

La riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"

di Enrico Pucci

Sommario

1. Il Trentino normalizzato. – **2. L'Alto Adige differenziato.** – **3. La Regione dimenticata.** – **4. Le ultime deleghe di funzioni alle due Province.** – **5. Ladini e donne: minoranze garantite.**

1. Il Trentino normalizzato

Nella paralisi di tutte le Regioni italiane, è una Provincia autonoma, quella di Trento, la prima e l'unica ad essersi dotata di una propria organica legge elettorale. Mentre le altre Regioni attendono ancora da Roma la legge di principi promessa dall'art. 122, comma 1, Cost. ⁽¹⁾ e restano impantanate nelle lungaggini dell'adozione dei nuovi Statuti, il Trentino ha centrato l'obiettivo il 26 marzo scorso, con l'entrata in vigore della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia") ⁽²⁾.

Le principali caratteristiche della nuova forma di governo sono l'elezione diretta del Presidente della Provincia, contestuale a quella del Consiglio provinciale e la presenza di un ne-

(1) Il 28 gennaio 2003 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge di iniziativa governativa (AS 1094), attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 3599).

(2) Approvata dal Consiglio provinciale l'8 novembre 2002, con maggioranza superiore ai due terzi, la legge è stata pubblicata, ai sensi dell'art. 47 Statuto di autonomia, una prima volta sul Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige il 26 novembre 2002. Decorsi i tre mesi per l'eventuale referendum, senza che tale richiesta sia stata fatta, il Presidente della Provincia di Trento Lorenzo Dellai ha potuto promulgare la legge il 5 marzo 2003 ed è stata pubblicata una seconda volta sul BUR 11 marzo 2003, n. 10, supplemento n. 1.

cessario rapporto di fiducia fra esecutivo e legislativo, con possibilità della sola sfiducia distruttiva (nel senso che produce la decadenza dell'esecutivo ma anche lo scioglimento anticipato del legislativo, in base alla regola del *simul stabunt, simul cadent*). Il nuovo sistema elettorale, diverso da quello delle Regioni ordinarie e delle altre Regioni speciali, prevede un unico collegio coincidente con il territorio provinciale, il turno unico, una formula maggioritaria di tipo *plurality* per l'elezione del Presidente della Provincia e proporzionale corretta con premio di maggioranza variabile, senza soglia di sbarramento, per il Consiglio provinciale.

È un sistema che assicura la decisività del voto, nel senso che consegna necessariamente al capo dell'esecutivo una maggioranza d'aula di almeno 18 seggi su 35 (compreso quello del Presidente), a prescindere da un *quorum* minimo di voti validi e dunque dal fatto che essa corrisponda o meno a una maggioranza sociale. Ma se il consenso al Presidente eletto supera il 40% dei voti validi, allora scatta un premio più consistente, fino a 21 seggi (sempre compreso quello del Presidente), anche a prescindere dal fatto che i 21 seggi corrispondano al reale consenso ottenuto.

Tolto il seggio del Presidente della Provincia e quello riservato a un consigliere della Val di Fassa (vedi *infra* al par. 4), i 33 posti rimanenti vengono poi ripartiti fra le varie liste in base al metodo d'Hondt o dei quozienti più alti.

Ma qui occorre fare un *flashback* per capire come mai la legge provinciale ⁽³⁾ sia diventata la fonte dell'elezione del Consiglio provinciale di Trento.

Fino al 2001, sotto la vigenza di due successivi Statuti di au-

(3) Sia pure una legge provinciale *sui generis*, rinforzata dalla necessità della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale (art. 47 Statuto). In dottrina questa fonte è stata definita "legge statutaria" (cfr. R. TOSI, *Le leggi statutarie delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 44 o A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 83) mentre M. OLIVETTI usa l'espressione "legge di governo" (cfr. *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 491).

tonomia ⁽⁴⁾ e per ben 12 volte, i residenti ⁽⁵⁾ in Trentino-Alto Adige avevano eletto direttamente il Consiglio regionale, composto di 70 membri ⁽⁶⁾, il quale, poi, si sdoppiava automaticamente nei due Consigli provinciali, ciascuno composto di 35 componenti ⁽⁷⁾. Lo stabiliva il combinato disposto degli artt. 25 e 48 dello Statuto del 1972. La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, “Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano”, ha rovesciato tale impianto, modificando i due articoli suddetti e introducendo l’elezione diretta dei due Consigli provinciali, ciascuno con proprie regole, dettate da una legge provinciale rinforzata, da approvarsi con maggioranza assoluta (art. 47, c. 2, Statuto). Una rivoluzione copernicana per cui il nuovo “sole” del sistema politico-istituzionale sono le due Province mentre la Regione è il “pianeta” che gravita loro attorno. Si completa così una lunga stagione iniziata con le bombe in Alto Adige degli anni Sessanta, le richieste di attuazione della vera autonomia provinciale da parte della popolazione sudtirolese sentitasi tradita dal primo Statuto di autonomia e l’approvazione del secondo Statuto che trasferiva la quasi totalità delle competenze legislative e amministrative dalla Regione alle due Province. Mancava la competenza sul sistema elettorale: il Parlamento, nel 2001, ha chiuso il cerchio, utilizzando il canale della legge costituzionale con la quale si consentiva anche alle cinque Regioni speciali di avere i

(4) Il cosiddetto primo Statuto di autonomia fu approvato con la legge costituzionale, 26 febbraio 1948, n. 5. Fu poi in gran parte riscritto con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1. Il testo risultante, cosiddetto secondo Statuto, fu poi coordinato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

(5) Non tutti i residenti, ad essere precisi, ma, dal 1972 in poi, in base a una norma del secondo Statuto di autonomia (art. 25, c. 4), soltanto i residenti da almeno quattro anni. La l. cost. 2/2001 ha abbassato tale limite ad un anno per la sola Provincia di Trento (nuovo art. 25, c. 2, St.).

(6) A dire il vero tale numero è fissato nello Statuto soltanto dal 1972 (prima era variabile in rapporto al crescere della popolazione).

(7) Anche qui, come alla nota precedente, bisogna fare una precisazione: oggi il numero dei consiglieri provinciali è di 35 a Trento e a Bolzano per espressa previsione del nuovo art. 47, c. 1, St. come modificato dalla l. cost. 2/2001. Prima il rapporto era di 35 a 35 solo di fatto, per l’equivalenza della popolazione nelle due Province.

propri Governatori.

La l. cost. 2/2001 conteneva anche una norma transitoria, per il Trentino (art. 4, commi 2 e 3), che avrebbe imposto l'elezione diretta del Presidente della Provincia in caso di inerzia del legislatore provinciale. Si spiega così, con questo ricatto nemmeno tanto latente del legislatore nazionale, l'improvvisa efficienza del Consiglio provinciale che è riuscito a sfornare a tempo record ⁽⁸⁾ una legge organica su forma di governo e sistema elettorale, in qualche modo migliorativa, dal punto di vista dei consiglieri stessi, delle regole predefinite dal Parlamento.

Muovendosi entro gli stretti paletti posti dallo Statuto, il legislatore provinciale è riuscito in uno *slalom* di discreta abilità. Forte dell'appoggio di due partiti dell'opposizione (Forza Italia e Alleanza nazionale), la maggioranza di centrosinistra, che aveva voluto la riforma costituzionale del 2001, è riuscita a evitare l'insidia principale, il ritorno alla forma di governo parlamentare-assembleare. Interesse della nuova e ampia maggioranza *bipartisan* venutasi a creare su questa legge, in particolare di DS, Forza Italia e AN, era piuttosto quello di ostacolare il potere contrattuale di altri gruppi minori (di sinistra, centro o autonomisti) insito nel doppio turno previsto dalla norma transitoria della l. cost. 2/2001. Ecco così spiegata la scelta del turno unico, con sistema elettorale originale, diverso dal *Tatarellum* delle Regioni ordinarie per l'impossibilità di andare a elevare il numero dei seggi del Consiglio provinciale e dunque del Consiglio regionale, numero fisso per Statuto (art. 48, c. 1).

Fatta la scelta per il turno unico, senza possibilità di voto disgiunto fra candidato alla presidenza della Provincia e liste ⁽⁹⁾, con premio di maggioranza variabile ma mai superiore a 24 seggi su 35 (alle opposizioni viene garantito un diritto di tribu-

(8) La l.p. 2/2003 è stata preparata da una commissione consiliare, la quinta, istituita *ad hoc* dall'assemblea legislativa il 25 luglio 2002. Presieduta da Claudio Molinari (Margherita) e composta da 13 consiglieri, nel giro di 16 sedute, fra settembre e ottobre, ha portato in aula il disegno di legge poi approvato con poche modifiche l'8 novembre.

(9) Il voto congiunto era comunque previsto anche dalla norma transitoria della l. cost. 2/2001.

na di almeno 11 seggi, nella peggiore delle ipotesi), interesse dei consiglieri provinciali in carica, mirando quasi tutti alla conservazione del posto, è stato quello di porre *pro futuro* un limite al numero di assessori esterni (adottando peraltro una formula macchinosa: massimo il 25% del totale degli assessori, se necessario arrotondato all'unità superiore; per capirci, in una Giunta di 10 assessori più il Presidente, gli esterni potranno essere fino a 3), di addolcire l'incompatibilità fra la carica di assessore e consigliere (introducendo, caso unico in Italia ⁽¹⁰⁾, una sorta di mandato consiliare quiescente ⁽¹¹⁾ che rivive in caso di perdita della prima carica, per cui l'*ex* assessore recupera il seggio che aveva temporaneamente lasciato al primo dei non eletti della sua lista) e di limitare l'onnipotenza del Presidente-Governatore nella scelta e nella gestione degli assessori (attraverso la previsione della possibilità di sfiducia individuale).

Ma l'istinto di autoconservazione dei consiglieri in carica si è rivelato soprattutto nella previsione di una nuova causa di ineleggibilità volta a evitare la concorrenza dei Sindaci dei Comuni con più di 5 mila abitanti (art. 15, c. 1, lett. c)). In Trentino, si tratta di 12 primi cittadini su 223. L'ineleggibilità, prima, in base alla legge elettorale regionale, riguardava solo i Sindaci dei Comuni con più di 20 mila abitanti (solo 2: Trento e Rovereto). Si tratta di un'ineleggibilità che non ha riscontro nelle Regioni ordinarie mentre in Parlamento si prevede solo un'incompatibilità fra deputato e Sindaco di Comuni con più di 20 mila abitanti.

Infine – ultimo sintomo di questa tendenza a cucirsi addosso una legge elettorale su misura – i consiglieri in carica hanno deciso di consentire ai partiti o raggruppamenti politici già rap-

(10) Un caso di sospensione del consigliere regionale nominato assessore stava per essere introdotto in Piemonte con un disegno di legge approvato dalla Giunta il 30 maggio 2000, poi non andato in porto (cfr. N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 903).

(11) Una soluzione analoga, denominata *ruhendes mandat*, è prevista dalla Costituzione delle città anseatiche di Amburgo e Brema, in Germania. In Svezia e in Belgio una regola simile vale per il deputato divenuto ministro, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo*, cit., pp. 277.

presentati in Regione, Parlamento nazionale o Europarlamento, di presentare la propria lista alle elezioni senza bisogno di raccogliere firme (art. 25, c. 3, l.p. 2/2003).

Norme che tendono piuttosto alla “conservazione della specie” che non a un effettivo riequilibrio dei poteri fra esecutivo e legislativo. Un'altra lacuna della legge statutaria appare la mancata previsione di nuove e più moderne forme di controllo del Consiglio provinciale sul Presidente-Governatore. In fin dei conti, fra tutti gli strumenti già previsti dal regolamento interno (commissioni di indagine, di studio, conferenze di informazione, *question time*, mozione di sfiducia), l'unica novità (oltre alla vincolatività della sfiducia) è l'obbligo, posto in capo al Presidente, di presentare ogni anno al Consiglio, insieme al bilancio, una relazione sullo stato di attuazione del programma di legislatura, sullo stato di attuazione delle leggi vigenti, sulle misure che intende proporre per il loro miglioramento (art. 2, c. 1, lett. e)).

Quella che ne è scaturita, insomma, è una legge statutaria che inserisce anche il Trentino nell'alveo del neoparlamentarismo che è la forma di governo ormai tipica della decennale transizione italiana, dai Comuni ⁽¹²⁾, alle Province ordinarie e a quasi tutte le Regioni. Una democrazia immediata che lo stesso Trentino aveva già conosciuto nei propri Comuni a partire dalla metà degli anni Novanta ⁽¹³⁾. La normalizzazione della Provincia di Trento corrisponde peraltro ai *desiderata* della maggioranza sociale e politica locale, come espressasi più volte nel corso dell'ultimo decennio, alla ricerca di condizioni di stabilità e governabilità delle proprie istituzioni ⁽¹⁴⁾.

(12) L'elezione diretta del Sindaco fu instaurata con la legge 25 marzo 1993, n. 81.

(13) La forma di governo dei Comuni trentini fu innovata dalla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1. Il sistema elettorale fu riformato dalla l.r. 30 novembre 1994, n. 3. L'elezione diretta dei Sindaci fu sperimentata a partire dalla primavera del 1995.

(14) Nel 1996, nel corso dell'XI legislatura regionale, la Giunta regionale aveva incaricato una commissione di esperti, presieduta dal costituzionalista Livio Paladin, di redigere un parere circa la possibilità, a Statuto vigente, di differenziare i sistemi elettorali di Trento e di Bolzano, introducendo nel primo l'indicazione del candidato alla presidenza della Provincia, un premio di maggioranza e la soglia di sbarramento. Il parere era stato positivo ma il Consiglio regionale era riuscito ad approvare soltanto una legge con una soglia del 5% in Provincia di Trento e il quoziente naturale (pari al

2. *L'Alto Adige differenziato*

Caso diverso per la Provincia di Bolzano. L'Alto Adige vive di stabilità politica dal dopoguerra: 4 presidenti di Provincia in 55 anni sono un primato assoluto in Italia. L'attuale Presidente, Luis Durnwalder, è in sella ininterrottamente dal 1989. Eppure le regole dell'Alto Adige erano le stesse del Trentino. La differenza è sostanziale. In Provincia di Bolzano la presenza di una frattura socio-politica di tipo etnico ha portato la minoranza (in Regione e Italia, ma è maggioranza in Provincia) di lingua tedesca a riconoscersi quasi totalmente in un unico partito di raccolta, la Südtiroler Volkspartei (SVP). Percentuali di consenso "bulgare" (l'ultima volta il 56%) hanno sempre garantito la continuità di questo partito al governo e la facilità di esprimere governi e *leadership* politico-amministrative.

Per questo la Provincia di Bolzano non ha bisogno, al contrario di quella di Trento, di ammodernare le proprie istituzioni: l'investitura diretta del capo dell'esecutivo, di fatto, ce l'ha già (anche se formalmente si tratta di elezione consiliare: Presidente diventa comunque il più votato dei consiglieri della SVP). Le mancava la possibilità di avere assessori esterni, per ricorrere magari ad altre e più specifiche competenze fuori della politica in senso stretto. E l'ha introdotta, grazie alla l. cost. 2/2001, all'art. 50, c. 2, St. Anche qui, peraltro, dovendosi rispettare delicati equilibri etnici, l'elezione di un tecnico deve sottostare a regole piuttosto ferree: ci vuole la maggioranza dei 2/3 dei voti e il previo consenso dei consiglieri del gruppo linguistico del designato, ma solo di quei consiglieri che fanno parte della maggioranza politica provinciale. Anche in questo caso non si capisce l'astrusità⁽¹⁵⁾ della norma se non si conosce il gioco degli interessi politici che l'ha prodotta, cioè la volontà della

2,8%) in Provincia di Bolzano. Legge peraltro bocciata dalla Corte costituzionale con la sent. 356/98, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 28 ottobre 1998, n. 43.

(15) Già criticata in dottrina, cfr. F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 4, p. 947, secondo cui con questa norma "si giunge a conferire personalità alla figura ibrida e finora (fortunatamente) sconosciuta dei consiglieri del gruppo linguistico dei designati, limitatamente ai consiglieri che costituiscono la maggioranza che sostiene la Giunta".

SVP di nominarsi “in casa propria” un assessore esterno ladino (Florian Mussner, effettivamente eletto il 12 dicembre 2001) senza sottostare al consenso dell’unico consigliere ladino (Carlo Willeit, dei Ladins) che sta all’opposizione.

Pur avendo ottenuto dal Parlamento le chiavi per mettere mano alla propria organizzazione politico-istituzionale ⁽¹⁶⁾, la Provincia di Bolzano ha così scelto di conservare lo *status quo*, a partire dall’elezione indiretta e consiliare del Presidente della Provincia, tipica dalla forma di governo parlamentare-assembleare, in questo caso di stampo etnico-consociativo, imperniata su due norme-cardine: l’obbligo di dichiarazione di appartenenza a un gruppo linguistico all’atto della candidatura e poi al momento di entrare in carica come consigliere (così come disciplinati rispettivamente dall’art. 19, legge regionale 8 agosto 1983, n. 7 e dai regolamenti d’aula in ossequio al principio dell’art. 31, c. 2, St.) e la necessaria composizione della Giunta provinciale in rapporto alla consistenza dei gruppi linguistici stessi, quali rappresentati in Consiglio provinciale (art. 50, c. 2, St.). Condizione che assorbe in sé “anche le eventuali discordanze di merito o di ispirazione ideologica”, come ha fatto giustamente notare un autore ⁽¹⁷⁾.

Inalterato anche il sistema elettorale, che per Statuto (art. 47, c. 3) deve restare di tipo proporzionale. Il Consiglio provinciale, nell’autunno 2002, ha scartato anche l’ipotesi di introdurre una bassissima soglia corrispondente al quoziente naturale. Rimane così in vigore il sistema delineato dalla vecchia legge elettorale regionale (l.r. 7/83 e successive modifiche, raccolte poi nel decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, testo unico delle leggi regionali per l’elezione del Consiglio regionale) così come richiamata (e attualizzata, per limitati aspetti di dettaglio) dalla “leggina” statutaria approvata dal Consiglio provinciale il 6 novembre 2002 ed entrata in vi-

(16) Per l’art. 47, c. 3, St. la previsione dell’elezione diretta del Presidente della Provincia di Bolzano richiede però la maggioranza dei 2/3 dei consiglieri provinciali.

(17) Cfr. R. TONIATTI, *L’evoluzione statutaria dell’autonomia speciale nell’Alto Adige/Südtirol*, in *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, p. 61.

gore il 16 aprile 2003 ⁽¹⁸⁾.

Ma è proprio restando ferma che la Provincia autonoma di Bolzano ha marcato ulteriormente quella asimmetria ⁽¹⁹⁾ rispetto alle Regioni ordinarie e a buona parte delle autonomie differenziate stesse che oggi ne fanno, al pari della Val d'Aosta, l'unica vera Regione speciale italiana ⁽²⁰⁾, di fatto se non dal punto di vista formale. E non è un caso se proprio Alto Adige e Val d'Aosta sono rimaste le due uniche "Regioni" italiane in cui non è prevista l'elezione diretta del capo dell'esecutivo.

3. *La Regione dimenticata*

Punto debole di una riforma così complessa è l'assoluta dimenticanza della Regione. Il legislatore costituzionale del 2001 non se ne è curato, se non per prescrivere la necessaria contestualità delle due elezioni dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 48, c. 1, St.) che poi andranno a comporre il Consiglio regionale. Eppure, messe fra parentesi le tentazioni abolizioniste della SVP, presenti ancora ai tempi della Bicamerale D'Alema, la Regione è stata salvaguardata, sia nei suoi organi di governo (con Presidente e Giunta ancora eletti dal Consiglio nel suo seno, art. 36, c. 2, St.) sia nella funzione legislativa che sembra essere presunta anche a regime dal nuovo art. 60 St. ⁽²¹⁾. Nulla, però, è stato previsto nel caso in cui il Consiglio regionale, all'indomani delle elezioni, sia incapace di formare una maggioranza, a differenza della sanzione dello scioglimento anticipato prevista per ciascun Consiglio provinciale nella

(18) È la l.p. 14 marzo 2003, n. 4, "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano", pubblicata sul BUR 1 aprile 2003, n. 13. Consta di un solo articolo di 35 commi. La prima pubblicazione, ai soli fini della richiesta di eventuale referendum, era stata fatta sul BUR 10 dicembre 2002, n. 51, suppl. 2.

(19) Cfr. R. BIN, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origine, cause e prospettive*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001, p. 238 e ss.

(20) Cfr. R. BIN, *1992-Fine di un conflitto. L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in <http://space.tin.it/scienza/binro/bozen.htm>.

(21) "Con legge regionale sono regolati l'esercizio dell'iniziativa popolare e il referendum per le leggi regionali". Cfr. F. PALERMO, *Nuovo regionalismo* cit., p. 945.

stessa situazione, decorsi 90 giorni dalle elezioni (art. 47, c. 2, St.). Si potrà dunque dare il caso di una Regione senza guida per molti mesi, senza che ciò comporti conseguenze: una sorta di fine per lenta consunzione dell'ente principe del primo Statuto del 1948.

La Regione Trentino-Alto Adige resta oggi l'unico ente territoriale italiano senza autonomia in materia di forma di governo.

Il Trentino normalizzato e lo specialissimo Alto Adige/Südtirol nel contesto di una Regione svuotata, rovesciata e divaricata, quasi che, per restare ancora in piedi, abbia dovuto puntellare meglio le gambe delle due Province: questa sembra essere l'autonomia speciale di questa terra posta a cavallo fra il Nord-est italiano e il Tirolo austriaco, all'inizio del nuovo millennio e al termine di una breve ma intensa stagione di riforme. Oggi, mentre il Consiglio regionale trasferisce le ultime competenze amministrative alle due Province (vedi par. 4), ci si interroga su quale possa essere il destino di questo ente e si rinvia un'altra volta l'avvio della terza fase dell'autonomia, quella che dovrebbe portare all'approvazione del terzo Statuto. Ferma restando la disposizione dell'art. 132, c. 1, Cost., che richiede un minimo di un milione di abitanti per la creazione di una nuova Regione, Trento e Bolzano appaiono ancora condannate a vivere insieme.

Le tendenze in atto, il senso del dibattito politico in corso, fanno presagire che il prossimo passaggio sarà la definitiva perdita di autonomia politica della Regione. Dopo le elezioni di novembre dei due Consigli provinciali, infatti, alla guida di quest'ultima sarà posta una figura scelta direttamente dai due Governatori del Trentino e del Sudtirolo, loro subordinata in quanto a legittimazione, se non sarà direttamente uno dei due presidenti di Provincia (lo Statuto non prevedeva e non ha introdotto una causa di incompatibilità). L'unica proposta di riforma dello Statuto che ha sin qui ottenuto il *placet* (non vincolante) dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale è quella del gruppo delle autonomie al Senato che si limita però a prevedere il meccanismo dell'intesa, essa sì cogente, per ogni

futura revisione statutaria.

4. *Le ultime deleghe di funzioni alle due Province*

Giovedì 10 aprile 2003 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol è riuscito ad approvare, dopo un esame durato 12 mesi e 23 sedute, il disegno di legge n. 34, della Giunta regionale, che delega quasi tutte le residue funzioni amministrative alle due Province autonome.

Dal 1 febbraio (per Bolzano) e dal 1 agosto (per Trento) dell'anno prossimo la Regione cederà i poteri su camere di commercio, sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, enti di credito fondiario e di credito agrario, casse di risparmio e casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, impianto e tenuta dei libri fondiari. Dal 1 settembre 2004 passeranno alle Province anche le funzioni statali in materia di catasto fondiario e urbano. Insieme alle competenze, la Regione trasferirà alle Province il relativo personale (dalle prime stime, si parla di circa 900 dipendenti su 1000). Avrà ancora un senso mantenere un apparato che costa 410 milioni di euro all'anno (bilancio 2003)? Il dibattito è più che mai aperto.

L'opposizione di centrodestra, il cui pervicace ostruzionismo è stato battuto grazie a un atto di forza regolamentare del Presidente del Consiglio regionale Franz Pahl, è subito insorta, al grido di "la Regione è morta". Lo scontro rischia di trasformarsi in un conflitto istituzionale, con un ricorso minacciato a caldo dal ministro per le comunicazioni Maurizio Gasparri, di Alleanza nazionale.

In realtà la decisione della maggioranza regionale SVP-Ulivo-autonomisti sembra legittima, poggiando sull'articolo 18 dello Statuto di autonomia secondo il quale "la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici". Si tratta del principio già presente nel primo Statuto del 1948 (allora era l'articolo 14) sulla cui interpretazione – in particolare di quell'avverbio "normalmente" – si è giocata buona

parte della contrapposizione storica fra la SVP e i partiti di Trento nel secolo scorso.

La dodicesima legislatura regionale si caratterizza perciò per due provvedimenti davvero importanti. Il primo, il 25 ottobre 2000, fu l'approvazione in Parlamento di quella che sarebbe diventata poi la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2: la riforma dello Statuto di autonomia, il "rovesciamento" della Regione, il trasferimento della competenza sulla legge elettorale alle due Province. Il secondo è stato proprio il voto sulle deleghe del 10 aprile 2003.

Entrambe le decisioni hanno comportato uno svuotamento significativo di poteri della Regione. Oggi restano a quest'ultima poche competenze ordinamentali (in particolare quella su Comuni, la loro forma di governo e sistema elettorale).

5. Ladini e donne: minoranze garantite

In conclusione di questa panoramica sulla riforma statutaria ed elettorale in Trentino-Alto Adige, due rapidi cenni sulla questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche e delle donne. Temi affrontati dal legislatore costituente del 2001 e dal legislatore provinciale di Trento del 2002-2003.

Il rischio di penalizzare le minoranze linguistiche del Trentino, che aveva portato alla bocciatura da parte della Corte costituzionale della riforma elettorale con soglia tentata nel 1998, ha spinto il Parlamento a inserire nello Statuto l'esplicita previsione di un seggio garantito a un rappresentante della Val di Fassa, territorio ove è tradizionalmente insediata la minoranza ladina della Provincia di Trento. Tale principio di rappresentanza garantita, nel senso di rappresentanza che va oltre le regole della proporzionale, secondo la classificazione proposta dal costituzionalista Roberto Toniatti che la distingue dalla mera rappresentanza assicurata⁽²²⁾, è stato poi tradotto in pratica, sia nella

(22) Cfr. R. TONIATTI, commento alla sent. 261/95 Corte cost., in *La rappresentanza*

norma transitoria della l. cost. 2/2001 che nella l.p. 2/2003, scegliendo un criterio territoriale e non etnico come avviene invece nella Provincia di Bolzano. Là il seggio viene garantito, in Consiglio provinciale e anche in Consiglio regionale, al consigliere più votato fra quelli appartenenti al gruppo ladino, sia che esso riesca a conquistarsi l'elezione con le proprie forze, sia andandolo a recuperare fra i non-eletti, a detrimento di un eletto di un altro gruppo linguistico (art. 63, l.r. 7/83). In Trentino, per contro, il seggio potrebbe anche non andare a un ladino, non essendo qui prevista la dichiarazione di appartenenza linguistica all'atto della candidatura, ma andrà sicuramente al candidato preferito dai ladini, cioè al candidato più votato della lista più votata in Val di Fassa (art. 48, c. 3, St.; artt. 4 e 72, c. 1, lett. i), l.p. 2/2003). Potrebbe semmai sollevare qualche critica, in futuro, la mancata previsione di una forma di rappresentanza anche per le altre due minoranze linguistiche del Trentino, mocheni e cimbri, peraltro molto meno consistenti dal punto di vista numerico.

Entra poi nello Statuto l'esplicita previsione di un assessorato regionale al gruppo ladino, anche qui in deroga ai criteri di rappresentanza proporzionale (art. 36, c. 3, St.), così come può avvenire in Giunta provinciale a Bolzano (art. 50, c. 3, St.). Garantita, per i ladini, è anche una delle due vicepresidenze del Consiglio provinciale di Bolzano (art. 48-ter St.) e del Consiglio regionale (art. 30 St.).

Quanto alla rappresentanza di genere, anch'essa può essere in un certo senso considerata alla stregua di tutela di una minoranza, posto che le donne elette nelle assemblee rappresentative italiane continuano a essere molto poche (anche nel Consiglio provinciale di Trento, appena 6 su 35). Lo Statuto riformato nel 2001 impone alla legge provinciale di "promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" al fine di "conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi" (art. 47, c. 2) ⁽²³⁾.

politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza "assicurata" e "garantita", in *Le Regioni*, 1995, p. 1271 e ss.

(23) Norme analoghe sono state inserite in tutti gli Statuti speciali dalla l. cost.

La scelta del legislatore provinciale di Trento e di Bolzano, in prima battuta, è stata quella di non prevedere la cosiddette “quote rosa”, cioè un numero minimo obbligatorio di posti in lista per il sesso meno rappresentato. La l.p. 2/2003 del Trentino contiene solo un riferimento generico e di principio: “Nella formazione delle candidature è promossa la rappresentanza di entrambi i sessi” (art. 25, c. 6). Un’altra norma fissa la *par condicio* fra i sessi negli spazi televisivi e giornalistici durante la campagna elettorale in proporzione al numero di donne presenti in ciascuna lista (art. 26, l.p. 2/2003). La quota rosa è stata espunta *in extremis*, venerdì 8 novembre, durante la maratona finale di approvazione della legge, con un emendamento soppressivo dell’articolo che era uscito dalla Commissione legislativa e che prevedeva che ciascuna lista dovesse contenere una quota non inferiore a 1/3 di appartenenti al sesso meno rappresentato in Consiglio provinciale, sempre che nell’assemblea uscente uno dei due sessi fosse rappresentato in misura inferiore a 17 seggi su 35. Una norma che avrebbe avuto il sapore della transitorietà e che avrebbe forse ottenuto il risultato di sfuggire alle maglie della giurisprudenza della Corte costituzionale, peraltro notevolmente innovata, oggi, dopo la sentenza 10-13 febbraio 2003, n. 49, a proposito della Val d’Aosta, che ha riconosciuto la liceità dell’obbligo di candidare entrambi i sessi (anche se la legge elettorale della Val d’Aosta non ha fissato una quota minima) pena la riconsiderazione delle liste inadempienti.

La questione della quota è destinata a riproporsi a breve, sia alla luce della mutata giurisprudenza costituzionale, sia per l’approvazione, nel frattempo, della l. cost. 1/2003 che ha modificato l’art. 51 Cost. inserendovi il principio in base al quale “tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”.

Si segnalano già nuove iniziative legislative, a Trento e a

Bolzano, per prevedere la quota in tempo utile per le elezioni di novembre, tenendo conto che i tre mesi necessari fra l'approvazione e la promulgazione di una nuova legge statutaria e la quasi scontata impugnazione alla Corte costituzionale da parte del Governo assegnano realisticamente a questa ipotesi scarse probabilità di successo.