

EDUARDO GIANFRANCESCO

L'ORGANIZZAZIONE DELLA REGIONE E
DELLE PROVINCE AUTONOME

SEZIONE II – LA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO



Lefebvre Giuffrè

Isbn 9788828868798

Estratto dal volume:

**TRATTATO SULL'ORDINAMENTO
DELLA REGIONE AUTONOMA
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL**

a cura di

AIDA GIULIA ARABIA, MARCELLO CECCHETTI,
SIMONE PAJNO, GIULIO M. SALERNO

Tomo I

PARTE GENERALE

2025

SEZIONE II – LA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
di *Eduardo Gianfrancesco*

SOMMARIO: 1. Il contesto istituzionale: una Regione di Province e il confronto con le autonomie regionali a Statuto ordinario. — 2. La definizione della forma di governo provinciale tra Statuto speciale e legge statutaria. — 3. La legge statutaria. — 4. Le peculiarità della forma di governo della Provincia autonoma di Trento e la sua fisionomia complessiva. — 5. Il sistema elettorale per la Provincia autonoma di Trento. — 6. I correttivi della forma di governo. — 6.1. Il referendum provinciale. — 6.2. Il Consiglio delle Autonomie locali. — 6.3. Il difensore civico. — 7. Il Consiglio provinciale come “organo parlamentare”. — 8. Il Presidente della Provincia e la sua Giunta.

1. *Il contesto istituzionale: una Regione di Province e il confronto con le autonomie regionali a Statuto ordinario.*

L’analisi del modello istituzionale della Provincia autonoma di Trento, nelle sue componenti fondamentali, va necessariamente inserito all’interno del quadro complessivo dell’ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Riservando ai paragrafi successivi l’approfondimento specifico della attuale configurazione dell’Ente regionale, sin da subito va evidenziata la linea evolutiva che ha caratterizzato il ruolo della Provincia di Trento rispetto alla base territoriale di riferimento, caratterizzata da una Regione e due Province autonome, tutte dotate di garanzia costituzionale. Una peculiarità è il caso di sottolineare, priva di riscontri confrontabili nel panorama delle Regioni ordinarie e delle stesse Regioni speciali italiane ma anche nel panorama del diritto costituzionale comparato (1).

È noto che il “verso di scorrimento”, un vero e proprio *fil rouge* dell’esperienza autonomistica della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle sue

(1) Per la opportuna sottolineatura di questo *unicum* nel panorama comparatistico, cfr. A. D’ATENA, *La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio. Il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in AA.VV. (a cura di R. TONIATTI), *La specialità nella specialità*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza n. 61, Trento, 2022, 35 (pubblicato anche in *Giur. cost.*, 2021, 2199 ss.).

due Province (2), è stato quello della progressiva valorizzazione delle seconde rispetto alla prima, attraverso un “dinamismo” istituzionale che partendo dalla primazia della Regione sulle Province nello Statuto del 1948 (3) ha visto una rilevante valorizzazione delle seconde nel nuovo Statuto del 1972 e nelle norme di attuazione di questo (4) fino ad arrivare al ribaltamento di impostazione ad opera della l. cost. n. 2 del 2001, anche se si resta ancora in attesa di un nuovo Statuto costituzionale di autonomia che rappresenterebbe, anche per la sua natura di legge costituzionale adottata ai sensi dell’art. 116 Cost. e con la copertura costituzionale di questo, la fonte più idonea a recepire i risultati di tale processo (5).

Un secondo elemento di contesto dal quale non si può prescindere nell’affrontare il tema qui trattato attiene al confronto tra l’esperienza delle autonomie speciali — e, per quanto qui interessa in modo particolare, la Provincia

(2) Secondo l’efficace definizione di M. COSULICH, *Trentino-Alto Adige*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2012, 291.

(3) La « particolare posizione di eminenza » della Regione nei confronti delle Province autonome attraverso poteri conformativi della prima nei confronti delle seconde (ad esempio artt. 5, n. 1 e 56 st.) era sottolineata da S. BARTOLE, *Regione Trentino-Alto Adige*, in *Enc. giur.*, 1991, 2. Il medesimo A. richiamava comunque l’importanza della previsione dell’art. 14 dello Statuto sul ricorso alla delega od all’avvalimento delle Province da parte della Regione per il rafforzamento della posizione di queste. Sulle difficoltà di implementazione di tale previsione nell’esperienza concreta, cfr. comunque, G. POSTAL, *I rapporti con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento*, in *federalismi.it.*, 32, 2023, 161.

(4) Per l’affermazione della coesistenza nel Trentino-Alto Adige di « tre enti aventi rango e livello di enti a Statuto speciale e godenti di una particolare autonomia costituzionalmente garantita » e per il peso politico prevalente delle Province autonome rispetto alla Regione, cfr. E. REGGIO D’ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano 1994, 2^a ed., rispettivamente, 16 ss. e 20 ss. Per l’originalità della soluzione della “doppia specialità” accolta nello Statuto del 1971, conformemente ad un “pluralismo istituzionale” espressione del principio di autonomia, cfr. recentemente D. DE PRETIS, *Il secondo statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol: una speciale affermazione dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 2022, 435, ove viene anche richiamata la centralità per l’affermazione in concreto di tale soluzione delle norme di attuazione e del metodo pattizio ad esse sotteso (436 ss.). Su tale esperienza cfr. ora E. HAPPACHER, *Introduzione storico-costituzionale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 43 ss.

(5) Sul non semplice percorso che dovrebbe condurre a tale risultato cfr., tra gli altri, F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni*, 2017, 1202 ss., sottolineando i percorsi *separati ma simili* delle due Province autonome; E. HAPPACHER, *La revisione dello statuto speciale del 1972*, in AA.VV. (a cura di R. TONIATTI), *La specialità nella specialità*, cit., 217 ss. Si sofferma in modo particolare sui lavori della Consulta istituita dalla Provincia autonoma di Trento M. COSULICH, *La Consulta per lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell’autonomia trentina*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2018, 1 ss.

autonoma di Trento — e quella delle Regioni ordinarie (6). Si tratta di un confronto che è possibile riferire, in termini ampi, ai sistemi istituzionali dei due tipi di enti territoriali, andando anche al di là della dimensione strettamente giuridica (7), ed in termini più ristretti all'estensibilità o meno delle soluzioni “di maggior favore” previste per le Regioni ordinarie anche alle autonomie speciali, sulla base delle previsioni dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Su questo secondo versante, è da ricordare, con riferimento all'autonomia statutaria delineata dall'art. 123 Cost. nella versione introdotta per le Regioni ordinarie dalla l. cost. n. 1 del 1999, che l'applicabilità della “clausola di maggior favore” per le autonomie speciali è stata esclusa dalla sent. n. 370 del 2006 della Corte costituzionale, attesa la non assimilabilità tra tale fonte e le leggi statutarie istituite dagli statuti speciali di autonomia (8).

Se consideriamo, invece, il confronto tra le due dimensioni autonomistiche in termini più ampi è da tenere presente, da un lato, la *vis attractiva* del modello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e del *simul stabunt simul cadent* tra Presidente demo-eletto e Consiglio regionale — offerto in via derogabile dalla l. cost. n. 1 del 1999 alle Regioni ordinarie ma, come è noto, recepito in tutti gli statuti regionali progressivamente adottati — dall'altro la peculiarità di talune autonomie differenziate — ma solo di alcune (9) — e, tra queste, le “tre autonomie costituzionalmente garantite” che convivono sul territorio del Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la ricerca di un originale punto di equilibrio tra le due diverse ispirazioni, come si vedrà nel par. seguente.

(6) Regioni ordinarie che è possibile considerare nel loro complesso, attesa la scarsa differenziazione dei modelli istituzionali di “forma di governo” accolti negli statuti di queste; differenziazione ancor più contenuta dalla giurisprudenza costituzionale in tema.

(7) Per un approccio basato sulle categorie della scienza politica ma con attenta considerazione degli istituti giuridici cfr. F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009 ed ora ID., *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, 2023, 649 ss.

(8) Cfr. in particolare il punto 5 del *Cons. in dir.* della sentenza. Su questo punto della decisione, evidenziandone anche alcune ambiguità circa i rapporti tra Regioni speciali e Province autonome e “propri” Enti locali, cfr. M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la corte definisce i confini*, in *Giur. cost.*, 2006, 3778.

(9) Emblematico appare il tentativo della Regione Friuli-Venezia Giulia di abbandonare il modello dell'elezione diretta del Presidente della Regione con la legge statutaria dell'11 marzo 2002; tentativo che si è “infranto” sull'esito del referendum popolare del 29 settembre dello stesso anno. L'abbandono del modello dell'elezione diretta e del *simul simul* ha invece avuto esito positivo nel caso della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con la l.r. n. 21 del 2007, entrata in vigore senza che sia stato richiesto referendum.

2. *La definizione della forma di governo provinciale tra Statuto speciale e legge statutaria.*

Il necessario punto di partenza nella ricostruzione della forma di governo della Provincia autonoma di Trento è rappresentato dall'opzione della l. cost. n. 2 del 2001 di “decostituzionalizzare” la materia in questione, rimettendo le scelte ad una peculiare legge provinciale (10), definibile convenzionalmente come legge statutaria, e preoccupandosi di dettare una disciplina provvisoria destinata a valere fino all'entrata in vigore di tale legge (11).

Se possono comprendersi le perplessità e le preoccupazioni di chi ha visto in tale *deminutio* di rango formale della materia una perdita di senso e di valore della specialità regionale che una disciplina esaustiva contenuta in una fonte di rango costituzionale quale è lo Statuto speciale di autonomia avrebbe valorizzato (12), vero è che la soluzione concretamente accolta si preoccupa — a parere dello scrivente comprensibilmente — di attenuare lo scarto tra la disciplina della forma di governo nelle Regioni ordinarie — rimessa *ex art.* 123 Cost. nel testo introdotto dalla l. cost. n. 1 del 1999 ad un atto di autonomia regionale: lo Statuto regionale — e quelle delle autonomie speciali che nel modello originario è rimessa ad un atto di rango sì costituzionale ma che proprio per questo resta fundamentalmente statale quale la legge costituzionale di approvazione dello Statuto *ex art.* 116 Cost.

Il punto di equilibrio raggiunto tra “fondamentalità” della materia e valorizzazione del principio di autonomia non sembra, a chi scrive, inadeguato. L'art. 47 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in questa prospettiva viene profondamente innovato: per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, il co. 2 rimette alla peculiare legge statutaria provinciale alla quale si è già accennato la definizione della forma di governo, analogamente a quanto il co. 3 prevede per la Provincia autonoma di Bolzano. Al tempo stesso, la l. cost. n. 2 del 2001 prevede, all'art. 4, una disciplina transitoria, in

(10) La qualificazione di tale legge come peculiare deriva da alcune particolarità procedurali e sostanziali sulle quali ci si soffermerà nel testo nel par. 3 e che consentono nel loro complesso di qualificarla come legge regionale “atipica” non fungibile con le altre leggi regionali.

(11) Analoga opzione è stata, peraltro, operata anche per le altre autonomie speciali dalla legge costituzionale in questione.

(12) In questo senso, cfr. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in AA.VV. (a cura di S. CASSESE), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 4985 (ripubblicato in S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 99 ss.). Il livellamento dei margini di autodeterminazione nell'esperienza complessiva delle autonomie speciali (tranne limitate eccezioni) sul modello operante per le Regioni ordinarie è rilevato criticamente di recente da F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 1063 ss.

attesa dell'adozione della legge provinciale di definizione della forma di governo. A questo proposito, la ricerca di un punto di equilibrio tra valorizzazione delle autonome determinazioni provinciali e caratteristiche del "corpo politico rappresentato" ha indotto il legislatore costituzionale a differenziare le soluzioni per le due Province autonome: per la Provincia di Trento si è prevista, in via transitoria, l'elezione diretta del Presidente della Provincia (13), rivedibile con la legge statutaria di definizione della forma di governo "stabile" (14), mentre per la Provincia di Bolzano si è mantenuta, in via transitoria, l'elezione consiliare del Presidente prevista dal precedente ordinamento provinciale (15), salva anche in questo caso la possibilità di una disciplina diversa da parte della legge regionale prevista dall'art. 47, co. 2, dello Statuto.

La buona qualità del punto di equilibrio, nella diversità delle soluzioni accolte per le due Province nella disciplina transitoria, è dimostrata dalla conferma, ad opera della legislazione di stabilizzazione della forma di governo provinciale, delle soluzioni realizzate in via transitoria e questo vale per entrambe le Province autonome, così come, *a contrario* verrebbe da dire, dal rapido intervento di modifica sulla disciplina elettorale operato dalla Provincia di Trento con la l.p. statutaria n. 2 del 2003 (16).

Per quanto qui interessa maggiormente, ovvero il caso trentino, l'opzione realizzata dalla l.p. Trento n. 2 del 2003 per elezione diretta del Presidente della Provincia e l'applicazione di un sistema ispirato al modello del *simul stabunt simul cadent* delle Regioni ordinarie, pur con alcune peculiarità di cui si darà ora conto, presuppone e testimonia una sostanziale omogeneità del quadro politico e dei *cleavages* di aggregazione degli elettori provinciali rispetto a quello nazionale (17). A salvaguardia del principio di autonomia resta comunque la possibilità, con atto nella disponibilità della Regione, di optare per un modello diverso, anche se l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia resta un monito a soppesare attentamente l'avvio di un percorso di questo tipo (18).

(13) Art. 4, co. 2, l. cost. n. 2 del 2001.

(14) Art. 47, co. 2, Statuto.

(15) Art. 4, co. 4, l. cost. n.2 del 2001.

(16) Per degli ulteriori riferimenti sul punto, cfr. *infra* par. 5.

(17) Sull'assenza nella Provincia autonoma di Trento di *cleavages* di tipo linguistico e sulla conseguente opzione per una forma di governo "maggioritaria" ispirata a quella delle Regioni ordinarie, cfr. M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, in *Lo Stato*, 2020, 274 s.; R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione nelle autonomie speciali "alpine"*, in *Diritti Regionali*, 1, 2024, 247.

(18) Sotto questo punto di vista non ci si può nascondere "l'effetto inerziale" che la disciplina transitoria di elezione diretta del Presidente dell'Esecutivo è in grado di produrre, rendendo ben difficile l'ipotesi di un suo abbandono, come ben evidenziato, precedentemente all'approvazione della l. cost. n. 2 del 2001, da A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale*

3. *La legge statutaria.*

Qualche considerazione ulteriore merita la fonte alla quale si è fatto sin qui spesso riferimento, ovvero la peculiare legge provinciale, definibile come legge statutaria, alla quale l'art. 47 dello Statuto affida la disciplina della forma di governo nonché del sistema di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori.

Nella prospettiva già ricordata di riduzione della distanza rispetto al modello vigente per le Regioni ordinarie la legge statutaria in questione svolge una funzione analoga allo Statuto *ex art.* 123 Cost. delle Regioni ordinarie (19) e strutturalmente, quindi, si presenta come un atto di autonomia regionale, differenziata rispetto alle comuni leggi regionali per gli specifici oggetti di disciplina ad essa demandati (20) ed in quanto per essa è statutariamente prevista un'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio (21) e la possibilità di un referendum confermativo a richiesta di minoranze qualificate di elettori o di componenti del Consiglio provinciale differenziate a seconda della maggioranza di approvazione (22). Tale analogia funzionale non può però spingersi oltre un certo limite alla luce della giurisprudenza costituzionale che, proprio con riferimento all'esperienza trentina, ha sottolineato le diversità formali e sostanziali che caratterizzano la fonte facoltativa legge statutaria rispetto agli statuti *ex art.* 123 Cost. in ordine ad oggetto, limiti e procedimento di formazione (23).

Il diretto fondamento statutario (fonte di rango costituzionale) della legge in esame non sembra però abilitare la stessa a derogare alle previsioni della fonte

speciale? e M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, entrambi in *Riv. dir. cost.*, 1999, rispettivamente 213 e 229.

(19) Fino a potersi dire che la legge statutaria provinciale è il vero atto corrispondente allo Statuto regionale ordinario. Così M. COSULICH, *Lo statuto fra Regione e Stato*, in AA.VV. (a cura di R. TONIATTI, *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-1920)*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, n. 57, Trento, 2022, 215. Per i rapporti tra Statuto e legge statutaria cfr. ora C. CASONATO, *La costituzione, lo statuto regionale e le leggi*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 73 ss.

(20) Per la valorizzazione del criterio di competenza nell'inquadramento della fonte in esame, cfr. già G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 337.

(21) Si tratta, peraltro, di un aggravamento non particolarmente intenso in presenza di un sistema elettorale provinciale di ispirazione maggioritaria...

(22) Per la precisione: un quarantesimo degli elettori od un quinto dei Consiglieri provinciali nel caso di legge approvata a maggioranza assoluta: un quindicesimo degli elettori nel caso di legge approvata a maggioranza dei due terzi del Consiglio provinciale.

(23) Con la conseguenza dell'inapplicabilità della previsione dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001: cfr. Corte cost., sent. n. 370 del 2006, punto 5 del *Cons. in dir.*

che l'ha prevista ed istituita, per la naturale e strutturale relazione gerarchica che lega legge statutaria e Statuto speciale. Risulta, pertanto, di dubbia legittimità la sottrazione ai referendum *ex art. 47* dello Statuto delle future leggi di modificazione di talune disposizioni della legge statutaria medesima secondo quanto previsto dall'art. 85 della l.p. statutaria n. 2 del 2003 (24).

Dal punto di vista sostanziale, l'opzione del legislatore statutario costituzionale è stata quella di prevedere per la legge statutaria provinciale un limite analogo a quello previsto dall'art. 123 Cost. per l'autonomia statutaria ordinaria, a rafforzamento dell'analogia con tale fonte, ed un altro per il quale si è attinto alla tipologia dei limiti alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali.

Nel primo di caso si tratta del limite dell'«armonia con la Costituzione» che si espone a tutte le problematiche interpretative che hanno caratterizzato l'esperienza attuativa del Titolo V della Parte II della Costituzione (25), ivi compresa l'interpretazione da parte della Corte costituzionale, chiamata a muoversi entro gli ampi margini del rispetto, da parte dello Statuto regionale, dello «spirito della Costituzione» (26) da un lato e dal rigetto di eccessi di «costruttivismo interpretativo» (27) dall'altro. Estesa l'operatività di tale limite alle autonomie speciali — e per quello che qui interessa all'autonomia trentina — ci si può porre l'interrogativo se l'operatività del limite non possa non risentire della fisionomia costituzionale dell'autonomia territoriale considerata e, quindi, operare in termini più limitati e ristretti rispetto alle autonomie regionali ordinarie, nonostante l'identità di formulazione letterale.

Ancor più irta di difficoltà appare la ricostruzione della portata del secondo limite, ovvero quello dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica». La sua vaghezza era stata oggetto di critiche già in fase di elaborazione

(24) La soluzione dettata dall'art. 85 della legge statutaria è valutata con favore da A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, in *Riv. AIC*, 3, 2011, 9, nota 40 (nonché in AA.VV., *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1641 ss). Essa è definita come «curiosa» da M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, cit., 268 s. che identifica a suo probabile presupposto la convinzione che la legge statutaria provinciale «possa disciplinare il procedimento legislativo provinciale, aggravandolo per alcuni oggetti rispetto a quello ordinario» analogamente a quanto ammesso per gli Statuti regionali ordinari (269). Resta dubbio, a parere di chi scrive, che in assenza di una chiara abilitazione ad opera della fonte statutaria costituzionale una fonte da essa istituita e regolata possa considerarsi abilitata a ciò. Per l'osservazione che l'art. 85 della legge statutaria provinciale abbia sostanzialmente introdotto «un ulteriore tipo di legge statutaria non prevista dallo Statuto speciale», cfr. G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, cit., 347, nota 60.

(25) Ma come è noto problemi analoghi si erano posti anche con riferimento alla formulazione originaria dell'art. 123 Cost. nell'esperienza del primo regionalismo italiano, come ricordato da A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2022, 5^a ed., 132 ss.

(26) Cfr. Corte cost., sent. n. 304 del 2002, punto 5 del *Cons. in dir.*

(27) Cfr. Corte cost., sent. n. 313 del 2003, punto 7.4 del *Cons. in dir.*

della l. cost. n. 2 del 2001 (28) ma di fronte alla sua menzione ad opera dell'art. 47 dello Statuto speciale lo sforzo da compiere è quello di partire dalla riflessione in tema di « principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica », previsti quale limite alla potestà legislativa primaria regionale dall'art. 4 dello Statuto per delinearne la portata con riferimento alla fonte qui particolarmente considerata. Ed è da sottolineare, in questo processo, l'importanza del riferimento all'ordinamento della *Repubblica*, anziché del solo *Stato*, come avveniva anteriormente alla revisione costituzionale operata dalla l. cost. n. 2 del 2001, per segnalare come l'opera di induzione di tali principi debba partire da un materiale normativo più ampio, comprensivo della stessa esperienza delle autonomie regionali — ordinarie e, soprattutto, speciali — rispetto a quello statale (29). Resta comunque fermo il carattere sub-costituzionale di tali principi, da tenere distinti rispetto al vincolo costituzionale puro ed a quello nel quale si concretizza l'armonia con la Costituzione, con il rischio di interpretazioni estensive del loro ambito di operatività e della capacità di limitazione dell'autonomia dell'Ente territoriale (30).

Si può aggiungere conclusivamente sul punto che appare utile per un approccio realistico al tema la considerazione della giurisprudenza costituzionale in tema, evidenziandosi però, con riferimento alla specifica previsione dell'art. 47 dello Statuto, che fino alla pronuncia della Corte costituzionale sul terzo mandato del Presidente della Provincia, non risultano interventi di particolare rilievo del Giudice di costituzionalità delle leggi. Il che appare un dato significativo, specialmente se si fa riferimento al rilevato incremento del contenzioso tra Stato e Provincia autonoma nel periodo successivo al 2001, soprattutto ad opera di impugnative statali di leggi provinciali (31).

Al momento in cui si chiude questo contributo non è ancora noto il testo della sentenza con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge approvata dalla Provincia autonoma di Trento il 18 aprile 2025 — e impugnata in via principale dallo Stato con ricorso n. 21 del

(28) A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, cit., 215, evidenziando il rischio di una maggiore compressione dell'autonomia organizzativa assegnata alla Regione rispetto a quanto già reso possibile in base al limite dell'"armonia con la Costituzione".

(29) Rilevanti sul punto appaiono le considerazioni di S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, cit., 4991. Cfr. anche M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, in *federalismi.it.*, 3, 2008, 14.

(30) Interessante a questo proposito l'individuazione dei — non pochi — ambiti di operatività del limite presente in A. CARDONE, *Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente <1?)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2008, spec. 18 ss.

(31) Per un'analisi di tale contenzioso cfr. G.F. FERRARI, *L'autonomia del Trentino-Alto Adige nella giurisprudenza costituzionale (2001-2021)*, in *Le Regioni*, 2022, 415 ss.

2025 — che aveva modificato il limite alla rieleggibilità alla carica di Presidente della Provincia, innalzando da due a tre il numero dei mandati consecutivamente esercitabili. In ogni caso, nel comunicato stampa del 6 novembre 2025 della Corte costituzionale su tale decisione, si valorizza il limite dei « principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica » come « vincolo della potestà legislativa primaria delle autonomie speciali », e quindi come fondamento della decisione di incostituzionalità.

4. *Le peculiarità della forma di governo della Provincia autonoma di Trento e la sua fisionomia complessiva.*

La legge statutaria sulla forma di governo concretamente adottata della Provincia autonoma di Trento (l.p. n. 2 del 2003) se, come si è detto, ha confermato il modello dell'elezione diretta del Presidente della Provincia si caratterizza per alcune peculiarità per quanto riguarda il principio del *simul stabunt simul cadent* pure accolto dall'art. 50 ult. co. dello Statuto.

Ci si può chiedere a questo proposito se tali peculiarità che attenuano il rigore del *simul simul* siano compatibili con le caratteristiche fondamentali dello stesso, così come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale. Il problema si pone, in primo luogo, per la previsione della possibilità per il Consiglio provinciale di sfiducia individuale dei singoli assessori determinandone la decadenza, limitando così il potere (non più esclusivo) di nomina e revoca da parte del Presidente della Provincia. Come è stato osservato, tale possibilità — che, come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha escluso per gli ordinamenti regionali ordinari che accolgono il modello del *simul simul* (32) — è da ritenere in questo caso ammissibile stante la mancanza nello Statuto di una disposizione — da intendersi come tassativa e non derogabile se si accoglie il *simul simul* — come quella dell'art. 122, co. 5, Cost (33).

Un ulteriore profilo peculiare e problematico della forma di governo delineata dalla l.p. statutaria n. 2 del 2003 è stato individuato nell'effetto di

(32) Corte cost., sent. n. 12 del 2006. Per una critica all'eccessiva rigidità di tale interpretazione ad opera del Giudice di costituzionalità delle leggi dei margini di autodeterminazione del legislatore statutario regionale ordinario rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.Vv. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 289 (nonché in www.issir-fa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*).

(33) Cfr. in questo senso A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, cit., 12; M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, cit., 68. Critica nei confronti di tale soluzione è invece R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione nelle autonomie speciali "alpine"*, cit., 252.

“decadenza”, anziché nell’obbligo di dimissioni, in capo al Presidente della Provincia ed alla Giunta in caso di approvazione di una mozione di sfiducia al Presidente (art. 7, co. 5) così come in capo al singolo assessore, in caso di sfiducia individuale (art. 7, co. 7), con un possibile contrasto con la previsione statutaria che all’art. 50 menziona le dimissioni della Giunta quale conseguenza dell’approvazione della mozione di sfiducia al Presidente (34). Il problema può forse essere superato sulla base di una lettura correttiva del termine decadenza intendendolo come dimissioni, tenuto soprattutto conto che il co. 6 dell’art. 7 in questione prevede che successivamente all’approvazione della mozione di sfiducia Presidente e Giunta restino in carica per gli affari di ordinaria amministrazione (35): soluzione compatibile con l’istituto delle dimissioni e non della decadenza.

Più delicata appare la soluzione di due ulteriori peculiarità della disciplina posta dalla l.p. n. 2 del 2003 in ordine al recepimento nella concreta forma di governo della Provincia autonoma di Trento del modello del *simul simul* accolto dall’art. 50 dello Statuto.

Si tratta, da un lato, della permanenza in carica di Giunta e Consiglio provinciale nel caso di dimissioni del Presidente della Provincia negli ultimi dodici mesi della legislatura, con subentro del Vicepresidente o dell’assessore più anziano di età al Presidente (art. 5, co. 3, della legge statutaria). Dall’altro si prevede che in caso di impedimento permanente o morte del Presidente della Provincia dopo i primi trentasei mesi della legislatura il Consiglio resti in carica per l’ordinaria amministrazione eleggendo al suo interno un nuovo Presidente della Provincia (art. 5, co. 4, della legge statutaria).

Anche in questi casi potrebbe prospettarsi un contrasto con la declinazione rigorosa del *simul simul* (36) ma a rendere più articolato il quadro normativo di

(34) R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione nelle autonomie speciali “alpine”*, cit., 251 che richiama la netta distinzione tra le due soluzioni operata dalla sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale.

(35) Da estendere in via di interpretazione sistematica anche agli atti urgenti ed indifferibili. Sui problemi interpretativi della tutt’altro che inequivoca formula dell’ordinaria amministrazione cfr., con specifico riferimento ai poteri del Consiglio provinciale in regime di *prorogatio*, l’approfondita analisi di C. MOSER, *La disciplina della prorogatio delle assemblee legislative regionali tra limiti immanenti a margini di autonomia regionale*, in *federalismi.it.*, 6, 2021, 64 ss. Va osservato, comunque, come il problema della delimitazione della nozione di ordinaria amministrazione si pone in termini meno problematici per le attribuzioni di Presidente e Giunta che sicuramente investono attività amministrative; attività rispetto alle quali la nozione in questione può giovare di un più consistente patrimonio di elaborazione concettuale.

(36) Cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 2004. Le attenuazioni nel modello trentino del criterio del *simul simul* operante nelle Regioni ordinarie sono ora richiamate da R. TONIATTI, *L’organizzazione della Regione e delle Province autonome*, cit., 91. Cfr. anche A. CASSATELLA, *Gli organi statutari provinciali nella Provincia autonoma di Trento*, sempre in in C. CASONATO, E. HAPPACHER,

riferimento occorre considerare il principio di necessaria contestualità tra le elezioni dei due Consigli provinciali di Trento e Bolzano statutariamente fissato dall'art. 48, co. 1, dello Statuto (37). Ne deriva, secondo l'interpretazione preferibile, che si può comprendere e giustificare sulla base di tale contestualità la soluzione di mantenere in carica per il ristretto termine di dodici mesi il Consiglio nella prima delle due ipotesi considerate.

Più difficile appare invece la giustificazione invece di un mantenimento biennale in carica del Consiglio in caso di impedimento permanente o morte del Presidente della Provincia, nonostante occorra considerare che tale soluzione era prevista dalla disciplina transitoria posta dall'art. 4, co. 2, della l. cost. n. 2 del 2001 che vi aggiungeva anche il caso delle dimissioni (38). Sembra però opportuno tenere distinte la *ratio* e le conseguenti soluzioni di una disciplina transitoria da quella che deve essere una disciplina "a regime" sulla quale occorre invece concentrarsi: nel momento in cui l'art. 50 dello Statuto accoglie il principio del *simul simul* con riferimento ai casi di approvazione di mozione di sfiducia, rimozione o dimissioni del Presidente della Provincia, omettendo di menzionare i casi di impedimento permanente o morte del medesimo (39) è da ritenere che il legislatore costituzionale di approvazione dello Statuto abbia inteso ridefinire i confini di operatività del *simul simul*, lasciando al di fuori di esse tali ultime ipotesi e che quindi rappresenti una soluzione non contraria allo Statuto, letteralmente interpretato, la permanenza in carica del Consiglio provinciale in caso di impedimento permanente o morte del Presidente verificatisi dopo i primi trentasei mesi di legislatura.

Pur con le attenuazioni della rigidità del *simul simul* (40) appena menzionate, il modello di forma di governo accolto nell'ordinamento della Provincia

E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 113.

(37) Principio giustamente evidenziato da M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, cit., 271 che lo pone in rapporto di bilanciamento con quello del *simul simul*.

(38) Come sottolineato da R. BASILE, *La legge cost. n. 2 del 2001 e la sua attuazione nelle autonomie speciali "alpine"*, cit., 249 che ritiene tale soluzione l'esito di un bilanciamento ragionevole tra principi diversi a differenza del caso delle dimissioni presidenziali negli ultimi dodici mesi per il quale il mantenimento in carica del Consiglio viene ritenuto in contrasto con lo Statuto (250).

(39) L'assenza di esplicita menzione di tali ipotesi nell'art. 50, co. 4, dello Statuto è sottolineata da M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, cit., 271 che però la ritiene un indice da considerare all'interno di un bilanciamento tra principi diversi. Si tratta di un percorso interpretativo che però, a parere di chi scrive, rischia di apparire dagli esiti più incerti rispetto a quello della valorizzazione del dato letterale dello Statuto costituzionale di autonomia.

(40) Rigidità insite nel modello costituzionale della l. cost. n. 1 del 1999 e rigidità "aggiunte" frutto dell'interpretazione di tale modello ad opera della giurisprudenza costituzio-

autonoma di Trento resta ampiamente riconducibile al *genus* scaturito dalla ridefinizione della forma di governo regionale nel secondo regionalismo italiano imperniata su investitura distinta e diretta del vertice dell'esecutivo regionale e del Consiglio regionale. Ciò vale anche per il tema dei limiti al numero dei mandati al Presidente della Provincia secondo quanto deciso dalla Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale che è stato richiamato in conclusione del par. 3. In questa sede si può soltanto accennare alla problematica riconduzione di tale forma di governo nei confini della forma di governo parlamentare per il potere di dissoluzione dell'organo legislativo che il Presidente della Provincia autonoma è in grado di esercitare con le proprie dimissioni (nei primi quattro anni di legislatura, è il caso di precisare) (41). Si tratta probabilmente di un *genus* diverso che richiede l'adozione di strumenti di raccordo e confronto tra potere esecutivo e organo legislativo (nonché di rappresentanza politica generale della comunità politica di riferimento) diversi ed adeguati rispetto a quelli delle forme di governo parlamentare classiche, per quanto razionalizzate.

Il primo elemento di collegamento è rappresentato ovviamente dal sistema elettorale al quale sarà dedicato il paragrafo che segue.

5. *Il sistema elettorale per la Provincia autonoma di Trento.*

Nella conformazione del sistema elettorale operante nella Provincia di Trento troviamo una serie di conferme di non poche delle considerazioni sin qui svolte.

Partendo dai requisiti di partecipazione alle competizioni elettorali, la materia è stata ritenuta di tale importanza da essere oggetto di disciplina da

nale. Su tale distinzione e su questo secondo livello di conformazione del sistema regionale nella sua concreta esperienza rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., 282 ss.

L'attenuazione del congegno del *simul simul* nella legge statutaria trentina è sottolineata, a distanza di poco tempo dall'entrata in vigore della stessa, da G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, cit., 350. Per la rilevazione di tale attenuazione nell'esperienza complessiva delle autonomie speciali che costituirebbero un possibile termine di confronto per le Regioni ordinarie, consentendo a queste ultime di attenuare l'"eccessiva rigidità" della clausola in questione, cfr. M. COSULICH, *La forma di governo e il ruolo del Consiglio nell'età dell'iper-presidenzialismo*, in AA.VV. (a cura di M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza n. 81, Trento, 2024, 133.

(41) Rinvio per ulteriori considerazioni sulla irriducibilità di tale modello alla forma di governo parlamentare (ponendosi oltre le colonne d'Ercole di questo...), oltre che ovviamente a quella presidenziale, al lavoro richiamato nella nota precedente.

parte dello stesso Statuto che all'art. 25, co. 2, nella formulazione introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2001, prevede requisiti differenziati per l'esercizio dell'elettorato attivo nelle due Province autonome, superando la precedente disciplina uniforme. La preoccupazione di salvaguardare la posizione delle minoranze linguistiche ha spinto il legislatore statutario a prevedere — o meglio a mantenere rispetto al previgente Statuto — un requisito di ben quattro anni di residenza per l'acquisizione del diritto di elettorato attivo nella Provincia autonoma di Bolzano. L'assenza di preoccupazioni analoghe per la Provincia di Trento, in ragione della già ricordata minore rilevanza dei *cleavages* di aggregazione su base delle identità di gruppo linguistico rispetto a quelle politiche tradizionali, ha fatto sì che il requisito venisse abbassato ad opera della l. cost. n. 2 del 2001 ad un anno. Se non fosse disposto da una fonte di rango costituzionale si potrebbero avanzare consistenti dubbi di legittimità costituzionale rispetto ad una previsione che deroga al principio di eguaglianza nel godimento di un diritto politico fondamentale dei cittadini *ex art. 48 Cost.* (42). A meno di non ipotizzare un contrasto con un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (43), il termine — abbastanza contenuto (44) — di un anno sembra trovare così nella fonte statutaria la sua idonea copertura.

Una valorizzazione del collegamento tra eletto e comunità politico-territoriale di riferimento è alla base della opzione dell'art. 14 della l.p. n. 2 del 2003 che pone quale requisito di eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale la residenza, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, nel territorio regionale. Si tratta di un'opzione che, è il caso di notare, estende all'intera area regionale il riferimento territoriale per fondare l'elettorato passivo. Benché il riconoscimento della potestà di delimitazione dei requisiti di elettorato passivo sia presente nella giurisprudenza costituzionale riferita alle Regioni speciali (45), sembrerebbe più corretto, attesa la capacità derogatoria ad opera della previsione in esame della disciplina generale in materia configurabile come espressiva di principi generali dell'ordinamento della Repubblica e collegata con il principio di eguaglianza dei cittadini in materia elettorale, che tale limitazione del

(42) Ed infatti cfr., in passato, la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad opera della sent. n. 42 del 1987 di una normativa non statutaria quali le norme di attuazione dello Statuto in materia di limitazione dell'elettorato attivo.

(43) Principio fondamentale che partendo dalle disposizioni dell'art. 48 Cost. troverebbe il suo radicamento nell'art. 3 Cost.

(44) Altre e più problematiche considerazioni rispetto al limite dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale potrebbero farsi per il termine quadriennale operante nella Provincia di Bolzano...

(45) Cfr. Corte cost., sent. n. 20 del 1985 riferita all'ordinamento siciliano.

diritto di elettorato passivo trovasse un puntuale fondamento nella fonte statutaria di rango costituzionale.

Avvicinandoci al cuore del sistema elettorale, ovvero il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, è innanzitutto da sottolineare la soluzione dettata dalla l. cost. n. 2 del 2001 che ha previsto per le autonomie speciali la competenza della legge statutaria a determinare tanto la forma di governo che il sistema elettorale per Consiglio regionale, Presidente ed assessori con limiti assimilabili a quelli della potestà legislativa primaria. Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento in questi termini si esprime l'art. 47 dello Statuto. Ci si limita in questa sede a segnalare lo scarto — quantitativo e qualitativo — tra margine di autonomia delle Autonomie speciali, nelle quali si realizza una sostanziale saldatura tra fonte competente a definire forma di governo e sistema elettorale, nella consapevolezza (si suppone) delle interconnessioni profonde tra tali oggetti, e dissociazione per le Regioni ordinarie tra fonte di definizione della forma di governo (lo Statuto *ex art.* 123 Cost.) e fonti di regolazione della materia elettorale, divise tra Stato e Regioni secondo una tecnica ispirata a quella della legislazione ripartita (46).

La possibile preoccupazione per un irrigidimento per le Autonomie speciali della disciplina elettorale sembra superabile: la legge statutaria non presenta, infatti un grado particolarmente accentuato di aggravamento procedurale cosicché sembra potersi soprattutto apprezzare la “saldatura” positiva — oltre che sistematica — tra fonte di definizione della concreta forma di governo e di definizione del sistema elettorale sottostante, riducendosi (anche se non si possono escludere in via di principio) incongruenze e difetti di coordinamento tra i due temi. La tendenza all'assimilazione tra i due sottosistemi di autonomia regionale è peraltro accentuata dalla decisione della Corte costituzionale già menzionata (senza possibilità di approfondimento della motivazione non disponibile al momento di chiusura di questo contributo) in ordine all'applicazione anche alla Provincia di Trento del limite dei due mandati presidenziali consecutivi, ritenuto « principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica ».

Un altro aspetto sul quale soffermarsi prima di prendere in considerazione il nucleo del sistema elettorale è rappresentato dalla peculiare composizione del corpo elettorale da rappresentare negli organi di direzione politica dell'Ente territoriale. Si tratta di considerare, come è evidente, la presenza di un quadro

(46) Sui caratteri generali del riparto delle competenze legislative in materia di elezioni regionali, per le Regioni ordinarie, rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*. Vol. I, Milano, 2012, 343 ss.

articolato di gruppi linguistici nel territorio delle due Province autonome. Se nel caso della Provincia autonoma di Bolzano viene posto un vincolo statutario/ costituzionale di adozione di un criterio proporzionale per l'elezione del Consiglio provinciale al fine di rappresentare tale diversità (47), diversa appare la soluzione statutaria per la Provincia autonoma di Trento in considerazione della più volte ricordata recessività in tale esperienza territoriale dei *cleavages* linguistici come elemento di identificazione politica.

L'esigenza di salvaguardia delle minoranze linguistiche ladine, mochene e cimbre, pure statutariamente riconosciute e tutelate (48), si realizza nella riserva, ad opera dell'art. 48 dello Statuto, in seno al Consiglio provinciale di Trento, di un seggio al territorio coincidente con i comuni di tradizionale insediamento del gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa, con rinvio alla legge statutaria per la concreta articolazione della disciplina elettorale; legge statutaria che pone una disciplina strettamente attuativa di tale riserva agli artt. 4 e 72. Come è stato sottolineato, nell'ordinamento della Provincia autonoma di Trento, la tutela delle minoranze linguistiche si esaurisce nella configurazione territoriale di una circoscrizione espressiva di un seggio, senza ulteriori vincoli in ordine alle caratteristiche dell'eletto che potrebbe essere anche un cittadino non residente in tali comuni, purché ovviamente residente nel territorio regionale ma comunque preferito dai ladini, in quanto il più votato della lista più votata in val di Fassa (49).

Con riferimento al sistema elettorale in senso stretto, in questa sede va evidenziato l'abbandono della disciplina dettata in via transitoria, ma anche suppletiva in assenza di diversa determinazione regionale, dall'art. 4, co. 3, della l. cost. n. 2 del 2001 imperniato su di un sistema elettorale a doppio turno (di cui è stata sottolineata la maggiore affinità con il sistema elettorale vigente all'epoca per le Province delle Regioni ordinarie che con quello delle Regioni ordinarie stesse (50)), con ballottaggio per l'elezione del Presidente della

(47) Art. 47 Statuto. Sul punto si rinvia alla Sezione III di questo *Capitolo*.

(48) Art. 102 dello Statuto.

(49) Così E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"*, in *Ist. federalismo*, 2003, 175. Cfr. anche M. COSULICH, *La rappresentanza politica a garanzia dell'autonomia speciale e delle minoranze linguistiche: la disciplina elettorale per i Consigli provinciali, il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo*, in AA.VV. (a cura di R. TONIATTI), *La specialità nella specialità*, cit., 128.

(50) In questi termini M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*, cit., 267. Per una recente analisi complessiva del sistema elettorale trentino, dello stesso A. cfr. ora M. COSULICH, *Il sistema elettorale nella Provincia autonoma di Trento*, in C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 128 ss.

Provincia e previsione di un premio di maggioranza del 60% dei seggi alla lista o gruppo di lista collegate al Presidente eletto. Si è già in precedenza evidenziato come in questo caso — all’opposto di quanto avvenuto per la possibile ridefinizione del modello di forma di governo delineato in via transitoria e suppletiva sempre dalla l. cost. n. 2 del 2001 — il legislatore statutario sia rapidamente intervenuto a dettare un’autonoma disciplina elettorale che ha sostituito il meccanismo del doppio turno con un’elezione di Consiglio e Presidente a turno unico, senza clausole di sbarramento; l’attribuzione di un premio di maggioranza variabile (51) e la garanzia di una rappresentanza minima per la minoranza/minoranze (52) (53).

Complessivamente considerato il sistema elettorale della Provincia autonoma, nei suoi caratteri di sistema proporzionale a correzione maggioritaria di tipo *majority assuring* ma con garanzia della rappresentanza delle forze politiche di minoranza in seno al Consiglio, consente di confermare le considerazioni precedentemente svolte circa l’inserimento della Provincia di Trento all’interno dei sistemi istituzionali del secondo regionalismo italiano, imperniati su legittimazione diretta del vertice dell’esecutivo e garanzia, ancorché temperata, del raccordo tra esecutivo ed organo della rappresentanza politica generale (54) (55).

(51) Venti seggi o diciassette seggi (più quello del Presidente) a seconda del raggiungimento o meno del 40% dei voti validi: cfr. art. 72 lett. *k*) della l.p. n. 2 del 2003.

(52) Non inferiore ad undici seggi.

(53) Le ragioni e le circostanze politiche che hanno condotto a tale rapida modifica del sistema elettorale sono ricordate da E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione “suotata”, cit.*, 166 che sottolinea anche la previsione di una causa di ineleggibilità in Consiglio provinciale dei Sindaci dei Comuni con più di cinquemila abitanti: art. 15, co. 1, lett. *c*) della legge statutaria. Per un esame più approfondito del sistema elettorale cfr. M. COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale, cit.*, 271 ss.

(54) Per una valutazione diversa che tende a considerare il modello e l’esperienza della forma di governo trentina (considerata sino al 2011) in termini differenziali rispetto a quelli delle Regioni ordinarie, cfr. A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento, cit.*, 14.

(55) La riconduzione dell’esperienza trentina al paradigma generale trova conferma anche in una serie di dati relativi al rapporto tra esecutivo e Consiglio: ad esempio il notevole incremento dell’utilizzazione di taluni strumenti di indirizzo politico a finalità ostruzionistiche si inserisce nella generale tendenza ad una drammatizzazione dei rapporti tra maggioranza ed opposizione. Anche l’incremento degli atti di controllo successivo al 2001 (con un notevole successo delle interrogazioni a risposta immediata) si muove in questa direzione, anche se i dati evidenziano un calo di tale attività nella XVI legislatura provinciale in corso. Gli utilissimi dati riassuntivi dell’attività del Consiglio provinciale sono reperibili nel sito del Consiglio: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/documenti-studi-e-ricerche/Pages/articolo.aspx?uid=1135>. Per una considerazione della concreta attività legislativa, di indirizzo e controllo al fine di cogliere il concreto ruolo svolto dal Consiglio provinciale cfr. le considerazioni di M. CECCATO, *La razionalizzazione del ruolo del Consiglio: alcuni spunti tratti dalle relazioni*

6. *I correttivi della forma di governo.*

Prima di prendere in considerazione i soggetti costitutivi della forma di governo della Provincia autonoma di Trento, ovvero Consiglio provinciale, da un lato, e Presidente della Provincia e Giunta provinciale, dall'altro, è il caso di soffermarsi sugli elementi che, esterni alla forma di governo in senso stretto, tendono ad evitare che l'indirizzo politico della comunità politico/territoriale di riferimento sia totalmente definito ed assorbito all'interno della logica maggioranza/opposizione che caratterizza in modo principale il rapporto tra legislativo ed esecutivo.

Alla luce delle peculiarità della forma di governo trentina, il tema dei correttivi alla forma di governo ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo (56) si presenta, quindi, con ancora maggiore rilievo ed interesse rispetto a quanto avviene nella forma di governo parlamentare dello Stato, a proposito della quale è stato individuato ed approfondito (57).

6.1. *Il referendum provinciale.*

Il primo istituto da prendere in considerazione, che nell'ordinamento della Provincia di Trento trova declinazioni variegata, è quello del referendum. L'art. 47 dello Statuto affida significativamente ad una fonte *ad hoc* quale la legge statutaria la disciplina dell'istituto referendario, specificandolo nelle diverse forme del referendum abrogativo, propositivo e consultivo. Come si è visto in precedenza, l'istituto referendario, nella forma di un referendum approvativo, trova possibile applicazione già nel procedimento di formazione ed entrata in vigore della legge statutaria in questione.

presentate al Convegno, in AA.VV. (a cura di M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine*, cit., 107 ss.

(56) Definizione preferibile a quella di neoparlamentare se si accoglie, come si è ribadito nel presente lavoro, la tesi della irriducibilità della forma di governo regionale imperniata su *simul simul* alle forme di governo parlamentari anche evolutivamente intese.

(57) Si consideri, come modello esemplare di tale approccio sistematico, l'autonoma trattazione dedicata ai "correttivi del regime parlamentare" in un testo dedicato alla didattica universitaria come quello di Livio Paladin, qui richiamato nella sua versione più recente: L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2023, 5^a ed., 509 ss. L'importanza di una valorizzazione degli istituti idonei a rafforzare la debole posizione dei Consigli nelle autonomie speciali di fronte al Presidente è sottolineata da R. TONIATTI, *La forma di governo regionale: il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine*, in AA.VV. (a cura di M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine*, cit., 39 ss., con una valorizzazione delle soluzioni accolte in molti Statuti *ex art.* 123 Cost.

La legge statutaria provinciale n. 3 del 2003 ha rapidamente provveduto a dettare la disciplina attuativa della previsione statutaria. Per quanto riguarda le tipologie maggiormente innovative di referendum, con riferimento al referendum propositivo è da segnalare come la configurazione accolta dal legislatore statutario, recependo probabilmente preoccupazioni in ordine ad una sua portata antagonista rispetto alla centralità degli istituti di democrazia rappresentativa (58), appare sostanzialmente prudente, rimettendo alla Giunta od al Consiglio, secondo le rispettive competenze, la valutazione delle iniziative e dei provvedimenti attuativi, senza stabilire vincoli particolari in capo a tali soggetti (59).

Considerazioni non dissimili possono svolgersi con riferimento al referendum consultivo, attivabile ad opera dei soggetti indicati dall'art. 17 della legge statutaria provinciale, su « questioni di particolare interesse provinciale » (60). Nonostante l'ampiezza di tale formula definitoria resta ferma, in forza della disposizione di rinvio *ex art. 17, co. 4*, della legge, il libero apprezzamento degli esiti referendari da parte degli organi istituzionali della rappresentanza politica.

Il Titolo III della legge statutaria n. 3 del 2003 disciplina l'istituto del referendum abrogativo nell'ordinamento provinciale, ispirandosi al modello del referendum statale *ex art. 75 Cost.* (61). L'oggetto è limitato alle leggi provinciali, con esclusione di fonti secondarie o atti amministrativi e con l'ulteriore esclusione di talune materie indicate nell'art. 18, co. 2, della legge statutaria. Si

(58) Per questa preoccupazione e, conseguentemente, per una lettura restrittiva degli spazi rimessi alle leggi statutarie, cfr. R. TOSI, *Le « leggi statutarie » delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI, G. SILVESTRI), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 56. Per un inquadramento complessivo dell'istituto referendario nell'ordinamento trentino, cfr. ora L. BUSATTA, *Gli istituti di democrazia diretta nella Provincia autonoma di Trento*, in C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 143..

(59) Art. 16 della legge statutaria n. 3 del 2003. Sul punto, cfr. M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3, 2013, 19. L'opzione per una "formulazione debole" del referendum propositivo e, più in generale, di un "approccio tiepido" nei confronti degli istituti di democrazia diretta da parte della Provincia autonoma di Trento rispetto ad altre Regioni è rilevato — in una trattazione generale di valorizzazione di tali istituti — da R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta. Rafforzare la legittimazione dei Consigli nel dialogo con la società civile*, in AA.VV. (a cura di M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, cit., 168 e nota 20.

(60) Art. 17 della legge statutaria n. 3 del 2003 che rinvia alla ampia definizione dell'art. 1. Merita di essere sottolineato come tra i soggetti legittimati a promuovere il referendum consultivo si inseriscano frazioni abbastanza ristrette dei Consigli comunali della Provincia (art. 17, co. 1, lett. b), con regole particolari per i Comuni di insediamento di minoranze linguistiche (art. 17, co. 2).

(61) La forza attrattiva esercitata dalla legislazione statale attuativa del referendum abrogativo è sottolineata da M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, cit., 9.

segnalano le norme a tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre *ex art.* 18, co. 3, e l'intervento nel procedimento di ammissione del referendum della Commissione per il Referendum prevista dall'art. 6 della legge statutaria; Commissione che interviene anche nel procedimento preparatorio del referendum propositivo (62).

A ben vedere, l'istituto più interessante per quanto concerne la valorizzazione degli istituti di partecipazione in funzione di correttivo dei meccanismi classici della rappresentanza politica è rappresentato dalla previsione dell'art. 19, co. 8, della legge statutaria n. 3 del 2003 che prevede, nei casi in cui il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge d'iniziativa popolare entro ventiquattro mesi dalla sua presentazione, la sua sottoposizione a referendum, senza necessità di raccolta delle sottoscrizioni, con promulgazione della legge da parte del Presidente della Provincia qualora nella consultazione referendaria alla quale abbia partecipato almeno il cinquanta per cento degli aventi diritto al voto i voti favorevoli prevalgano. Si tratta, come è evidente, di un vero e proprio referendum deliberativo sostitutivo della decisione dell'organo legislativo ordinario e di notevole rafforzamento di un istituto — l'iniziativa legislativa popolare — dalle rilevanti potenzialità in chiave di correttivo dei meccanismi tradizionali della decisione politico-legislativa. Dall'altro lato, con riferimento ad un meccanismo in cui la decisione legislativa e parlamentare viene sostituita da una deliberazione popolare costitutiva della legge potrebbe avanzarsi qualche dubbio di rispetto del limite dell'armonia con la Costituzione, in assenza di istituti simili nel testo costituzionale.

Su questa disciplina va però rilevato che è mancata un'impugnativa statale, ritenendosi evidentemente da parte del Governo l'istituto non incompatibile con il quadro costituzionale complessivo nel suo bilanciamento tra ragioni dell'unità e ragioni dell'autonomia (63). Ancora più precisamente va evidenziato come il referendum deliberativo in questione non sottragga realmente all'organo legislativo ordinario le proprie attribuzioni costituzionali: attribuzioni che avrebbe potuto esercitare nei ventiquattro mesi di pendenza della proposta di legge di iniziativa popolare attraverso il semplice inizio dell'esame della proposta medesima e che non sembra si possano ritenere precluse dall'attivazione

(62) Le modifiche introdotte all'art. 6 in questione dalla l.p. n. 8 del 2019 hanno consentito di superare talune critiche avanzate nei confronti della formulazione originaria della disposizione in merito ai criteri di nomina della Commissione medesima: cfr., con riferimento a tale formulazione originaria, G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali, cit.*, 357 che sottolineava temporaneità e politicità di una Commissione costituita *ad hoc* per l'esame dei quesiti.

(63) L'importanza di tale circostanza nella concreta definizione dei confini di competenze tra Stato e Regioni e Province autonome è giustamente sottolineata da M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali, cit.*, 29.

della procedura referendaria, pena in questo caso — si può affermare con maggiore sicurezza — un'inaccettabile espropriazione della propria permanente funzione legislativa.

6.2. *Il Consiglio delle Autonomie locali.*

Va segnalato ed apprezzato come pur non essendo a ciò costituzionalmente tenuto in ragione della non automatica estensione delle previsioni dell'art. 123 Cost. sul Consiglio delle Autonomie locali alle autonomie speciali, affermato dalla giurisprudenza costituzionale (64), la Provincia autonoma di Trento, sfruttando i margini di discrezionalità autonoma riconosciuti dalla stessa Corte cost. (65), ha ritenuto di istituire il Consiglio delle Autonomie locali « al fine di assicurare la partecipazione degli Enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento » (66).

L'esigenza di una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni nei meccanismi di determinazione dei finanziamenti delle Province autonome ai comuni presenti nel proprio territorio ha, del resto, un diretto fondamento nell'art. 81 dello Statuto (67).

La l.p. n. 7 del 2005 definisce la composizione dell'organo (art. 2) e le sue articolate competenze (art. 8). In questa sede merita di essere sottolineato il riconoscimento di un'autonomia regolamentare interna del Consiglio (art. 6, co.

(64) Cfr. la già ricordata sent. n. 370 del 2006 della Corte costituzionale.

(65) Punto 5 del *Cons. in dir.* della sent. n. 370 appena richiamata.

(66) In questi termini l'art. 1 della l.p. n. 7 del 2005 che — è il caso di sottolinearlo — richiama l'art. 123, co. 4, Cost. e l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Per l'esperienza del Consiglio delle Autonomie locali nell'ordinamento della Provincia di Trento, cfr. ora L. BISOFFI, *La competenza legislativa della Provincia di Trento in materia di enti locali*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 505 ss. Sui raccordi con le autonomie locali nell'ordinamento della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol cfr. il par. 4 del cap. 10 di questo Trattato.

(67) Sul Consiglio delle Autonomie locali come « organismo di rappresentanza istituzionale, autonoma e unitaria degli enti locali della Provincia di Trento », cfr. la precisazione del co. 1-bis dell'art. 1 della l.p. Trento n. 7 del 2005; comma aggiunto ad opera della l.p. n. 27 del 2010. L'apporto del Consiglio delle Autonomie locali a beneficio dell'intera comunità regionale (o provinciale) e non soltanto agli Enti locali interni ad essa è opportunamente sottolineato da A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quad. cost.*, 1° dicembre 2006, par. 2

2) con la curiosa previsione di una possibile attivazione di una sorta di Commissione in sede deliberante (68) al suo interno.

Dal punto di vista istituzionale va segnalata la sviluppata connessione del Consiglio delle Autonomie locali con il Consiglio provinciale che si esprime, in primo luogo nella previsione di una seduta congiunta annuale dei due organi per esaminare lo stato del sistema delle autonomie (art. 9, co. 3), con possibilità di adottare nell'occasione risoluzioni dirette a manifestare orientamenti di interesse generale od indirizzi alla Giunta (69). Appare di interesse, inoltre, l'attribuzione al regolamento interno del Consiglio provinciale della competenza a disciplinare «modalità, termini e procedure» di partecipazione del Consiglio delle Autonomie locali all'*iter* di formazione delle leggi provinciali (art. 8, co. 2, sviluppato nell'art. 134-*bis* del regolamento interno del Consiglio provinciale) ed in particolare le conseguenze del parere negativo o condizionato a modifiche del Consiglio (art. 10, co. 3) (70).

Significativa appare l'incidenza del Consiglio delle Autonomie locali sull'attività della Giunta provinciale, prevedendosi in primo luogo la possibilità di intese tra Giunta e Consiglio (art. 9, co. 1). Di interesse appare anche l'imposizione dell'onere di riapprovazione a maggioranza assoluta e di adeguata motivazione nel caso in cui non si vogliano accogliere i rilievi contenuti in un parere negativo o condizionato a modifiche espresso dal Consiglio delle Autonomie locali su di uno (schema di) provvedimento di competenza della Giunta medesima (art. 10, co. 2).

6.3. *Il difensore civico.*

Merita di essere ricordato anche l'istituto del difensore civico che vanta nella Provincia autonoma di Trento una lunga tradizione, risalente alla sua istituzione con l.p. n. 28 del 1982.

Introducendo un elemento di controllo sull'operato della Provincia ed in particolare dei suoi uffici amministrativi sganciato dal tradizionale rapporto "politica-amministrazione", esso può essere inserito all'interno della trattazione dei correttivi della forma di governo qui svolta. È da sottolineare, comunque,

(68) Definita dall'art. 6, co. 2, della legge come Giunta.

(69) Art. 134-*ter* del regolamento interno del Consiglio provinciale.

(70) Per una panoramica generale delle forme di partecipazione dei Consigli delle Autonomie locali al procedimento legislativo nelle diverse esperienze del regionalismo italiano, cfr. ora G. POSTAL, *La partecipazione del Consiglio delle autonomie al procedimento di formazione della legge regionale*, in AA.VV. (a cura di M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine*, cit., 181 ss.

come la legge istitutiva dell'organo abbia inteso valorizzare il suo collegamento con l'organo di massima rappresentanza politica della società trentina, raducando presso la Presidenza del Consiglio l'ufficio del difensore (art. 1) e valorizzando il rapporto con il Consiglio attraverso relazioni annuali (71) o specifiche (art. 5). La previsione della sua nomina (72) a maggioranza di due terzi dei componenti del Consiglio provinciale medesimo (art. 6) ne costituisce evidente conferma. La stessa maggioranza è richiesta per l'eventuale revoca « per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni dello stesso » (art. 8). È evidente che le maggioranze qualificate prescritte per la nomina e la revoca sottolineano lo sganciamento della figura dalla maggioranza di governo della Provincia autonoma (73).

L'esperienza positiva dell'istituto in esame è stata alla base della creazione di due figure "speciali" di garanzia civica introdotte nel corpo della legge del 1982 con la l.p. n. 5 del 2017: si tratta del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori (art. 9-bis).

Le due figure sono chiamate ad operare presso l'ufficio del difensore civico, al tempo stesso in autonomia ed in collaborazione con il difensore medesimo che ha però il potere di avocare a sé, per motivate ragioni i casi assegnati ai garanti (74). Di qui una difficoltà a definire in termini giuridicamente univoci i rapporti tra i tre soggetti, dovendosi far leva sul principio di leale collaborazione tra gli stessi in vista dei primari interessi pubblici ad essi affidati e fungendo, per così dire, da norma di chiusura la facoltà di revoca a maggioranza qualificata da parte del Consiglio provinciale, già ricordata per il difensore civico ed estesa anche alle due ulteriori figure qui richiamate (art. 9-bis, co. 7).

È il caso di sottolineare conclusivamente come l'attività dei due garanti introdotti in epoca recente presenta aspetti che vanno anche al di là delle

(71) L'art. 5, co. 1, della legge puntualizza che le relazioni annuali possono contenere « proposte di innovazioni normative o amministrative ».

(72) Non suscettibile di rinnovi.

(73) Anche se in un Consiglio di soli 35 componenti può non essere agevole raggiungere la maggioranza dei due terzi richiesta. Sull'esperienza del difensore civico nella Provincia autonoma di Trento, cfr. ora l'analisi di D. BORGONOVO RE, *La difesa civica nella Provincia autonoma di Trento*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 505 ss. Sulla difesa civica nell'ordinamento degli Enti locali nella Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, cfr. il par. 6.2 del cap. 8 della parte generale di questo *Trattato*

(74) Art. 9-bis, co. 1 e 2. Su tale articolazione plurale del sistema trentino cfr. D. BORGONOVO RE, *La difesa civica nella Provincia autonoma di Trento*, cit., 165 ss. In particolare sul Garante dei diritti dei detenuti, cfr. A MENGHINI, *Il Garante dei diritti dei detenuti nella Provincia autonoma di Trento*, sempre in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti del diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 195 s.

competenze tipicamente provinciali ed in grado di incidere su funzioni statali: questo è particolarmente evidente per l'attività del garante dei diritti dei detenuti, in relazione alle competenze dell'amministrazione penitenziaria e della magistratura di sorveglianza ma anche l'attività del garante dei diritti dei minori può presentare profili di intreccio con le competenze della magistratura minore e degli uffici amministrativi da questa dipendente. Di qui un interessante campo di osservazione dei possibili punti di intersezione tra attività di organi della Provincia, ancorché ad autonomia garantita, ed organi statali (ivi compreso il "nucleo duro" degli organi della funzione giudiziaria) costituendo i diritti fondamentali e la loro tutela il luogo di incontro e confronto.

7. *Il Consiglio provinciale come "organo parlamentare".*

Oggetto di queste brevi considerazioni saranno alcuni tratti significativi del Consiglio provinciale come istituzione di natura parlamentare non potendosi, tuttavia, come è noto utilizzare per gli organi legislativi di Regioni e Province autonome italiane il *nomen* Parlamento (75).

Questa preclusione all'uso del nome della tradizione costituzionalistica occidentale per indicare l'organo centrale della rappresentanza politica e titolare della funzione legislativa può tuttavia, quasi paradossalmente, costituire un'occasione positiva di elaborazione di soluzioni adeguate ed innovative rispetto alle sfide che il costituzionalismo del XXI secolo pone (76).

Il Consiglio provinciale di Trento ed il suo ordinamento si inseriscono adeguatamente in questo *trend* evolutivo se si ha riferimento alle soluzioni organizzative e funzionali che lo caratterizzano. Sono considerazioni che non sembrano inficiate dall'indubbia peculiarità dell'ordinamento del Trentino-Alto Adige/Südtirol che in forza del già ricordato principio del parallelismo di durata tra i due Consigli provinciali prevede che in caso di scioglimento anticipato di uno dei due Consigli il Consiglio rinnovato resti in carica sino alla scadenza del quinquennio dell'altro (art. 48 dello Statuto).

L'organizzazione interna del Consiglio provinciale — tra Statuto e previsioni del regolamento interno — si ispira comunque ai principi ed alle soluzioni del diritto parlamentare. Tra queste la esplicita menzione in Statuto della figura

(75) Cfr. Corte cost., sent. n. 106 del 2002.

(76) Per considerazioni più approfondite sul punto rinvio ai contributi contenuti in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009 e, in particolare, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, 5 ss.

del Presidente del Consiglio provinciale (art. 48-*ter*) ancorché il regolamento interno, prevedendo *ex art.* 6 la maggioranza assoluta dei componenti e dopo due scrutini infruttuosi una votazione finale a maggioranza relativa, rischia di attenuare la legittimazione supermaggioritaria del Presidente ed il suo ruolo di garante imparziale dell'attuazione del regolamento nella conduzione dei lavori consiliari, pure confermata dall'art. 19 del regolamento interno. Anche la configurazione di un Ufficio di Presidenza costituito da Presidente, Vicepresidente e Segretari questori si ispira alle soluzioni parlamentari classiche (art. 48-*ter* dello Statuto e artt. 7 e 20-22 del regolamento interno), così come l'articolazione interna del Consiglio nei tradizionali organi interni rappresentati da: Giunta delle elezioni (art. 22-*bis* e ss. del Regolamento interno); Gruppi consiliari (art. 23 del regolamento interno); la Conferenza dei presidenti dei gruppi, come è noto organo centrale nella programmazione dei lavori del Consiglio e quindi dell'attività politica dello stesso (art. 24 del regolamento interno); le Commissioni permanenti (art. 25 ss. del regolamento interno).

L'autonomia funzionale e contabile del Consiglio disciplinata dal Capo IV del regolamento interno del Consiglio costituiscono strumenti necessari ed adeguati a rendere effettiva l'indipendenza del Consiglio dalle strutture amministrative tradizionali rispondenti al potere esecutivo, come il diritto parlamentare ha da tempo evidenziato. È appena il caso di aggiungere che si tratta di uno strumentario adeguato alla salvaguardia del principio di indipendenza, senza necessità di evocare gli istituti più problematici dell'autonomia parlamentare, quale, ad esempio, l'autodichia (77).

Per quanto riguarda le garanzie di indipendenza del componente del Consiglio provinciale è il caso di evidenziare come l'art. 48-*bis* dello Statuto preveda comunque il giuramento di fedeltà alla Costituzione, discostandosi in ciò dal modello parlamentare, mentre per quanto riguarda le prerogative del consigliere la medesima disposizione riprende la soluzione dettata dall'art. 122 Cost. per le Regioni ordinarie prevedendo l'insindacabilità dei consiglieri per opinioni e voti espressi nell'esercizio delle funzioni con esclusione di garanzie ulteriori sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 68, co. 2 e 3, Cost. per i membri delle Camere.

Si è più volte effettuato il richiamo a disposizioni del regolamento interno del Consiglio provinciale quale fonte di diretto svolgimento delle previsioni statutarie per quanto riguarda una serie di istituti fondamentali relativi al Consiglio medesimo e ciò appartiene pienamente alla tradizione del diritto delle assemblee legislative ed al ceppo originario di questo rappresentato dal diritto

(77) Nelle sue travagliate evoluzioni giurisprudenziali fino alla più recente (nel momento in cui si scrive) sent. n. 65 del 2024 della Corte costituzionale.

parlamentare” Va sottolineato sul punto che la Provincia autonoma di Trento si è dotata nel tempo di un *corpus* significativo di regolamenti consiliari minori o sarebbe meglio dire “di settore” (78). Riprendendo considerazioni svolte dalla giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia regolamentare delle Camere del Parlamento, anche tali regolamenti si fondano sull'autonomia regolamentare dell'organo legislativo e ad essi fanno rinvio disposizioni del regolamento interno “maggiore” o meglio “generale” (79).

Tale quadro pluralistico consente una specificità di intervento su questioni sensibili dell'ordinamento del Consiglio: dalla innovativa disciplina del voto elettronico e della possibilità di riunioni in forma telematica o mista del Consiglio e degli organi consiliari (80), al regolamento di contabilità del Consiglio, fino al regolamento organico del personale dipendente del Consiglio (81) e di accesso alla dirigenza del Consiglio medesimo (82), per citarne solo alcuni. Anche la materia del trattamento economico dei Consiglieri e degli interventi finanziari a favore dei Gruppi consiliari è disciplinata da un regolamento di settore (83), anche se forse in questo caso il ricorso alla fonte legislativa sarebbe stato preferibile.

(78) La raccolta di tali regolamenti è reperibile nel sito internet del Consiglio provinciale: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/documenti-studi-e-ricerche/archivio/Documents/regolamenti%20consiliari%20minori.pdf>.

(79) Cfr. Corte cost., sent. n. 237 del 2022, punti 5.2.1 e 5.2.2. del *Cons. in dir.* per l'assimilazione dei regolamenti “minori” o “derivati” ai regolamenti “maggiori” o “generali” nel delineare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari ed il fondamento di legittimazione dei primi nei secondi. Per un approfondimento della figura dei regolamenti “minori” nell'ordinamento parlamentare, cfr. C. DI SERI, *I regolamenti “minori”*, in *federalismi.it.*, 1, 2018. Nell'ordinamento della Provincia di Trento cfr. l'art. 30 del regolamento interno “generale” per il procedimento di formazione dei regolamenti di cui al capo IV.

(80) Regolamento per lo svolgimento delle sedute del Consiglio provinciale e degli altri organi consiliari in forma telematica e in forma mista (deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 30 aprile 2020, n. 28).

(81) Rispettivamente Regolamento di contabilità del Consiglio della Provincia autonoma di Trento (deliberazione del Consiglio provinciale 6 marzo 2018, n. 4 e deliberazione del Consiglio provinciale 28 luglio 1982, n. 7) e Regolamento organico del personale del Consiglio provinciale (deliberazione del Consiglio provinciale 4 aprile 2017, n. 5).

(82) Regolamento sui criteri e la procedura di accesso alla qualifica di dirigente del Consiglio provinciale di Trento con concorso pubblico, ai sensi dell'art. 7 del regolamento organico (deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 4 novembre 2021, n. 59).

(83) Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari (deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6).

8. *Il Presidente della Provincia e la sua Giunta.*

Alle considerazioni già svolte in ordine alle modalità di investitura del Presidente della Provincia ed al suo rapporto con il Consiglio per la definizione dei caratteri della forma di governo trentina all'interno del modello generale del *simul simul* è il caso di aggiungere alcune osservazioni relative alla posizione del Presidente della Provincia *nella* “sua” Giunta.

Coerentemente con l'opzione statutaria di preminenza del Presidente all'interno della Giunta ricavabile dall'art. 52, co. 3, dello Statuto che affida al Presidente il potere di ripartizione degli affari tra i singoli assessori, la legge statutaria n. 2 del 2003, chiamata a specificare i caratteri della forma di governo provinciale anche per quanto concerne l'esecutivo, attribuisce al Presidente il potere di nomina e di revoca degli assessori (art. 8, co. 2 e 4).

In questo senso la forma di governo provinciale trentina si inserisce nel *trend* nazionale di un esecutivo regionale fondato sulla attribuzione del potere di *determinazione* dell'indirizzo politico al Presidente demo-eletto, salvo il recupero della dimensione collegiale dell'esecutivo e, quindi, della Giunta per ciò che attiene *l'attuazione* dell'indirizzo stesso (84), esemplarmente rappresentata dall'attribuzione statutaria alla Giunta della potestà regolamentare provinciale (art. 54 dello Statuto), nonché del potere di adozione, in caso di urgenza, dei provvedimenti di competenza del Consiglio, salva la successiva ratifica dello stesso (art. 54, n. 7) dello Statuto) (85).

Al fine di inquadrare più realisticamente — in un'indagine che resta però di natura giuridica — il rapporto tra la dimensione monocratica e quella collegiale, occorre tener conto di un altro elemento: la possibilità di nomina di assessori che non siano anche consiglieri regionali e l'esistenza o meno di un regime di incompatibilità tra la carica di consigliere ed assessore. È osservazione diffusa, infatti, che il cumulo delle cariche di consigliere ed assessore rafforza dal punto di vista politico la posizione del soggetto dalla “duplice natura” nei confronti del Presidente (86).

(84) Per questa distinzione, cfr. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, 2021, 196.

(85) Significativa eccezione a tale regola generale appare l'attribuzione al Presidente della Provincia dei « provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni » *ex art.* 52, co., 2 dello Statuto.

(86) Il rafforzamento della posizione del Presidente nel caso di nomina di assessori esterni ed in caso di incompatibilità tra il ruolo di assessore e di consigliere sono evidenziati da Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, 2013, 539 s. Per la crescente tendenza ad incrementare il numero di assessori esterni anche in ordinamenti regionali in cui le due cariche sono compatibili, cfr. F.

Ebbene, il caso della Provincia di Trento evidenzia sotto questo profilo un'attenuazione del principio monocratico incarnato nel Presidente demoeletto: l'art. 8 della legge statutaria n. 2 del 2003 innanzitutto limita ad uno soltanto il numero degli assessori che il Presidente può nominare tra i cittadini non facenti parte del Consiglio. In secondo luogo — e soprattutto — il testo vigente della disposizione in esame, nella formulazione introdotta nel 2013 ha ribaltato la soluzione originaria della incompatibilità *durante munere* tra la carica di consigliere provinciale ed assessore, con conseguente sospensione del consigliere nominato assessore dalla carica di consigliere. Nell'ordinamento vigente il consigliere provinciale nominato assessore continua a far parte del Consiglio ed è facilmente intuibile che ciò avrà il suo peso anche nei rapporti interni alla Giunta ed anche per quanto concerne l'attività del Consiglio provinciale (87).

Anche sotto questo profilo la forma di governo della Provincia di Trento si caratterizza per la mitigazione di talune “durezze” del *simul simul*: pur senza rinunciare all'ispirazione di fondo dell'investitura elettorale diretta del vertice del potere esecutivo, si cerca di valorizzare gli strumenti di raccordo e non di separazione tra legislativo ed esecutivo regionale.

MUSELLA, *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, cit., 660 e nota 38. Il collegamento tra assessori esterni e rafforzamento del ruolo del Presidente della Regione è ben evidenziato da M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 2023, 746 ss. ed ivi il riferimento ad una serie di disposizioni di Statuti *ex art. 123 Cost.* in tema.

(87) Proprio con riferimento all'esperienza della Provincia autonoma di Trento è stato evidenziato il notevole ridimensionamento del numero di progetti di legge presentati dal momento della eliminazione della incompatibilità tra il ruolo di assessore e quello di consigliere: così M. CECCATO, *La razionalizzazione del ruolo del Consiglio: alcuni spunti tratti dalle relazioni presentate al Convegno*, cit., 108.