

7-1-2017 – Woelk

Aspetti istituzionali e legge statutaria provinciale

Contributo alla preparazione del documento per la partecipazione

Riunione Consulta, 9 gennaio 2017

Jens Woelk

Nella loro organizzazione istituzionale Regione e Province autonome si assomigliano. Tuttavia, il quadro istituzionale provinciale presenta importanti differenze fra le due Province autonome, in particolare per l'elezione, la nomina e la composizione dei singoli organi, soprattutto – ma non solo – per poter rappresentare i gruppi linguistici e garantire gli equilibri fra loro in Provincia di Bolzano/Südtirol.

Le differenze sono aumentate ulteriormente in seguito alla riforma del 2001 (L.cost. 2/2001), che aveva attribuito alle due Province una competenza legislativa autonoma sulla loro forma di governo e in materia elettorale: per determinare e disciplinare più nel dettaglio gli aspetti istituzionali e elettorali è stata, infatti, introdotta la “legge statutaria”; si tratta di una fonte rinforzata attraverso la sua particolare procedura di adozione.

La riforma dovrebbe sostanzialmente confermare l'attuale disciplina statutaria con la definizione nello statuto dei principi fondamentali della forma di governo della Provincia autonoma e degli strumenti di democrazia diretta rinviando per una disciplina più articolata e di dettaglio alla legge statutaria (riserva di legge statutaria) e rendendo tale disciplina ancora più organica arricchendola di alcuni elementi importanti.

Le basi costituzionali

Alcuni aspetti generali della forma di governo sono disciplinati direttamente nello statuto di autonomia (soprattutto nel titolo II), in particolare gli organi della Regione e delle Province autonome, la loro composizione e i loro reciproci rapporti, l'elettorato attivo ecc.

Tuttavia, mentre la disciplina statutaria per la Regione risulta ancora molto dettagliata, la forma di governo provinciale è stata de-costituzionalizzata dall'art. 4 L.cost. 2/2001: infatti, in seguito a tale riforma, i dettagli che caratterizzano la forma di governo provinciale e le singole istituzioni sono oggi riservati alla disciplina di un'apposita legge provinciale approvata con procedura rinforzata (art. 47 statuto). Tale riforma aveva l'obiettivo di permettere anche alle Regioni a statuto speciale di determinare aspetti istituzionali con una procedura simile a quella prevista per le Regioni a statuto ordinario.

Infatti, la riforma del 2001 ha dato la facoltà alle Regioni ordinarie di approvare direttamente i loro statuti, con legge regionale a procedura rinforzata – all'interno e nel rispetto della disciplina uniforme del titolo V della Costituzione su organizzazione e poteri delle Regioni (art. 123 Cost.).

Da questa disciplina uniforme possono invece derogare gli statuti speciali perché di rango costituzionale. Tale maggiore garanzia di questa fonte potrebbe tuttavia rivelarsi anche una limitazione considerando che è il Parlamento italiano, e non la Regione

interessata o le Province autonome, ad approvare (modifiche al)lo statuto in quanto legge costituzionale. Pertanto con la stessa riforma del 2001 è stata resa possibile l'iniziativa per modifiche statutarie da parte della Regione nonché la necessità di un parere dei Consigli regionale e provinciali in caso di iniziativa proveniente dal Parlamento.

Principi statutari riguardanti aspetti istituzionali:

a) Disciplina elettorale:

In seguito alla riforma del 2001, il Consiglio regionale è un organo composto dai due Consigli provinciali eletti direttamente e autonomamente mantenendo così un collegamento istituzionale fra le due assemblee ma facendo venire meno il quadro uniforme previgente del sistema elettorale. Tuttavia risultano alcuni principi a livello statuario:

Mentre per la Provincia di Bolzano rimane in vigore il vincolo del sistema proporzionale per eleggere il consiglio provinciale (art. 47 c.3 statuto), tale vincolo non esiste più per la Provincia di Trento per la quale è quindi possibile adottare sia un sistema di tipo proporzionale sia di tipo maggioritario. Per l'elettorato attivo è richiesto il requisito della residenza in Provincia per un periodo ininterrotto di un anno (art. 25 c.2 statuto), anziché di quattro anni come prima della riforma (e ancora oggi in Provincia di Bolzano). Nella Provincia di Trento deve essere assegnato un seggio del consiglio provinciale al territorio dei comuni dove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa; la legge elettorale e sulla forma di governo determina l'attribuzione di tale seggio (art. 48 c.3 statuto).

b) Forma di governo:

Lo statuto non determina in modo vincolante la forma di governo provinciale ma rinvia ad una disciplina di legge provinciale specifica. Le province possono pertanto scegliere forme di governo fra loro diverse rispettando alcuni vincoli statutari, anche essi in parte diversi. Pertanto lo statuto determina in modo vincolante i contenuti della legge provinciale sulla forma di governa (legge statutaria) e ne disciplina la procedura rinforzata di approvazione (art. 47 statuto).

Nel rispetto di tali vincoli, per il legislatore provinciale si aprono diverse opzioni, in particolare l'elezione diretta del Presidente della Provincia, oppure la sua nomina da parte del consiglio provinciale; l'adozione di un sistema elettorale proporzionale oppure maggioritario (solo per il Trentino); l'esclusione della nomina di assessori esterni al consiglio, ecc. Tuttavia, lo statuto rende obbligatorie e vincolanti, per alcune di tali scelte, determinate conseguenze. Ad esempio, al fine di garantire il funzionamento del Consiglio provinciale, l'obbligo di suo scioglimento in caso di elezione consiliare del Presidente della Provincia, se entro 90 giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente non si riesca a formare una maggioranza. Oppure, con l'opzione alternativa dell'elezione diretta del Presidente, le sue dimissioni in caso di una sfiducia, che allo stesso tempo comportano lo scioglimento del Consiglio provinciale.

La legge statutaria provinciale

La legge statutaria provinciale sulla forma di governo e sul sistema elettorale provinciale è caratterizzata da una **procedura di approvazione particolare** (art. 47 cc. 4, 5 e 6 statuto; il c.3 riguarda vincoli specifici per la Provincia di Bolzano) che la rende fonte atipica e rinforzata.

Per la sua approvazione dal Consiglio provinciale è necessaria la **maggioranza** assoluta dei suoi componenti e un **referendum** provinciale con approvazione da parte della maggioranza dei voti validamente espressi (se richiesto da 1/50 degli elettori o da 1/5 dei Consiglieri); se l'approvazione della legge avviene con maggioranza dei due terzi dei Consiglieri il referendum avrà luogo solo se richiesto da almeno 1/15 degli elettori (entro tre mesi dalla pubblicazione). Un'altra particolarità è il termine ridotto (30 giorni) per l'impugnazione della legge statutaria da parte del governo, rispetto al termine solito di 60 giorni.

Sotto il profilo sostanziale, l'art. 47 c.2 stabilisce alcuni **limiti** generali per l'approvazione della legge statutaria che sono l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché il rispetto degli obblighi internazionali; altri limiti vengono stabiliti direttamente dallo statuto.

Per il **contenuto** della legge statutaria, lo stesso art. 47 c.2 statuto rende necessaria la disciplina dei seguenti elementi:

- le modalità di elezione del Consiglio provinciale;
- le modalità di elezione del Presidente della Provincia e degli assessori;
- i rapporti fra gli organi della Provincia;
- la presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del presidente della provincia;
- i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche di presidente e di assessore;
- l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo;
- la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

Tutte le Regioni speciali e entrambe le Province autonome hanno adottato delle leggi statutarie, anche se non tutte le materie sono necessariamente disciplinate in un unico testo. La disciplina principale per la Provincia di Trento, con la maggior parte dei contenuti elencati all'art. 47 c.2 statuto, è la Legge prov. Trento, 5 marzo 2003, n. 2 (Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente ...).

Proposte per la riforma statutaria – aspetti istituzionali (Trento):

In conclusione, si ritiene opportuno **mantenere l'attuale competenza legislativa "statutaria"** delle due Province **distinguendo** pertanto **fra disciplina statutaria** – principi e limiti generali e vincolanti, con diverse opzioni – e disciplina più articolata e

dettagliata in una **legge statutaria rinforzata** dalla particolare procedura di approvazione (anch'essa da mantenere in quanto garantisce sia un consenso ampio sia diritti dell'opposizione attraverso la richiesta di un referendum confermativo).

Nella sostanza, l'attuale disciplina dell'art. 47 statuto potrebbe essere resa ancora più chiara nella formulazione dedicando un **apposito articolo** alla legge statutaria distinguendo fra i profili riguardanti la **procedura** di sua approvazione e quelli sostanziali (**limiti e contenuti**); questi ultimi dovrebbero comprendere il riferimento a:

1. la forma di governo provinciale e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, gli organi, le loro attribuzioni e compiti, le modalità di loro elezione o nomina, i rapporti fra gli organi, la disciplina della mozione di sfiducia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità e l'assicurazione di misure per conseguire l'equilibrio della rappresentanza di genere;
2. l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo.

Oltre a questi elementi, già ora contenuti all'art. 47 c.2 statuto, si potrebbero includere altri elementi fondamentali emersi come centrali nel dibattito della Consulta in una **disciplina organica** per concentrare tutti i tratti salienti della forma di governo provinciale in **un'unica legge statutaria**. Si potrebbe pensare ancora all'inclusione dei seguenti elementi:

3. le istituzioni del governo locale e i principi fondamentali del loro ordinamento;
4. i principi sul procedimento legislativo e sui procedimenti amministrativi;
5. l'istituzione e le competenze di organi di controllo e/o di garanzia eventualmente da istituire.¹

¹ Cfr. l'art. 16 dell'articolato ("legge statutaria") nella proposta di Carli/Postal/Toniatti, "Verso il terzo statuto di autonomia". Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto di Autonomia, giugno 2013.