee e con le altre regioni italiane ed europee e in genere tutti quelli il cui governo richiede una **visione sovra-territoriale**.

Strumento principale per il confronto saranno gli incontri del Consiglio regionale, somma dei due Consigli provinciali, sui temi che riguardano le grandi infrastrutture viabilistiche, sanitarie, culturali e della formazione e sulle tematiche ambientali (solo per esemplificare). Ugualmente la Giunta regionale sarà composta dai rappresentanti dei due organi provinciali, e si incontrerà periodicamente per dare corpo alla collaborazione territoriale attraverso l'**Istituto dell'Intesa**.

## 4. Per una Regione più leggera

La Regione dovrà essere un ente **con un ruolo di indirizzo e di raccordo tra le due Province, anche attraverso l'istituto dell'Intesa, sui temi fondamentali per lo sviluppo socio-economico della nostra Regione**. Leggeri dovranno diventare gli organi politici, **espandendo l'esperienza della staffetta** dalla Presidenza della Regione, alla Presidenza del Consiglio e prevedendo, inoltre, che la Giunta regionale, nella sua composizione, sia formata esclusivamente da assessori provinciali. L'Assemblea elettiva della Regione continuerà ad essere costituita dalla somma dei due Consigli provinciali, posto che la tripolarità del nostro sistema autonomistico non va messa in discussione.

L'Assemblea avrà funzioni sui seguenti temi:

1. questioni strategiche riguardanti rapporti tra Stato e Regione in tema di federalismo;
2. macroregione e rapporti europei;
3. tutela dei diritti di cittadinanza costituzionali e statutari e dunque garante, anche, del processo di coesione tra le sue diverse componenti linguistiche e culturali;
4. raccordo tra le due Province sui temi strategici per lo sviluppo socio-economico del territorio regionale.

## 5. Il percorso del cambiamento – Metodo nuovo – la Convenzione

Alla luce di quanto detto appare evidente come il primo e principale punto in agenda del nuovo Consiglio Regionale eletto a breve non possa che essere una **revisione dello Statuto regionale**, che affronti in modo organico le principali questioni aperte (disciplina dei rapporti competenziali e di quelli finanziari con lo Stato, formalizzazione e disciplina dei rapporti con l'Unione europea, ruolo della Regione, cooperazione transfrontaliera su tutte). Il metodo tradizionale di revisione è superato e non più efficace. E' pertanto indispensabile sceglierne un altro. Da diverso tempo si assiste infatti all'incapacità delle assemblee politiche di produrre riforme istituzionali di tipo strutturale.

I motivi sono vari e complessi. Tra questi da un lato la crescente complessità delle strutture e delle questioni istituzionali, che richiedono un grado di specializzazione che non può più essere garantito dagli eletti e dalle strutture di supporto parlamentare. Dall'altro, l'accelerazione della politica, la crescente urgenza delle decisioni, la frammentarietà dell'impegno politico rendono impossibile che un'assemblea legislativa (che dunque fa principalmente e già a tempo pieno un altro lavoro) possa efficacemente occuparsi di un lavoro di estrema delicatezza e complessità come la riforma della macchina istituzionale, un lavoro che richiede continuità (non può essere fatto tra una riunione politica e una seduta di commissione) e dedizione.

Per questo si sono andate sviluppando nell'ultimo decennio forme che possono definirsi di "outsourcing parziale" del processo di riforma. Fermo restando il potere decisionale finale da parte delle assemblee elettive (come peraltro imposto dalle costituzioni e, per il nostro statuto, dall'art. 103), si commissiona ad un organismo terzo la predisposizione del testo e dunque tutto il lavoro che l'assemblea non può fare.

Questi organismi sono frequentemente definiti "**convenzioni**" (un termine che evoca la natura quasi-costituente degli stessi) e sono ormai ampiamente diffusi. L'Unione europea (dopo avere sperimentato il metodo di riforma attraverso la creazione di convenzioni per l'approvazione prima della Carta dei diritti fondamentali e poi del Trattato costituzionale) ha formalizzato questo processo col Trattato di Lisbona, ed ora il ricorso ad una convenzione rappresenta il metodo ordinario per la revisione dei trattati (art. 48 Trattato UE). Sperimentazioni sono state poste in essere in Germania e in Austria per le riforme dei rispettivi sistemi federali (in Austria finora senza successo). La Regione Friuli Venezia Giulia è pervenuta all'approvazione del suo nuovo statuto di autonomia istituendo una apposita Convenzione per lo Statuto (l.r. 12/2004).

Pur nella diversità di dettaglio rispetto a composizione e funzioni delle convenzioni, tutte le esperienze presentano elementi comuni, così sintetizzabili:

- **composizione mista**, in modo da rappresentare le principali espressioni politiche,

territoriali, sociali, economiche, culturali e di expertise presenti nella società

- **numero non eccessivo di componenti** per consentire la speditezza dei lavori ma non troppo ridotto per non limitare la rappresentatività – a seconda dei contesti da 15 a 50 componenti. Per il contesto regionale parrebbe opportuno un numero intorno a 20, non più della metà espressione diretta della politica (possibilmente solo di tipo istituzionale e non partitico, ad es. 1 rappresentante della giunta, 1 o più del consiglio, ecc., evitando di prevedere rappresentanti di ciascun partito)
- la convenzione è **organismo ausiliario dell'assemblea**, alla quale poi presenta il lavoro finale e delle cui strutture si serve. La tempistica è di solito predeterminata (si stabilisce nella legge istitutiva il termine entro il quale il lavoro dovrà essere consegnato)
- **il lavoro è svolto in più fasi**. Normalmente: a) predisposizione di un documento preparatorio, spesso basato su alcune linee guida di carattere generale (politiche) fornite dall'assemblea; b) ascolto/coinvolgimento degli interessati (attraverso apposite audizioni o per via informatica, come sta avvenendo per la scrittura della nuova costituzione islandese) – di solito le audizioni sono di due tipi: quelle istituzionalmente previste, in cui è possibile per ciascun interessato presentare proposte in un tempo prestabilito, e quelle tenute su richiesta della convenzione, che può invitare soggetti specifici; c) nuovo testo dettagliato e predisposizione di relazioni di accompagnamento (di solito almeno una di maggioranza e una di minoranza, per evidenziare i punti controversi del lavoro). Al termine il lavoro è consegnato all'assemblea che può farlo proprio o meno (si suggerisce di limitare il potere di emendamento per impedire la frammentazione e la perdita di sistematicità del testo, tanto più che i consiglieri avranno avuto ogni opportunità di presentare proposte e idee in corso d'opera).

E' però fondamentale sottolineare come **alcune modifiche potranno e dovranno essere introdotte già a Statuto invariato**.

Il principio della staffetta della Presidenza della Giunta regionale può essere esteso a tutta la Giunta facendo assumere il ruolo di assessore regionale agli assessori provinciali a turno e per competenza. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale deve adottare il principio della staffetta tra gli uffici di presidenza dei due consigli provinciali.

## 6. Articolato

Il disegno di legge si compone di 7 articoli.

L'articolo 1 riguarda l'istituzione della Convenzione regionale, la definizione dei suoi compiti ed i principi ispiratori della sua attività e le tre fasi attraverso le quali dovrà svolgersi il suo lavoro.

L'articolo 2 definisce la composizione della Convenzione, l'attribuzione al Presidente del Consiglio regionale del ruolo di coordinatore del lavoro della Convenzione e il suo insediamento presso il Consiglio regionale che fornisce il supporto tecnico necessario e ne garantisce la pubblicità dei lavori attraverso la pubblicazione su un sito internet dedicato dove sono pubblicati tutti gli atti e i documenti sulle riforme nonché un forum interattivo finalizzato a favorire la partecipazione dei cittadini.

L'articolo 3 specifica le modalità di funzionamento della Convenzione, la frequenza delle riunioni e la possibilità di articolare i lavori in gruppi di lavoro.

L'articolo 4 detta le norme per il coordinamento e la partecipazione dei cittadini, delle associazioni e dei portatori di interesse ai lavori della Convenzione.

L'articolo 5 definisce la durata dei lavori della Convenzione che si immagina non possano superare i sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 6 riguarda la copertura finanziaria: il costo della Convenzione viene posto in carico del Consiglio regionale.

L'articolo 7 è relativo all'entrata in vigore della legge.

*Cons.ri Cogo, Nardelli, Ferrari, Zeni, Dorigatti, Civico, Rudari, Tommasini, Bizzo, Magnani, Dello Sbarba, Heiss Hans, Bombarda, Lunelli, Anderle, Zanon, Agostini, Panetta, Casna, Muraro, Dallapiccola, Dominici*

Trento, 25 luglio 2013



## **DDL Istituzione di una Convenzione per la predisposizione del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige**

### **Art. 1** *(Istituzione e compiti)*

1. Al fine di garantire un'ampia partecipazione di tutti i settori e le competenze della comunità regionale del Trentino-Alto Adige alla riscrittura/aggiornamento dello Statuto speciale di autonomia, è istituita una Convenzione regionale, con il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale in ordine ai contenuti del nuovo Statuto.

2. La Convenzione agisce con indipendenza ed autonomia per le finalità assegnatele. Si ispira ai principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione, ascolto. Il lavoro della Convenzione si svolge nelle seguenti fasi:

- a) una fase propulsiva, durante la quale vengono elaborate, su iniziativa dei Capigruppo consiliari, le linee guida del lavoro della convenzione;
- b) una fase di ascolto delle istanze espresse dalla comunità regionale e di audizione di eventuali esperti esterni alla convenzione;
- c) una fase propositiva, in cui viene elaborato un documento finale, in forma di articolato e relazione accompagnatoria. Il documento finale può contenere opzioni diverse, da trasmettere al Consiglio regionale per l'adozione della delibera legislativa.

### **Art. 2** *(Composizione)*

1. La Convenzione è composta da:

- a) il Presidente del Consiglio regionale, che la coordina;
- b) i due Vice-Presidenti del Consiglio regionale;
- c) i Presidenti dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano;
- d) i Presidenti delle due Giunte provinciali o loro delegati;
- e) tre componenti di ciascun Consiglio provinciale, di cui due designati dai rispettivi consiglieri di opposizione;
- f) due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Consiglio delle Autonomie locali / Consorzio dei comuni trentini e dal Consorzio dei comuni della Provincia autonoma di Bolzano;
- g) due rappresentanti designati, rispettivamente, dall'Università degli Studi di Trento e dalla Libera università di Bolzano;
- h) due rappresentanti designati, rispettivamente, dalla Fondazione Bruno Kessler e dall'Accademia Europea di Bolzano;
- i) due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Coordinamento degli imprenditori del Trentino e da Assoimprenditori dell'Alto Adige;
- j) due rappresentanti designati, rispettivamente, dalle organizzazioni sindacali delle due province autonome;
- k) due rappresentanti della minoranza linguistica ladina, uno per la Provincia autonoma di Bolzano e uno per la Provincia autonoma di Trento.

2. Il Presidente del Consiglio regionale, che coordina la Convenzione, riferisce periodicamente al Consiglio regionale in merito allo stato di avanzamento dei lavori della

Convenzione.

3. La Convenzione è insediata presso il Consiglio regionale. Le strutture del Consiglio regionale supportano i lavori della Convenzione, e se necessario possono avvalersi delle strutture dei Consigli provinciali. Il Consiglio regionale assicura alla Convenzione il necessario supporto tecnico e organizzativo. In particolare, il Consiglio regionale gestisce il sito internet della Convenzione, in cui sono pubblicati tutti gli atti e i documenti sulle riforme e un forum interattivo.

#### Art. 3

##### *(Funzionamento della Convenzione)*

1. La Convenzione si riunisce almeno due volte al mese e può essere convocata dal Presidente ogni qualvolta lo ritenga opportuno o ne riceva richiesta da almeno un quinto dei componenti la Convenzione.
2. Le sedute della Convenzione sono pubbliche come l'insieme dei documenti da essa prodotti.
3. Il lavoro della convenzione può essere articolato in gruppi di lavoro, e può essere svolto anche in via telematica. I dettagli sono disciplinati da un regolamento approvato dalla Convenzione stessa.
4. Il Consiglio regionale può approvare in ogni momento mozioni di indirizzo rispetto ai lavori della Convenzione.

#### Art. 4

##### *(Coordinamento e partecipazione)*

1. Enti pubblici e privati, associazioni, anche non riconosciute, e comunque ogni organizzazione con sede nel territorio regionale ed ivi operante, interessati a seguire e dare il loro contributo al dibattito sul nuovo Statuto regionale possono far pervenire alla Convenzione la loro richiesta di partecipazione.
2. Le organizzazioni di cui al comma 1 sono costituite in un organismo denominato "Forum", il quale viene regolarmente informato dei lavori della Convenzione e che viene ascoltato e consultato secondo modalità definite dalla Convenzione.
3. Singoli cittadini possono presentare proposte e idee attraverso il sito internet della Convenzione. La Convenzione dedica inoltre un numero di incontri, da stabilirsi nel regolamento, all'ascolto dei cittadini che ne facciano richiesta. I cittadini presentano le loro idee e proposte in un tempo massimo stabilito dal regolamento.
4. La Convenzione può in ogni momento prevedere l'audizione di esperti su specifici temi.
5. I parlamentari eletti in regione e i consiglieri provinciali hanno diritto di intervenire alle riunioni della Convenzione, di avanzare proposte e di illustrarle secondo modalità stabilite dal regolamento.
6. Il regolamento della Convenzione stabilisce i compensi/rimborsi per i componenti della Convenzione ed eventuali forme di rimborso spese per i componenti del Forum. E' esclusa ogni forma di compenso o rimborso per i componenti che rivestano una carica elettiva.

#### Art. 5

##### *(Durata dei lavori)*

1. La Convenzione ha una durata massima di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6  
*(Norma finanziaria)*

1. Per la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione di questa legge si provvede con i fondi stanziati sul capitolo 01100 "Consiglio regionale".

Art. 7  
*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige.