

## LA NUOVA FORMA DI GOVERNO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO (\*)

SOMMARIO: 1. La revisione della forma di governo degli enti locali. - 2. La revisione della forma di governo delle Regioni a statuto ordinario. - 3. La revisione della forma di governo delle Regioni a statuto speciale: il Trentino-Alto Adige. - 4. L'attuazione della riforma da parte della Provincia di Trento.

### 1. La revisione della forma di governo degli enti locali

Trent'anni fa la nuova rivista *Quaderni costituzionali* dedicava il suo primo numero al dibattito sulle riforme istituzionali sviluppatosi negli anni precedenti. Nel saggio di apertura di quel numero Valerio Onida si proponeva di tentare un primo indice dei fenomeni e dei processi che avevano caratterizzato gli sviluppi più recenti della forma di governo italiana; egli esaminava quindi l'attuazione dell'ordinamento regionale, il referendum, il ruolo del Presidente della Repubblica, il rapporto tra Governo e Parlamento, i decreti-legge, lo scioglimento anticipato delle Camere, il ruolo del Parlamento<sup>1</sup>. L'ampia analisi svolta in quel saggio è stata sviluppata e aggiornata da Onida, dieci anni dopo, in altri due lavori che, insieme al primo, costituiscono tuttora imprescindibili basi di riferimento per lo studio dell'evoluzione della forma di governo in Italia<sup>2</sup>.

In collegamento con i citati lavori di Onida si affronta qui il limitato tema della forma di governo, intesa in senso stretto, della Provincia autonoma di Trento. Si analizzano quindi il modo di scelta dei titolari dei massimi organi della Provincia e le relazioni fra loro intercorrenti dopo la l.c. 31 gennaio 2001, n. 2, approvata verso la fine della XIII legislatura a conclusione di un lungo procedimento parlamentare: alla sua origine si trovano, infatti, vari disegni di legge, uno dei quali presentato proprio il giorno di apertura della legislatura<sup>3</sup>. In una prospettiva più ampia, la l.c. 2/2001 può considerarsi espressione di un indirizzo di riforma, tendente al rafforzamento degli esecutivi, che aveva animato da tempo il dibattito politico sul piano nazionale, già a partire dai lavori della commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella IX legislatura<sup>4</sup>.

Quell'indirizzo di riforma aveva già condotto all'approvazione della l. 25 marzo 1993, n. 81, che stabilì l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, contestualmente e in stretta connessione

(\*) Saggio destinato alla pubblicazione negli *Scritti in onore di Valerio Onida*.

<sup>1</sup> V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. cost.*, 1981, 7 ss., pubblicato poi anche negli *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, *La Costituzione italiana: aspetti del sistema costituzionale*, Milano, 1984, 197 ss.

<sup>2</sup> V. l'intervento di V. ONIDA alla tavola rotonda *La forma di governo dell'Italia odierna*, in *Quad. cost.*, 1991, 16 ss.; V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in *Associazione studi e ricerche e parlamentari, Quaderno n. 1, Seminari 1989-90*, Milano, 1991, 23 ss.

<sup>3</sup> APS, XIII leg., disegno di legge costituzionale n. 168, presentato il 9 maggio 1996, d'iniziativa dei deputati Boato e Corleone.

<sup>4</sup> La relazione conclusiva della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi è pubblicata in *Quad. reg.*, 1985, 175 ss.

con l'elezione dei Consigli. Gli elettori erano chiamati a votare su scheda unica per un candidato Sindaco o Presidente della Provincia e per una lista di candidati alla carica di consigliere, candidature abbinata fra loro mediante preve dichiarazioni di collegamento<sup>5</sup>. I sistemi elettorali, distinti per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti o superiore a tale soglia e per le Province, assicuravano inoltre la maggioranza in Consiglio ai candidati della lista o delle liste collegate al candidato eletto Sindaco o Presidente della Provincia.

La riforma, poi consolidata nel vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali<sup>6</sup>, ha rafforzato il ruolo del Sindaco e del Presidente della Provincia ma non ha introdotto una forma di governo tecnicamente definibile come presidenziale<sup>7</sup>. Infatti il presidenzialismo, che trova tipica espressione nel sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America, ha come sua caratteristica l'elezione del Presidente in modo distinto da quella del Parlamento ed esclude la dipendenza dell'esecutivo dall'assemblea rappresentativa degli elettori mediante un rapporto fiduciario. L'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia è, invece, indissolubilmente connessa a quella del rispettivo Consiglio e rimane il rapporto fiduciario tra i due organi. I Consigli non eleggono più il Sindaco, il Presidente della Provincia e gli assessori, ma il Consiglio può approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia, mozione che comporta lo scioglimento dello stesso Consiglio e quindi nuove elezioni<sup>8</sup>. Lo stesso esito dello scioglimento del Consiglio e della indizione di nuove elezioni consegue anche alla presentazione contestuale delle dimissioni da parte della maggioranza dei consiglieri comunali o provinciali<sup>9</sup>: in questo modo si evita la discussione sulla mozione di sfiducia e la relativa votazione. Vale, dunque, il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* (o anche semplicemente *simul stabunt simul cadent*)<sup>10</sup>, con un rilievo generale: infatti, in caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia, la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio<sup>11</sup>.

I nuovi sistemi elettorali e la nuova forma di governo degli enti locali tendevano, nelle intenzioni di riforma, a ostacolare i c.d. *ribaltoni*, ovvero l'instabilità politica degli esecutivi legata alla loro possibile derivazione da mutevoli maggioranze consiliari. Con la nuova forma di governo, infatti, il Consiglio non può più cambiare a suo piacimento il Sindaco o il Presidente della Provincia e la Giunta, ma può solo determinare lo scioglimento degli organi dell'amministrazione e nuove elezioni. Ma questa funzione anti-ribaltoni è assicurata solo in parte, giacché il Sindaco e il Presidente possono sempre variare la propria maggioranza di riferimento in assemblea senza alcuna conseguenza giuridica.

<sup>5</sup> Per una descrizione più approfondita e accurata della l. 81/1993 v. A. ROCCELLA, *Autonomie locali e riforma elettorale*, in *Nuovo governo locale*, 1994, n. 1, 55 ss.; G. PASTORI, *Governo e amministrazione negli enti locali fra le leggi n. 142 del 1990 e n. 81 del 1993*, in *Dir. amm.*, 1995, 57 ss.

<sup>6</sup> D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>7</sup> Sulla distinzione tra forme di governo parlamentare e presidenziale, nel dibattito del periodo della riforma e con riferimento all'ordinamento dello Stato, v. E. ROTELLI, *Una democrazia per gli italiani. Geometrie politiche e costituzionali di fine secolo*, Milano, 1993, 24-27 e, *ivi*, 144 ss., una valutazione critica della l. 81/1993.

<sup>8</sup> Nuovo testo dell'art. 37 l. 142/1990, sostituito a quello originario dall'art. 18 l. 81/1993; v. ora il d.lgs. 267/2000, art. 52.

<sup>9</sup> D.lgs. 267/2000, art. 141, comma 1, lett. b), n. 3. La disposizione deriva dall'art. 5 l. 15 maggio 1997, n. 127, che ha introdotto il comma 2-bis nell'art. 31 della l. 142/1990: si tratta quindi di un'innovazione successiva alla l. 81/1993, a sua integrazione.

<sup>10</sup> È stata così ripresa l'espressione originariamente utilizzata da parte vaticana per esprimere lo stretto rapporto tra il trattato del Laterano e il Concordato dell'11 febbraio 1929.

<sup>11</sup> L. 81/1993, art. 20; v. ora il d.lgs. 267/2000, art. 53.

## 2. La revisione della forma di governo delle Regioni a statuto ordinario

La riforma dei sistemi elettorali e della forma di governo degli enti locali ha costituito la premessa politica e il banco di prova per riforme ad altri livelli istituzionali. Sul piano nazionale il disegno politico riformatore si è realizzato solo per i sistemi elettorali, modificati dopo l'esito positivo del *referendum* del 18 aprile 1993 sulla legge elettorale per il Senato<sup>12</sup>, e poi in seguito nuovamente riformati nel 2005<sup>13</sup>. Non sono invece andate a buon fine le iniziative di modificazione della forma di governo della Repubblica, da realizzarsi necessariamente mediante legge costituzionale.

Miglior esito hanno avuto invece le iniziative per la revisione del sistema di elezione dei Consigli regionali e della forma di governo delle Regioni ordinarie

La l. 23 febbraio 1995, n. 43, recante *Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario*<sup>14</sup>, riformava il sistema elettorale, anche se non poteva estendere alle Regioni l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, come invece stabilito per gli enti locali dalla l. 81/1993, a causa del vincolo posto dall'art. 122, ultimo comma, Cost., il quale stabiliva che «*Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti*». A questo esito si è pervenuti solo più tardi con la l.c. 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*, recante modificazioni a quattro articoli della Costituzione (artt. 121, 122, 123 e 126).

L'indirizzo di riforma prescelto dalla l.c. 1/1999 è stato in realtà inverso rispetto a quello indicato nel suo titolo. La legge costituzionale ha voluto innanzi tutto attribuire alle Regioni ordinarie una nuova e più ampia autonomia statutaria, comprendente anche la scelta sulla forma di governo regionale, nonché potestà legislativa concorrente sull'elezione del Consiglio; la legge ha anche stabilito una disciplina transitoria, applicabile fino a diverse opzioni statutarie e legislative delle singole Regioni, fondata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale<sup>15</sup>.

L'autonomia delle Regioni sulla propria forma di governo comprende la possibilità di tornare con il nuovo statuto all'elezione indiretta del Presidente della Giunta. Tuttavia, nel caso di conferma del sistema transitorio dell'elezione diretta, le Regioni sono state vincolate rigidamente al principio del *simul stabunt simul cadent* dal nuovo testo dell'art. 126, terzo comma, Cost., secondo cui «*L'approvazione della mozione*

<sup>12</sup> L. 4 agosto 1993, n. 276, *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*; l. 4 agosto 1993, n. 277, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*.

<sup>13</sup> L. 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*.

<sup>14</sup> Sulla l. 43/1995 v. A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 22 ss.; G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, ivi, 1999, 419 ss.; A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, 220 ss.; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 298 ss.

<sup>15</sup> Sulla l.c. 1/1999 v. T. GROPPÌ, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 444 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. del dir.*, 2000, 203 ss.; per un bilancio della l.c. 1/1999 v. M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 2, [www.federalismi.it/focus/statutiregionali](http://www.federalismi.it/focus/statutiregionali). Per un'indagine sui problemi della forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie v. P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 57 ss. Il lavoro più recente, accurato e approfondito sulla forma di governo delle Regioni ordinarie è S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010.

di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio». Valgono, dunque, anche per le Regioni ordinarie le stesse osservazioni già fatte per gli enti locali. La l.c. 1/1999 non ha comportato un vero sistema presidenziale, che implica la totale indipendenza del Presidente dal Consiglio regionale. Ove le Regioni scelgano l'elezione diretta del Presidente della Regione, questi è legato al Consiglio da un rapporto fiduciario, poiché la maggioranza del Consiglio è in grado di determinare la rimozione del Presidente, sia pure a prezzo del proprio scioglimento. Per converso, tuttavia, il Presidente può continuare a governare appoggiandosi su una maggioranza consiliare diversa da quella alla quale si era collegato alla sua elezione. La funzione anti-ribaltone della nuova forma di governo non è quindi assicurata in modo completo.

La Regione Calabria ha tentato di percorrere con il nuovo statuto una terza via, introducendo un sistema misto. La Regione aveva previsto l'indicazione sulla scheda elettorale dei candidati alle cariche sia di Presidente sia di Vice Presidente della Giunta regionale e il voto per tali cariche contestuale a quello per gli altri componenti del Consiglio regionale; secondo lo statuto, tuttavia, Presidente e Vice Presidente sarebbero stati nominati dal Consiglio regionale nella sua seduta di insediamento, con l'approvazione della mozione sul programma di governo da loro presentata in Consiglio. Veniva stabilito, inoltre, che la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comportasse lo scioglimento del Consiglio regionale. Infine lo statuto stabiliva che, nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, a questi subentrasse il Vice Presidente, il quale, una volta confermato dal Consiglio, avrebbe potuto provocare lo scioglimento del Consiglio stesso nelle ipotesi in cui non avesse potuto più ricoprire la carica o si fosse dimesso.

La Corte costituzionale, investita dal Governo della questione di legittimità costituzionale dello statuto della Regione Calabria, ha tuttavia affermato che gli statuti regionali, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, non solo devono rispettare puntualmente ogni disposizione della Costituzione, ma devono anche rispettarne lo spirito. La sentenza della Corte ha anche riconosciuto che la Regione aveva adottato un meccanismo sostanzialmente equivalente a un'elezione diretta del Presidente della Giunta (dato che il Consiglio non avrebbe potuto decidere diversamente dal voto se non a prezzo del proprio scioglimento). Il Presidente conservava il potere di nomina della Giunta, ma i suoi poteri di indirizzo erano radicalmente ridotti poiché gli veniva sottratto il potere di produrre lo scioglimento del Consiglio tramite le sue dimissioni volontarie, mentre il Vice Presidente, ove subentrato nella presidenza, ne avrebbe potuto disporre. La Corte pertanto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie impugnate<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2, sulla quale v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, 2004, 309 ss.; M. CARLI, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, ivi, 349 ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, ivi, 909 ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, ivi, 920 ss. V. anche S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*; M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza*

### 3. La revisione della forma di governo delle Regioni a statuto speciale: il Trentino-Alto Adige

La l.c. 1/1999 non ha toccato gli statuti delle Regioni speciali i quali non prevedevano né l'elezione diretta del Presidente né, tanto meno, il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*. L'autonomia delle Regioni speciali è stata adeguata a quella in tema di forma di governo delle Regioni ordinarie solo con la l.c. 31 gennaio 2001, n. 2, recante *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, la quale ha modificato i cinque statuti speciali.

Vale anche per questa legge un'osservazione corrispondente a quella già fatta per la l.c. 1/1999. Il titolo della l.c. 2/2001 non corrisponde al suo contenuto, che riguarda innanzi tutto la forma di governo delle Regioni speciali, sottratta agli statuti dai quali era stata compiutamente disciplinata e rimessa a una nuova fonte normativa, una legge regionale da approvarsi con procedimento aggravato e soggetta a *referendum*<sup>17</sup>. Questo tipo di legge, usualmente denominata anch'essa *legge regionale statutaria*<sup>18</sup>, presenta almeno due importanti differenze rispetto all'analogia legge delle Regioni ordinarie: 1) nelle Regioni ordinarie le leggi regionali statutarie sono lo statuto, mentre nelle Regioni speciali permane lo statuto, approvato con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116 Cost.<sup>19</sup>, cui si affianca, per la disciplina della forma di governo, la legge regionale statutaria; 2) l'aggravamento previsto dalla l.c. 2/2001 per la legge regionale statutaria consiste non già in una doppia approvazione, come stabilito per le Regioni ordinarie dal nuovo testo dell'art. 123 Cost., bensì nella maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea richiesta per la sua approvazione. Per altri due aspetti, invece, la l.c. 2/2001 si è attenuta a quanto già previsto dalla l.c. 1/1999 per le Regioni ordinarie: è stata esclusa la comunicazione della legge regionale statutaria al commissario del Governo ed è stata prevista solo la possibilità per il Governo di promuovere nei suoi confronti, entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale<sup>20</sup>; è stata altresì prevista la possibilità di sottoporre la legge a *referendum* regionale, secondo disciplina posta da apposita

---

costituzionale sugli statuti regionali; N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, tutti in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>17</sup> Si indicano così i soli tratti comuni e si prescinde dalle particolarità, di contenuto e di procedimento, della disciplina posta dalla l.c. 2/2001 per ciascuna Regione speciale.

<sup>18</sup> L'espressione legge regionale statutaria è adoperata da T. GROPPI, *La modifica degli statuti delle regioni speciali*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 439 ss. Sulla l.c. 2/2001 v. anche T.E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a statuto speciale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 127 ss.; sul progetto di legge costituzionale che è stato alla base della l.c. 2/2001 (APS, XIII leg., pdlc n. 4358) v., con specifico riferimento al Trentino-Alto Adige, M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulla proposta di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220 ss. Sulle leggi statutarie delle Regioni speciali v., da ultimo, G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 312 ss.

<sup>19</sup> La l.c. 2/2001 ha altresì inciso sul procedimento di formazione delle nuove leggi costituzionali di modifica degli statuti speciali, con l'introduzione del parere del Consiglio regionale (e, nel Trentino-Alto Adige, dei Consigli provinciali) sui progetti di iniziativa governativa o parlamentare e con l'esclusione del *referendum* nazionale. In tal modo è stata creata una nuova categoria di fonti del diritto, le leggi di modifica degli statuti speciali, distinte dalle leggi costituzionali previste dall'art. 138 Cost.: sui problemi che ne derivano v. L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2000. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, 399 ss.

<sup>20</sup> Il controllo preventivo del Governo, con facoltà di rinvio, e l'apposizione del visto del Commissario del Governo sulle leggi regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono venuti meno in forma generalizzata solo a seguito della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha sostituito l'art. 127 Cost. Solo in Sicilia è rimasto lo speciale sistema di controllo delle leggi regionali previsto dagli artt. 28 e 29 dello statuto, come ha affermato Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 314.

legge regionale.

La l.c. 2/2001 ha anche posto per ciascuna Regione speciale una disciplina transitoria, applicabile fino all'entrata in vigore della legge statutaria, fondata sull'elezione diretta del Presidente della Regione. La nuova autonomia statutaria comprende la possibilità del ritorno al sistema dell'elezione indiretta del Presidente, ma in caso di sua elezione diretta si applica per Presidente e Consiglio, analogamente a quanto disposto dalla l.c. 1/1999 per le Regioni ordinarie, il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Si limita qui l'esame della l.c. 2/2001 a quanto da essa disposto per la Regione Trentino-Alto Adige e soprattutto per la Provincia di Trento. La riforma statutaria innanzi tutto ha invertito il rapporto tra Consiglio regionale e Consigli provinciali. Secondo il testo originario dell'art. 25 dello statuto del Trentino-Alto Adige, gli elettori eleggevano il Consiglio regionale e a tal fine il territorio della Regione era ripartito nei collegi provinciali di Trento e di Bolzano; ciascun Consiglio provinciale era composto dai membri del Consiglio regionale eletti nella rispettiva Provincia<sup>21</sup>. Dopo la riforma, invece, si eleggono i due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, mentre il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali<sup>22</sup>; lo statuto ha precisato che le elezioni si svolgono contestualmente nella medesima giornata<sup>23</sup>. È stato anche modificato il requisito della residenza per l'elettorato attivo. In precedenza per l'elezione del Consiglio regionale era richiesto un periodo di residenza ininterrotta quadriennale nel territorio della Regione, con iscrizione nelle liste elettorali del Comune della Provincia in cui era stato maturato il maggior periodo di residenza nel quadriennio. La l.c. 2/2001 ha confermato la residenza ininterrotta quadriennale come requisito per l'elettorato attivo solo per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano; per il Consiglio provinciale di Trento, invece, è ora sufficiente la residenza nel territorio provinciale per un periodo ininterrotto di un anno<sup>24</sup>.

In corrispondenza col nuovo sistema nel quale si eleggono i due Consigli provinciali di Trento e Bolzano, è venuta meno l'autonomia legislativa della Regione in tema di elezione del Consiglio regionale<sup>25</sup>. Le Province hanno invece acquistato una nuova autonomia legislativa in tema di forma di governo della Provincia, di modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, di rapporti tra gli organi della Provincia, di presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, di casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché di esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e di *referendum* provinciale abrogativo, propositivo e consultivo<sup>26</sup>. Questa potestà legislativa si esercita in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e con

<sup>21</sup> Art. 48 st. T.-A.A., nel testo antecedente alla l.c. 2/2001.

<sup>22</sup> Nuovo testo dell'art. 25, primo comma, st. T.-A.A. La riforma ha avuto un riflesso, poco tempo dopo, nella l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha sostituito l'art. 116 Cost. con un nuovo testo in base al quale (secondo comma) «*La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano*».

<sup>23</sup> Nuovo testo dell'art. 48, primo comma, terzo periodo, st. T.-A.A. Nello statuto rimane anche un altro collegamento tra Regione e Province: lo scioglimento del Consiglio regionale comporta nuove elezioni dei Consigli provinciali (art. 33, primo comma, secondo periodo).

<sup>24</sup> Nuovo testo dell'art. 25, secondo comma, st. T.-A.A.

<sup>25</sup> Art. 25, primo comma, del testo dello statuto T.-A.A. antecedente alla l.c. 2/2001; la Regione aveva esercitato la sua autonomia con la l.r. 8 agosto 1983, n. 7, confluita, con le successive modificazioni, nel testo unico approvato col d.P.G.R. 19 gennaio 1987, n. 2/L, in seguito ulteriormente modificato.

<sup>26</sup> Nuovo testo dell'art. 47 st. T.-A.A.

l'osservanza di quanto disposto dal capo II dello stesso statuto sugli organi della Provincia: si tratta pertanto di una potestà legislativa di tipo esclusivo, non vincolata ai principi fondamentali delle leggi della Repubblica.

Nel Trentino-Alto Adige, dunque, sono state previste due distinte leggi provinciali statutarie, sottratte al controllo del Commissario del Governo e soggette a *referendum* provinciale secondo disciplina posta da apposita legge di ciascuna Provincia. La Regione Trentino-Alto Adige, per contro, non gode di autonomia sulla propria forma di governo, disciplinata direttamente dall'art. 36 dello statuto. La Giunta regionale è composta dal Presidente della Regione<sup>27</sup>, da due Vice Presidenti e da assessori, eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta. La composizione della Giunta regionale deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio della Regione. I Vice Presidenti appartengono uno al gruppo linguistico italiano e l'altro al gruppo linguistico tedesco. Al gruppo linguistico ladino è garantita la rappresentanza nella Giunta regionale anche in deroga alla rappresentanza proporzionale. In questa forma di governo il Presidente e la Giunta possono sempre essere sostituiti dal Consiglio.

Nel confronto della nuova disciplina per la Provincia di Trento con quella posta per le Regioni ordinarie dalla l.c. 1/1999 si possono notare subito almeno due differenze<sup>28</sup>: 1) nelle Regioni ordinarie il Presidente eletto direttamente nomina e revoca i componenti della Giunta<sup>29</sup>, mentre la Provincia ha autonomia sulle modalità di elezione degli assessori; 2) la regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, posta per le Regioni ordinarie dal nuovo testo dell'art. 126, terzo comma Cost., e che comporta la rinnovazione contestuale del Presidente e del Consiglio, per la Provincia di Trento si applica in forma attenuata. Lo statuto stabilisce infatti questa regola per il caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio provinciale<sup>30</sup>, e per l'approvazione della mozione di sfiducia nonché per la sua rimozione o le sue dimissioni<sup>31</sup>; nulla dispone invece lo statuto per i casi di morte o impedimento permanente del Presidente della Provincia<sup>32</sup>.

Alla l.c. 2/2001 hanno fatto seguito le indispensabili modificazioni delle norme di attuazione dello statuto emanate col d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50, recante *Esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige, nonché per quelle dei consigli comunali della provincia di Bolzano, in attuazione della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1*. Le norme di attuazione dello statuto emanate col d.lgs. 18 dicembre 2002, n. 309, hanno modificato il d.P.R. 50/1973 adeguandolo al nuovo sistema nel quale gli elettori eleggono i Consigli provinciali e non più il Consiglio regionale<sup>33</sup>.

La l.c. 2/2001 ha posto anche una disciplina transitoria, oggetto di forti dissensi nella discussione parlamentare, sull'elezione del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale di Trento e sulla forma

<sup>27</sup> La l.c. 2/2001 ha sostituito le precedenti denominazioni statutarie di *Presidente della Giunta regionale* e di *Presidente della Giunta provinciale* con quelle di *Presidente della Regione* e, rispettivamente, di *Presidente della Provincia*.

<sup>28</sup> Altre differenze sono messe in rilievo nel testo, al successivo par. 4.

<sup>29</sup> Art. 122, quinto comma, Cost.

<sup>30</sup> Nuovo testo dell'art. 47, secondo comma, terzo periodo, st. T.-A.A.

<sup>31</sup> Nuovo testo dell'art. 50, quarto comma, st. T.-A.A.

<sup>32</sup> La l.c. 2/2001 ha regolato i casi di morte e impedimento permanente del Presidente della Provincia soltanto con la disciplina transitoria (art. 4, comma 2), applicabile fino all'entrata in vigore della legge provinciale statutaria.

<sup>33</sup> È rimasto invece invariato il titolo del d.P.R. 50/1973, nel quale era necessario sostituire le parole «*del Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige*» con le parole «*dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano*»: l'errore, facilmente riconoscibile, è ininfluenza.

di governo provinciale<sup>34</sup>. Tuttavia non è necessario illustrare questa disciplina transitoria la quale non ha ricevuto applicazione giacché la Provincia è riuscita a dare seguito alla riforma statutaria in tempo utile per le elezioni indette per il 26 ottobre 2003.

#### 4. L'attuazione della riforma da parte della Provincia di Trento

L'attuazione della riforma ha richiesto due distinte leggi provinciali. In primo luogo la Provincia di Trento ha approvato la l.p. 1° ottobre 2002, n. 13, con la quale ha regolato il *referendum* previsto dal nuovo art. 47 dello statuto sulla legge statutaria: questa legge era indispensabile, anche se di applicazione solo eventuale<sup>35</sup>.

Il Consiglio provinciale ha poi approvato, nella seduta dell'8 novembre 2002, la *legge provinciale statutaria* con ventiquattro voti favorevoli, cinque contrari e due astenuti; è stata quindi raggiunta esattamente la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio (ventiquattro su trentacinque). Nei tre mesi successivi alla pubblicazione della legge<sup>36</sup> non è stata avanzata richiesta di *referendum*<sup>37</sup>; il Presidente ha potuto così promulgare la l.p. 5 marzo 2003, n. 2, *Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia*<sup>38</sup>.

La l.p. 2/2003 ha disciplinato congiuntamente l'elezione del Consiglio e del Presidente e la forma di governo della Provincia. Per la Provincia di Trento, infatti, non vale la distinzione, posta invece dalla l.c. 1/1999 per le Regioni ordinarie, tra legge statutaria, competente a disciplinare la sola forma di governo, e legge regionale di dettaglio, competente a disciplinare il sistema elettorale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale<sup>39</sup>. La medesima legge provinciale ha disciplinato inoltre l'intero procedimento elettorale, dando una regolamentazione compiuta dell'elezione del Consiglio e del Presidente,

<sup>34</sup> L.c. 2/2001, art. 4, commi 2 e 3. Questa disciplina transitoria è illustrata da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, 176 ss.

<sup>35</sup> La l.p. 13/2002 è stata successivamente modificata in due punti dall'art. 4 della l.p. 21 novembre 2002, n. 14. Con una legge distinta, la l.p. 5 marzo 2003, n. 3, la Provincia di Trento ha poi stabilito la disciplina in materia di *referendum* propositivo, *referendum* consultivo, *referendum* abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali, dando seguito ad altre previsioni del nuovo art. 47, secondo comma, st. T.-A.A.

<sup>36</sup> Il testo della legge è stato pubblicato nel *B.U.T.-A.A.*, suppl. n. 2 al n. 49 del 26 novembre 2002.

<sup>37</sup> L'art. 47 dello statuto prevede il *referendum* sulla legge provinciale statutaria su richiesta di un cinquantesimo degli elettori o di un quinto dei componenti del Consiglio provinciale (quinto comma); tuttavia se la legge è approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a *referendum* solo se, sempre entro tre mesi dalla pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale (sesto comma).

<sup>38</sup> La l.p. 2/2003 è stata in seguito modificata, per aspetti marginali, dalla l.p. 21 dicembre 2007, n. 23, e dalla l.p. 9 luglio 2008, n. 9. L'illustrazione del testo si riferisce alla l.p. 2/2003 comprensiva di queste modifiche.

<sup>39</sup> La distinzione tra statuto delle Regioni ordinarie e legge regionale elettorale è stata sottolineata da Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 378, e da Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 379, sulle quali v. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, 581 ss. Nello stesso senso v. già, in precedenza, Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2, citata alla nota 16, commentata da S. PARISI, *Il sistema delle competenze in materia elettorale: per una lettura «congiunta» di due pronunce della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, I, 1998 ss. In generale v. M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 491 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 11 ss.; E. STRADELLA, *La «materia elettorale regionale» tra legge regionale ed altre fonti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 127 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009, 1 ss.; S. CATALANO, *La «presunzione di consonanza»*, cit., 55 ss.

tale da escludere l'integrazione con norme contenute in leggi diverse<sup>40</sup>.

La scelta fondamentale della l.p. 2/2003 è stata quella dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Provincia, così come disposto da tutte le Regioni ordinarie<sup>41</sup> e anche da quelle speciali, salvo due eccezioni<sup>42</sup>. Il Presidente è eletto contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale, in un unico collegio elettorale provinciale e con un turno unico di voto. L'elettore esprime il voto per un candidato alla carica di Presidente della Provincia e per una delle liste di candidati alla carica di consigliere collegate al candidato Presidente<sup>43</sup>. L'elettore può inoltre esprimere fino a tre preferenze all'interno della lista<sup>44</sup>: la legge provinciale si è così discostata dalla disciplina transitoria che consentiva di esprimere fino a due preferenze<sup>45</sup> e si è allontanata ulteriormente dall'orientamento politico favorevole alla soppressione della preferenza plurima che si era affermato sul piano nazionale con l'esito positivo del *referendum* abrogativo parziale, svoltosi il 9 giugno 1991, del testo unico delle leggi recante norme per le elezioni della Camera dei deputati<sup>46</sup>. Il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi è eletto Presidente della Provincia<sup>47</sup>.

Il Consiglio provinciale continua a rimanere composto, come in precedenza, da trentaquattro consiglieri e dal Presidente della Provincia<sup>48</sup>. Un seggio è assegnato alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi complessivi nei sette Comuni ladini della valle di Fassa ai quali la riforma statutaria del 2001 assicura una specifica rappresentanza in Consiglio<sup>49</sup>; si tratta dunque di una garanzia di rappresentanza su base territoriale, non su base etnica. Gli altri trentatré seggi sono assegnati alle liste di candidati col metodo d'Hondt, che ha carattere proporzionale, ma assicurando in ogni caso diciassette seggi, escluso il seggio spettante al Presidente, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto Presidente della Provincia. Il numero di seggi è aumentato a venti, sempre escluso il seggio spettante al Presidente, qualora tale lista o gruppo di liste abbia conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi. In ogni caso la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto Presidente non può conseguire più di

<sup>40</sup> L'art. 85, *Disposizioni finali*, ha però stabilito che le future leggi provinciali di modifica degli articoli 24, da 33 a 62, da 64 a 67, 70, 71, 73 e 74 non sono soggette al *referendum* previsto dall'art. 47, quinto comma, dello statuto. Questa specificazione si basa sul presupposto implicito, ma ragionevole, che le disposizioni predette, pur essenziali per il funzionamento del sistema e racchiuse per la prima volta nella medesima legge provinciale, la *legge provinciale statutaria*, non attengano alle modalità di elezione del Consiglio per la cui disciplina l'art. 47, quinto comma, dello statuto prevede il *referendum*.

<sup>41</sup> Si ricorda però che, a distanza di oltre dieci anni dalla l.c. 1/1999, tre Regioni ordinarie (Basilicata, Molise e Veneto) non si sono ancora dotate di un nuovo statuto.

<sup>42</sup> La Valle d'Aosta ha stabilito l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale tra i suoi componenti (l.r. 7 agosto 2007, n. 21, art. 2, comma 1). La Provincia di Bolzano ha disciplinato soltanto l'elezione del Consiglio (l.p. 14 marzo 2003, n. 4; l.p. 9 giugno 2008, n. 3) e pertanto il Presidente della Provincia continua a essere eletto dal Consiglio. In Friuli-Venezia Giulia la legge regionale statutaria approvata nel marzo 2002 aveva rinunciato all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale; la legge tuttavia non superò il *referendum* svoltosi il 29 settembre 2002 e a questo insuccesso seguì anche la sconfitta della coalizione di centro-destra, che aveva sostenuto la legge regionale statutaria, alle successive elezioni regionali dell'8 giugno 2003. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha poi disciplinato la propria forma di governo, stabilendo l'elezione diretta del Presidente della Regione, con la l.r. 18 giugno 2007, n. 17.

<sup>43</sup> L.p. 2/2003, art. 63, commi 1 e 2.

<sup>44</sup> L.p. 2/2003, art. 63, comma 3.

<sup>45</sup> L.c. 2/2001, art. 4, comma 3, lett. c), ultimo periodo.

<sup>46</sup> D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361. Per l'esito del *referendum* v. il d.P.R. 3 luglio 1991, n. 200.

<sup>47</sup> L.p. 2/2003, art. 72, comma 1, lett. h).

<sup>48</sup> L.p. 2/2003, art. 4, comma 2.

<sup>49</sup> Nuovo testo dell'art. 48, terzo comma, st. T.-A.A. I sette Comuni ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa sono Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa, Canazei. All'interno della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi complessivi nei sette Comuni ladini della valle di Fassa è proclamato eletto il candidato che nei medesimi Comuni ha ottenuto il maggior numero di preferenze complessive: l.p. 2/2003, art. 72, comma 1, lett. i).

ventitré seggi, mentre i seggi residui (undici) sono riservati alle altre liste o gruppi di liste<sup>50</sup>. Il sistema elettorale prescelto ha dunque carattere maggioritario: alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto Presidente è assicurata, tenendo conto anche dello stesso Presidente, la maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio ancorché il numero di voti conseguito non corrisponda alla maggioranza assoluta dei voti validi. Sul punto lo statuto non aveva limitato l'autonomia della Provincia di Trento, mentre invece nella Provincia di Bolzano il Consiglio provinciale deve essere eletto con sistema proporzionale<sup>51</sup>. Sono proclamati eletti consiglieri provinciali, in primo luogo, i candidati alla carica di Presidente della Provincia non eletti a tale carica collegati a ciascuna lista o gruppo di liste che abbia ottenuto almeno un seggio<sup>52</sup>; sono dunque eletti i candidati alla carica di Presidente perdenti, quali esponenti di spicco delle opposizioni<sup>53</sup>. Nell'ambito di ciascuna lista i candidati sono eletti nell'ordine della graduatoria del numero di voti di preferenza ottenuti<sup>54</sup>.

La l.p. 2/2003 ha disciplinato anche la forma di governo provinciale. Entro dieci giorni dalla proclamazione della sua elezione il Presidente della Provincia nomina gli assessori, nel numero massimo di otto, e attribuisce a uno di essi le funzioni di Vice Presidente<sup>55</sup>, che secondo lo statuto ha assunto carattere necessario<sup>56</sup> e che sostituisce il Presidente in caso di sua assenza o impedimento temporaneo<sup>57</sup>. Nella prima seduta del Consiglio il Presidente della Provincia presenta il programma di legislatura e comunica i nominativi degli assessori, ma senza alcun successivo dibattito o votazione<sup>58</sup>: il Consiglio non ha quindi alcun ruolo nella formazione della Giunta, riservata in via esclusiva al Presidente. Il Presidente può anche revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al Consiglio e provvedendo contemporaneamente alla loro sostituzione<sup>59</sup>. Gli assessori possono essere scelti, nel numero massimo di tre e fatta eccezione per il Vice Presidente, anche tra cittadini non facenti parte del Consiglio in possesso dei requisiti di compatibilità ed eleggibilità previsti per la carica di consigliere provinciale<sup>60</sup>. È stata introdotta così una rilevante novità, consentita dalla riforma statutaria, giacché in precedenza gli assessori erano eletti in seno al Consiglio e quindi non era ammessa la figura degli assessori esterni<sup>61</sup>. Gli assessori non facenti parte del Consiglio hanno diritto di partecipare, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio; essi devono partecipare alle sedute del Consiglio nel cui ordine del giorno siano iscritte mozioni, interrogazioni, interpellanze, voti o argomenti riguardanti le materie loro delegate dal Presidente della Provincia<sup>62</sup>.

La legge ha voluto così distinguere la funzione di rappresentanza del corpo elettorale dalla funzione

<sup>50</sup> L.p. 2/2003, art. 72, comma 1, lett. j, k) e l). La garanzia di un numero minimo di seggi riservati alle liste di opposizione trova corrispondenza nella l.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25, art. 17, e nella l.r. Campania 27 marzo 2009, n. 4, art. 6, comma 2.

<sup>51</sup> Nuovo testo dell'art. 47, terzo comma, st. T.-A.A.

<sup>52</sup> L.p. 2/2003, art. 72, comma 1, lett. m).

<sup>53</sup> Questa soluzione è stata adottata anche dalla l.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25, art. 20.

<sup>54</sup> L.p. 2/2003, art. 72, comma 1, lett. m).

<sup>55</sup> L.p. 2/2003, art. 2, comma 1, lett. d).

<sup>56</sup> Nuovo testo dell'art. 50, primo comma, primo periodo, st. T.-A.A., secondo cui «La Giunta provinciale di Trento è composta del Presidente, del Vice Presidente e degli assessori».

<sup>57</sup> L.p. 2/2003, art. 2, comma 2.

<sup>58</sup> L.p. 2/2993, art. 2, comma 1, lett. c).

<sup>59</sup> L.p. 2/2003, art. 8, comma 4.

<sup>60</sup> L.p. 2/2003, art. 8, comma 2, secondo periodo.

<sup>61</sup> Art. 50 st. T.-A.A., nel testo antecedente alle modifiche disposte dalla l.c. 2/2001.

<sup>62</sup> L.p. 2/2003, art. 8, comma 5, secondo cui tali regole sono poste fino a quando il Consiglio provinciale non provveda con propria disciplina.

di governo, ma con una disciplina più tenue di quella adottata, per esempio, dalla Regione Toscana, la quale ha stabilito che la carica di assessore regionale è incompatibile con quella di consigliere regionale e che la nomina ad assessore comporta la decadenza dalla carica di consigliere<sup>63</sup>. La legge provinciale ha invece istituito un meccanismo che nel gergo politico locale ha assunto la denominazione di *porta girevole*. L'esercizio delle funzioni di assessore, a eccezione di quelle attribuite al Vice Presidente della Provincia, è stato reso incompatibile con l'esercizio delle funzioni di consigliere provinciale. Pertanto il consigliere nominato assessore è sospeso dalla carica di consigliere per la durata dell'incarico; durante il periodo di sospensione il seggio è provvisoriamente assegnato a colui che avrebbe diritto alla surroga, cioè al primo dei non eletti della medesima lista del consigliere da sostituire<sup>64</sup>.

In tema di forma di governo la l.c. 2/2001 ha stabilito che la legge provinciale disciplina la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia<sup>65</sup>. L'approvazione di tale mozione nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale e diretto comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio provinciale<sup>66</sup>; del pari, le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio comportano lo scioglimento del Consiglio e la nuova elezione del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto<sup>67</sup>. La l.p. 2/2003 ha dato seguito a questa disciplina stabilendo che la mozione di sfiducia al Presidente deve essere sottoscritta da almeno sette consiglieri, è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dopo almeno sette giorni e non oltre quindici giorni dalla sua presentazione, è votata per appello nominale (quindi in modo palese) ed è approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio. Qualora la mozione sia approvata, il Presidente e la Giunta decadono, il Consiglio è sciolto e il Presidente entro i quindici giorni successivi indice le elezioni per il rinnovo del Consiglio e del Presidente, elezioni che devono svolgersi entro i novanta giorni successivi. Dopo l'approvazione della mozione di sfiducia il Presidente e la Giunta provinciale rimangono in carica fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Provincia, provvedendo solo agli affari di ordinaria amministrazione<sup>68</sup>.

La l.p. 2/2003 ha regolato anche la mozione di sfiducia nei confronti di uno o più assessori. Questa mozione, ugualmente motivata e sottoscritta da almeno sette consiglieri nonché votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio, comporta la decadenza dell'assessore o degli assessori<sup>69</sup>. Per questo aspetto la l.p. 2/2003 è andata oltre la l.c. 2/2001, la quale aveva previsto la mozione di sfiducia soltanto nei confronti del Presidente, poiché ha introdotto un'ulteriore correzione al modello della forma di governo presidenziale: il Consiglio non partecipa alla formazione della Giunta, ma è in

<sup>63</sup> L.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25, art. 24-*bis*, inserito con l.r. 5 agosto 2009, n. 50, art. 2, comma 5. Si ricordano altresì, nello stesso senso, le discipline statutarie delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna censurate da Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 378 e n. 379, citate alla nota 39.

<sup>64</sup> L.p. 2/2003, art. 8, comma 3. Nello stesso senso v. di recente l'art. 35, comma 4-*bis*, dello statuto della Calabria, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Calabria 19 gennaio 2010, n. 3, che però si presta a essere considerato illegittimo per la stessa ragione affermata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 378/2004 e n. 379/2004, citate alla nota 39.

<sup>65</sup> Nuovo testo dell'art. 47, secondo comma, st. T.-A.A.

<sup>66</sup> Nuovo testo dell'art. 50, quarto comma, st. T.-A.A.

<sup>67</sup> Nuovo testo dell'art. 47, secondo comma, terzo periodo, st. T.-A.A.

<sup>68</sup> L.p. 2/2003, art. 7, commi 1-6.

<sup>69</sup> L.p. 2/2003, art. 7, comma 7.

grado, attraverso la mozione di sfiducia individuale, di incidere sulla composizione della Giunta nominata dal Presidente, riducendo il suo ruolo. Anche su questo punto si registra una differenza rispetto alle Regioni ordinarie, per le quali la Corte costituzionale ha affermato che il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali e accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio; l'equilibrio tra poteri configurato nel modello costituzionale verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio e al corpo elettorale. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principi ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivanti dall'investitura popolare del Presidente<sup>70</sup>.

Ma il nuovo testo dell'art. 47 dello statuto del Trentino-Alto Adige stabilisce soltanto che la legge provinciale determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia. Lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dunque, non ha riprodotto integralmente la stringente formula stabilita per le Regioni ordinarie dall'art. 122, quinto comma, Cost. («*Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta*») e, d'altra parte, la previsione statutaria della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente non può considerarsi tale da escludere mozioni di sfiducia diverse. Pertanto la mozione di sfiducia individuale nei confronti degli assessori può ritenersi compatibile con lo statuto speciale di autonomia<sup>71</sup>.

La l.p. 2/2003 ha precisato anche la disciplina delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio che secondo lo statuto comportano lo scioglimento del Consiglio e la nuova elezione del Consiglio e del Presidente della Provincia<sup>72</sup>: si considerano contestuali le dimissioni prodotte entro cinque giorni decorrenti dalla data di presentazione delle prime dimissioni. L'avvenuta presentazione di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri è accertata dal Presidente del Consiglio che la comunica ai consiglieri e al Presidente della Provincia ai fini della indizione di nuove elezioni per il rinnovo del Consiglio<sup>73</sup>.

Come si è notato al precedente par. 3, il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* è stato

<sup>70</sup> Corte cost., 20 gennaio 2006, n. 12, su cui v. A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, e M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, 778 ss. Sulla sentenza v. anche A. RIDOLFI, *Nuovo intervento della Corte costituzionale in materia di Statuti regionali*, on [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/index.html), sotto *Giurisprudenza costituzionale*; da ultimo v. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., 234 ss.

<sup>71</sup> La previsione di mozioni di sfiducia individuali nei confronti degli assessori ha avuto effettivamente seguito. Nella XIII legislatura provinciale (2003-2008) si è avuta la proposta di mozione n. 378 (sfiducia all'assessore alle politiche per la salute), rigettata il 30 gennaio 2007. Nella XIV legislatura (iniziata nel 2008) si sono finora avute: la proposta di mozione n. 174 (sfiducia nei confronti dell'assessore all'istruzione e allo sport), rigettata il 27 gennaio 2010; la proposta di mozione n. 192 (sfiducia all'Assessore alla salute e alle politiche sociali), rigettata il 18 febbraio 2010; la proposta di mozione n. 222 (sfiducia all'assessore provinciale ai lavori pubblici, ambiente e trasporti), decaduta il 14 maggio 2010, a seguito del rigetto, nella stessa data, della proposta di mozione n. 223 (sfiducia al Presidente della Provincia, all'assessore ai lavori pubblici, ambiente e trasporti, nonché all'assessore alla salute e politiche sociali).

<sup>72</sup> Nuovo testo dell'art. 47, secondo comma, terzo periodo, st. T.-A.A.

<sup>73</sup> L.p. 2/2003, art. 6.

attenuato dalla l.c. 2/2001 rispetto a quanto stabilito per le Regioni ordinarie dalla l.c. 1/1999: anche la rimozione e le dimissioni del Presidente eletto a suffragio universale e diretto comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio provinciale, mentre non sono disciplinati dallo statuto i casi di morte o impedimento permanente del Presidente<sup>74</sup>.

La l.p. 2/2003 ha disposto per i casi ora considerati una speciale disciplina, articolata secondo il tipo di evento e il tempo in cui esso si verifichi<sup>75</sup>. Le dimissioni del Presidente presentate nei primi quattro anni della legislatura comportano l'elezione per il rinnovo del Consiglio provinciale e del Presidente; il Vice Presidente e la Giunta provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione e le funzioni di Presidente sono assunte dal Vice Presidente, il quale, dopo aver accertato l'evento che dà luogo al rinnovo anticipato, previa deliberazione della Giunta provinciale, indice entro i successivi quindici giorni le elezioni, fissandone la data entro i sessanta giorni successivi<sup>76</sup>. Invece nel caso di dimissioni presentate nel corso degli ultimi dodici mesi della legislatura le elezioni non vengono anticipate: la Giunta e il Consiglio rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio<sup>77</sup>, e le funzioni di Presidente sono svolte dal Vice Presidente. La stessa disciplina delle dimissioni si applica anche per il caso di rimozione del Presidente<sup>78</sup>. La soluzione adottata costituisce un compromesso: il Presidente dimissionario o rimosso non viene sostituito ma, se i due eventi delle dimissioni o della rimozione si verificano negli ultimi dodici mesi della legislatura, il Vice Presidente assume le funzioni del Presidente, in modo da salvaguardare il principio statutario della contemporaneità dell'elezione dei due Consigli provinciali di Trento e Bolzano<sup>79</sup>.

L'impedimento permanente o la morte del Presidente della Provincia nei primi trentasei mesi della legislatura comportano, come nel caso di dimissioni nei primi quattro anni, l'elezione per il rinnovo del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, con permanenza in carica per l'ordinaria amministrazione del Vice Presidente e della Giunta provinciale e assunzione delle funzioni di Presidente da parte del Vice Presidente. Invece, ove l'impedimento permanente o la morte del Presidente della Provincia si verifichino dopo i primi trentasei mesi della legislatura, il Consiglio provinciale rimane in carica per l'ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia, scegliendolo tra i propri componenti. Al Presidente così eletto e al Consiglio provinciale (per i rapporti col Presidente) si applicano le disposizioni previste per il Presidente eletto a suffragio universale<sup>80</sup>. Infine, nel

<sup>74</sup> Soltanto la disciplina transitoria della l.c. 2/2001 prevedeva nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Provincia in caso (oltre che di dimissioni) di impedimento permanente o morte del Presidente (art. 4, comma 2, quinto periodo). Si prevedeva anche che, qualora l'impedimento permanente o la morte del Presidente avvenisse dopo i primi trentasei mesi della legislatura, il Consiglio provinciale eleggesse, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia tra i propri componenti (art. 4, comma 2, sesto periodo).

<sup>75</sup> L.p. 2/2003, art. 5. La distinzione delle conseguenze dell'evento in relazione al tempo in cui esso si verifichi riprende la disciplina transitoria, ricordata alla nota precedente, posta dall'art. 4, comma 2, della l.c. 2/2001.

<sup>76</sup> L.p. 2/2003, art. 5, commi 1 e 2.

<sup>77</sup> La limitazione all'ordinaria amministrazione può porre delicati problemi interpretativi. Per le Regioni ordinarie una rilevante limitazione all'attività del Consiglio dopo il suo scioglimento è stata affermata da Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 68, commentata da D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale*, e da G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale e la prorogatio degli organi politici regionali*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Ma la soluzione non appare automaticamente estensibile al caso considerato nel testo, poiché il Consiglio provinciale non è sciolto.

<sup>78</sup> L.p. 2/2003, art. 5, comma 6.

<sup>79</sup> Nuovo testo dell'art. 48, primo comma, terzo periodo, st. T.-A.A.

<sup>80</sup> L.p. 2/2003, art. 5, comma 4, secondo cui, inoltre, si procede alla surrogazione del seggio rimasto vacante.

caso di sospensione del Presidente della Provincia adottata ai sensi della l. 19 marzo 1990, n. 55, sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso, le funzioni di Presidente della Provincia sono assunte dal Vice Presidente fino alla cessazione della sospensione<sup>81</sup>.

La forma di governo della Provincia di Trento risulta dunque di tipo misto, non corrispondente a nessuno dei modelli tipici elaborati in dottrina e differenziata rispetto a quella delle Regioni ordinarie. L'elezione diretta, a suffragio universale, del Presidente, così come il potere esclusivo del Presidente di nomina e revoca dei componenti la Giunta, costituiscono elementi tipici della forma di governo presidenziale. Questo modello è tuttavia alterato dalla possibilità che il Presidente eletto direttamente a suffragio universale sia sostituito da un Presidente eletto dal Consiglio nel proprio seno (nei casi di impedimento permanente o morte del Presidente della Provincia che si verifichino dopo i primi trentasei mesi della legislatura). La peculiare forma di governo della Provincia presenta, contemporaneamente, aspetti tipici del modello assembleare o parlamentare. Non vi è netta separazione tra l'assemblea rappresentativa del corpo elettorale e l'esecutivo provinciale poiché il Presidente della Provincia fa parte del Consiglio provinciale ed è eletto contestualmente al Consiglio stesso, con un sistema che comporta una stretta connessione tra le due elezioni; inoltre non più di tre assessori possono essere nominati al di fuori del Consiglio, mentre per gli altri assessori è prevista la loro temporanea sostituzione come consiglieri. Resta infine, dopo la costituzione della Giunta, il legame tra assemblea ed esecutivo proprio della forma di governo parlamentare: la mozione motivata di sfiducia votata dal Consiglio, comporta, sia pure a prezzo dello scioglimento del Consiglio, la rimozione del Presidente e della Giunta, così come le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri. Infine la mozione di sfiducia individuale nei confronti degli assessori costituisce un limite al potere del Presidente di nomina e revoca dei componenti della Giunta.

La nuova disciplina della forma di governo della Provincia ha trovato sviluppo e completamento mediante ampie modifiche al regolamento interno del Consiglio provinciale<sup>82</sup>. Essa ha ricevuto applicazione per tutta la XIII legislatura (2003-2008) e per la parte di XIV legislatura finora decorsa (2008-2011) senza inconvenienti di rilievo e senza che sul piano politico siano maturati progetti di ulteriore riforma<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> L.p. 2/2003, art. 5, comma 5.

<sup>82</sup> Deliberazione del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15, pubblicata nel *B.U.T.-A.A.* 16 novembre 2004, n. 46, suppl. n. 2. In precedenza alcune modifiche al regolamento del Consiglio, necessarie per tenere conto della l.c. 2/1001, erano state apportate già con la deliberazione 23 luglio 2004, n. 2, pubblicata nel *B.U.T.-A.A.* 13 agosto 2002, n. 34, suppl. n. 2.

<sup>83</sup> Si segnala però che il 15 luglio 2009 è stato presentato in Consiglio un disegno di legge provinciale di iniziativa popolare (primo firmatario Omar Grigoli), recante *Modificazioni della legge elettorale provinciale in materia di compatibilità tra il ruolo di consigliere provinciale e quello di assessore provinciale e in materia di limiti alla rieleggibilità alla carica di consigliere provinciale*, il quale prevedeva l'eliminazione della cosiddetta *porta girevole* e la non rieleggibilità alla carica di consigliere provinciale di chi sia stato eletto alla carica nelle due precedenti elezioni e abbia esercitato le funzioni di consigliere per almeno quarantotto mesi, anche non continuativi. Questo disegno di legge provinciale (n. 60) è stato esaminato e rigettato in aula il 23 marzo 2011.