



Consiglio di Stato

*Adunanza della
Commissione Speciale
14 Gennaio 2004*

Prot. N. 5336/2003

OGGETTO:

CAMERA DEI DEPUTATI –
*Quesito riguardante gli effetti
determinati dalla legge della
Provincia di Trento 5 marzo 2003,
n. 2, e dalla legge della Provincia
di Bolzano 14 marzo 2003, n. 14,
sulle procedure di rimborso
elettorale ai partiti e ai movimenti
politici per il rinnovo del
Consiglio regionale del Trentino-
Alto Adige del 26 ottobre 2003.*

Vista la nota prot. n.
2003/0034777/GEN/TES in data 2
dicembre 2003, con la quale il
Presidente della Camera dei deputati
chiede il parere del Consiglio di Stato
sul quesito in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Luigi Carbone;

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. La Camera dei deputati richiede il parere di questo Consiglio di Stato, nella sua veste di organo consultivo dello Stato-ordinamento, su alcune questioni relative agli effetti determinati dalla legge della Provincia di Trento 5 marzo 2003, n. 2, e dalla legge della Provincia di Bolzano 14 marzo 2003, n. 14, sulle procedure di rimborso elettorale ai partiti e ai movimenti politici da effettuare, ai sensi della leggi dello Stato 23 febbraio 1995, n. 43 e 3 giugno 1999, n. 157, in occasione del rinnovo del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige del 26 ottobre 2003.

La disciplina generale della materia è dettata dall'articolo 6, comma 2, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, il quale recita che *“Il contributo è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna Regione è ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali, che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata”*.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 giugno 1999, n. 157, l'erogazione dei rimborsi è disposta, anche in relazione alla elezioni per il rinnovo dei consigli regionali, con decreti del Presidente della Camera dei deputati, a carico del bilancio interno, sulla base di un piano di riparto approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera stessa.

2. La scrivente Camera dei deputati fa presente che, con lettera del 25 agosto 2003, il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha segnalato un problema inerente alla predisposizione di tale piano di ripartizione, discendente dall'approvazione, nelle due Province autonome, di due distinte leggi elettorali (le già ricordate leggi 5 marzo 2003, n. 2, della Provincia di Trento, e 14 marzo 2003, n. 14, della Provincia di Bolzano) a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

Come è stato rappresentato dalla citata lettera del Presidente della Provincia autonoma di Trento, tale legge costituzionale ha novellato in più punti lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, prevedendo che le elezioni degli organi rappresentativi della Regione e

delle due Province autonome non avvengano più a livello regionale, bensì a livello provinciale. Pertanto, a partire dalla tornata elettorale dello scorso autunno 2003, non si hanno più, nel contesto regionale, elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, bensì soltanto le elezioni dei due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano. Il Consiglio regionale viene ad essere costituito – ai sensi dell’articolo 25, primo comma, dello Statuto, come modificato dall’art. 4 della l. cost. n. 2 del 2001 – dai Consigli delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, in seduta comune.

Un ulteriore elemento problematico deriva dalla circostanza che le due ricordate leggi elettorali provinciali del marzo 2003 contengono sistemi differenti di calcolo dei voti validi: in particolare, mentre per la Provincia di Bolzano il totale dei voti validamente espressi coincide con il totale dei voti di lista, la Provincia autonoma di Trento ha introdotto la possibilità di esprimere validamente il voto senza indicare alcuna preferenza di lista, essendo sufficiente l’indicazione del candidato Presidente cui fa riferimento una lista ovvero un raggruppamento di liste: in tale ultimo caso, il voto si intende riferito all’intero raggruppamento che sostiene il candidato Presidente.

3. Il descritto quadro normativo, conseguente all’attuazione dello Statuto di autonomia, pone la questione se sia ancora possibile applicare alla lettera il citato articolo 6 della legge n. 43 del 1995, ripartendo il contributo su base regionale in proporzione alla popolazione e ripartendo la quota regionale così ottenuta solo in base ai voti ottenuti dalle liste. È evidente, infatti – come sottolinea anche il quesito in esame – che tale opzione interpretativa finirebbe inevitabilmente per arrecare pregiudizio ai partiti che partecipano alle elezioni in Provincia di Trento.

In alternativa, la scrivente Camera dei deputati profila la possibilità di fornire un’interpretazione sistematico-evolutiva di tale norma nel senso prefigurato anche dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, considerando anche i voti attribuiti soltanto ai candidati Presidenti della Provincia autonoma di Trento quali voti utili ai fini del riparto.

4. Il quesito in oggetto è stato deferito all’esame di questa Commissione speciale con decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 4 dicembre 2003.

Con lettera del Presidente della Commissione speciale in data 15

dicembre 2003, è stato richiesto l'avviso dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'Ufficio legislativo del Dipartimento per gli affari regionali della medesima Presidenza del Consiglio, dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'interno e del Presidente della Provincia autonoma dell'Alto Adige/Südtirol.

I primi tre uffici hanno fatto pervenire il loro avviso in tempo utile per la Adunanza di trattazione dell'affare.

5. Alla stregua di quanto esposto, questa Commissione rileva l'esistenza di due distinti profili della questione:

- il primo, su cui prevalentemente si incentra il quesito della Camera dei deputati, è relativo alla modalità di ripartizione del contributo alle spese elettorali tra le due Province autonome, in assenza di previsioni legislative che tengano conto della differente disciplina elettorale da esse prevista;

- il secondo, direttamente conseguenziale – che emerge soprattutto dagli avvisi degli uffici interpellati più che dal quesito in sé – attiene alla individuazione della disciplina da seguire per il riparto dei contributi nell'ambito della Provincia autonoma di Trento, in considerazione del fatto che quella legge provinciale elettorale consente di non indicare la preferenza per una lista e di esprimere validamente il voto attribuendolo soltanto ad un candidato alla carica di Presidente.

Come si è visto, per entrambi i profili si è di fronte ad una lacuna normativa, colmabile attraverso un intervento legislativo cui conferire, eventualmente, un'efficacia retroattiva. Per la soluzione legislativa insiste, in particolare, la nota dell'ufficio legislativo del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza in data 19 dicembre 2003, pervenuta a questo Consiglio in data 30 dicembre. Tale intervento, peraltro, è concretamente profilato dalla citata lettera del Presidente della Provincia autonoma di Trento, che allega una proposta *de iure condendo* (ancorché relativa soltanto al primo dei descritti profili).

Ad avviso di questo Consiglio di Stato, la possibilità e l'eventuale opportunità di intervenire a livello legislativo non possono, però, esimere dal pronunciarsi sul quesito in oggetto. Infatti, nel caso in questione è possibile (e doveroso, a seguito della autorevole richiesta della Camera dei deputati) ricavare una disciplina dal tessuto ordinamentale vigente, individuando una soluzione che sia coerente con l'evoluzione del sistema

nei vari interventi succedutisi nel tempo, ai vari livelli di fonte normativa.

6. Questa soluzione appare particolarmente evidente e risolutiva riguardo al primo dei profili sopra menzionati, relativo al riparto del contributo tra le due Province autonome che compongono la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, profilo che costituisce peraltro l'oggetto diretto del quesito.

È chiaro che il sistema delineato dalla legge n. 43 del 1995 presupponeva (e presuppone ancora, con l'unica eccezione qui in esame) un sistema elettorale unico, applicabile in ciascuna Regione, per l'elezione del Consiglio regionale.

Nel caso di specie, però, le modifiche che hanno introdotto un regime particolare per la Regione Trentino-Alto Adige sono pienamente legittime, derivando dall'applicazione di una previsione di rango costituzionale, qual è la ricordata legge costituzionale n. 2 del 2001. Questa legge costituzionale, come si è visto *retro*, al punto 2, ha modificato lo Statuto Autonomo della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol prevedendo che le elezioni degli organi rappresentativi della Regione e delle due Province autonome non avvengano più a livello regionale, bensì a livello provinciale. In altri termini, l'elezione del Consiglio della Regione corrisponde, ora, alla elezione dei due Consigli delle Province autonome di cui esso si compone.

Tale modifica di rango costituzionale, in assenza di conseguenziali modifiche del tessuto legislativo ordinario, ne impone un adeguamento a livello interpretativo e applicativo, nel rispetto del principio fondamentale di uguaglianza dei cittadini e del voto da questi espressi.

Pertanto, per tener conto della riforma costituzionale del 2001, nell'ambito della quota spettante alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol bisognerà operare un ulteriore riparto tra le due Province autonome che ne costituiscono gli elementi fondanti.

7. La ripartizione del contributo tra le Province autonome di Trento e di Bolzano va effettuata, ad avviso di questo Consiglio di Stato, sulla base della rispettiva popolazione, come avviene per tutte le altre Regioni cui si applica la legge n. 43 del 1995. Ciò per almeno due motivi.

Da un lato, il criterio di riparto proporzionale alla popolazione appare l'unico concretamente applicabile dei due criteri indicati dal comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 43. L'altro criterio ivi indicato, quello del

riparto proporzionale ai voti ottenuti, che ha lo scopo di individuare il contributo alle singole liste, appare piuttosto un riparto “interno” alla competizione elettorale, da applicare una volta individuato il *quantum* del contributo per ciascuna Regione. Nel caso di specie, si è in presenza di due autonome competizioni elettorali, disciplinate da normative provinciali diverse, con liste provinciali e non regionali, in coerenza con quanto consentito dallo Statuto di autonomia: pertanto, il riparto tra le liste potrà avvenire soltanto all’interno di ciascuna distinta competizione provinciale, mentre il riparto tra le due Province autonome non può che avvenire “*in proporzione alla rispettiva popolazione*”.

Vi è, poi, una seconda ragione, ancora più radicale, a sostegno di tale opzione interpretativa; tale ragione è indicata anche dalla nota del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio in data 9 gennaio 2004, pervenuta il 12 gennaio. Essa si fonda sulla sostanziale equiparazione, nel linguaggio giuridico e nei riferimenti normativi, delle Province autonome di Trento e Bolzano alle Regioni, in considerazione dell’ampilissimo livello di autonomia, anche legislativa, attribuita alle due Province autonome.

Oltre al già menzionato intervento statutario di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, ciò appare consacrato nello stesso testo della Costituzione della Repubblica, a seguito delle modifiche apportate al suo Titolo V dalla legge costituzionale n. 3 dello stesso anno 2001. Infatti, l’articolo 116 della Costituzione, nel testo novellato, dopo avere elencato al primo comma le cinque Regioni che “*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*”, statuisce al secondo comma che “*La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano.*”.

È agevole ravvisare in tale ultima norma, come conviene anche la Presidenza del Consiglio, l’affermazione che detta Regione, a differenza di tutte le altre, si risolve nelle due Province autonome che la costituiscono. Stante la suprema posizione della norma costituzionale nella gerarchia delle fonti, l’equiparazione delle due Province autonome di Trento e Bolzano alle altre Regioni, che anteriormente alla novella costituzionale poteva apparire una forzatura interpretativa, trova ormai una chiara base testuale nel

secondo comma dell'articolo 116. Da ciò sembra possibile riferire in linea di massima, come generale canone ermeneutico, anche alle Province autonome quelle previsioni normative che, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2001, facevano semplicemente riferimento alle Regioni.

Applicando tale canone generale all'articolo 6, comma 2, della legge n. 43 del 1995, appare non solo possibile ma doveroso considerare, nella ripartizione del contributo *“su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione”*, anche le due Province autonome di Trento e Bolzano.

8. Una volta definito il criterio di riparto del contributo tra le due Province autonome di Trento e Bolzano, nessun problema sembra porsi per il riparto della relativa quota all'interno della Provincia autonoma di Bolzano, che andrà *“ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le liste concorrenti”* nella Provincia medesima, *“che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto”* al Consiglio provinciale e, quindi, anche al Consiglio regionale: in tal caso è agevolmente applicabile l'intero meccanismo ordinario previsto dall'articolo 6, comma 2, della legge n. 43 del 1995.

Per completare l'analisi del sistema resta, invece, da affrontare la questione del riparto dei contributi all'interno della Provincia autonoma di Trento.

Come si è detto, tale aspetto non viene sollevato direttamente dal quesito ma appare strettamente consequenziale e viene menzionato esplicitamente sia dalla nota della Presidenza del Consiglio sia da quella del Dipartimento per gli affari regionali. In relazione a tale secondo profilo non appaiono rinvenibili parametri esegetici chiari come quelli menzionati nei paragrafi precedenti e risulta, quindi, particolarmente indicato un intervento legislativo. Questa Commissione speciale, nel segnalare l'utilità di tale iniziativa, ritiene comunque opportuno profilare le possibili ipotesi che conseguono alla soluzione fornita *retro*, nei punti 6 e 7, al quesito della Camera, limitandosi poi ad esporre le ragioni che, in assenza di norme espresse, potrebbero indurre a preferire l'una soluzione anziché l'altra.

9. Appare evidente come non si ponga alcuna problematica interpretativa in relazione alla quota di voti validi che siano già stati espressi in riferimento ad una lista specifica, secondo il sistema ordinario, ovvero (il caso è identico a questi fini) ai voti attribuiti ad un candidato

Presidente sostenuto da una sola lista e non da un raggruppamento di liste.

Per fare un esempio, si ponga il caso che il 60% dei voti validi espressi nella Provincia autonoma di Trento sia stato riferito anche a singole liste ovvero a un candidato Presidente sostenuto da una sola lista. In tale caso, il 60% dell'intero contributo spettante alla Provincia autonoma di Trento (individuato ai sensi dei paragrafi precedenti) andrà ripartito proporzionalmente tra tali liste, con l'unica condizione che esse abbiano ottenuto almeno un candidato eletto, secondo quanto disposto per tutte le altre Regioni e per la stessa Provincia autonoma di Bolzano dall'articolo 6, comma 2, della legge n. 43 del 1995.

Proseguendo l'esempio formulato, resta, invece, da ripartire il restante 40% del contributo, relativo all'ipotetico 40% dei restanti voti validi espressi che si sono limitati, legittimamente, ad indicare un candidato Presidente sostenuto da un raggruppamento di liste. Come prevede la legge provinciale di Trento n. 2 del 2003, all'articolo 63, comma 2, anche tali voti vanno comunque riferiti alle liste che sostengono ciascun candidato Presidente (è espressamente interdetto il cd. "voto disgiunto", ovvero l'attribuzione contestuale di voto a un candidato Presidente e della preferenza ad una lista appartenente ad uno schieramento diverso). Pertanto, restando nell'esempio sopra tracciato, la suddetta percentuale del 40% andrà a sua volta ripartita proporzionalmente tra i singoli raggruppamenti che sostengono ciascun candidato Presidente (sempre a condizione che il raggruppamento abbia ottenuto almeno un candidato eletto).

10. Una volta riferito comunque il voto espresso per il candidato Presidente all'intero raggruppamento di liste che lo sostengono, resta l'ultimo passaggio da compiere, quello su cui sicuramente l'assetto normativo presenta la lacuna più evidente: si tratta di ripartire il contributo individuato per l'intero raggruppamento tra le singole liste all'interno di ciascuna coalizione.

Questa Commissione speciale, nel ribadire ancora una volta l'opportunità di una soluzione normativa, rinviene tra quelle possibili due principali opzioni applicative: quella di una ripartizione proporzionata alla consistenza di ciascuna lista, come ricavabile dai voti recanti anche una preferenza di lista, e quella della ripartizione in parti uguali tra le liste della

singola coalizione.

11. A favore della prima ipotesi (ripartizione proporzionale alla consistenza delle liste, come ricavabile dalle preferenze) milita, innanzitutto, la lettera dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 43 del 1995, che fonda il contributo alle liste sulla loro effettiva consistenza, come ricavabile dalle preferenze espresse.

A tale argomento testuale si aggiunge la considerazione che il legislatore statale ha inteso presumere che, dietro un maggiore successo elettorale in termini di preferenze, debba esservi stata, tendenzialmente, una maggiore spesa, o almeno una maggiore spesa meritevole di essere rimborsata.

Ma il sostegno più consistente a favore di questa ipotesi deriva, ad avviso della Commissione speciale, dall'esame della disciplina che la stessa legge provinciale di Trento configura nel caso di riparto dei seggi all'interno di ciascuna coalizione. Una volta individuati i seggi spettanti a ciascuna coalizione in base ai voti attribuiti ai rispettivi candidati Presidenti (articolo 72, lettera j) del comma 1), il riparto all'interno della coalizione tra le varie liste alleate segue il criterio della consistenza proporzionale delle liste, come ricavabile dalle preferenze espresse dagli elettori che abbiano scelto di farlo (è quanto deriva dal combinato disposto delle lettere e) e l) dello stesso articolo 72, comma 1).

Alla stregua di quanto esposto, si rileva come in relazione alla scelta dei seggi il legislatore provinciale attribuisca ai voti contenenti una preferenza di lista un "effetto ulteriore" rispetto agli altri voti validi: quello di determinare la consistenza delle liste ai fini dell'attribuzione di *tutti* i seggi spettanti alla coalizione, anche di quelli ottenuti grazie ai voti espressi per il solo candidato Presidente. In altri termini, mentre questi ultimi voti hanno il solo effetto di attribuire seggi alla coalizione nel suo complesso ma non anche quello di determinarne la loro assegnazione alle liste, i (soli) voti contenenti una preferenza di lista non solo producono entrambi tali effetti, ma vengono utilizzati anche per la concreta assegnazione dei seggi conquistati grazie ai sostenitori del solo candidato Presidente.

12. La seconda ipotesi (ripartizione in parti uguali) trova, invece, il suo fondamento non in altre norme disciplinanti casi analoghi o assimilabili, ma nello spirito della peculiare previsione della legge

provinciale trentina e nella stessa *ratio* del sistema elettorale prescelto. A favore di tale ipotesi sembra propendere, peraltro, anche la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2004.

Secondo tale diverso approccio esegetico, il fatto che la legge provinciale abbia fornito valore anche ai voti espressi in relazione all'intera coalizione nel suo complesso conferisce a quest'ultima un "valore aggiunto", autonomo rispetto alla sommatoria delle singole liste, che l'elettore esprime proprio nel non riconoscere a nessuna lista specifica a sua preferenza, pur attribuendo la sua scelta a favore dell'intero raggruppamento.

Questo "valore aggiunto", in cui l'individualità di ogni lista si stempera nel rilievo conferito al raggruppamento nel suo complesso, appare, come si è detto, insito nella *ratio* della scelta legislativa della Provincia autonoma di Trento.

In altri termini, le liste componenti di un raggruppamento, agli occhi dell'elettore che si è pronunciato per l'intero raggruppamento vanno considerate, se non sullo stesso piano, su un piano di "rilevanza relativa", tale da non fargli attribuire una esplicita preferenza a nessuna di esse ma da privilegiare una scelta a vantaggio di tutte nel loro insieme. Questi voti sono considerati dalla legge elettorale per la Provincia autonoma di Trento – a differenza che in tutti gli altri casi – validamente espressi.

Nell'approccio descritto, l'opzione che conferisce alle liste coalizzate un pari rilievo nell'ambito del raggruppamento nel suo complesso appare più vicina allo spirito legislativo rispetto a quella che tiene conto della consistenza di ogni singola lista derivante dai voti di preferenza espressi dagli altri elettori. Questi ultimi hanno operato, anch'essi legittimamente, una scelta di tipo diverso, con una preferenza espressa alla singola lista nell'ambito della coalizione. Tale scelta (di cui si tiene ovviamente conto, per la relativa percentuale di voti validi espressi in ambito provinciale) può avere un "effetto ulteriore" soltanto se previsto espressamente dalla legge (come nel caso del riparto dei seggi ex art. 72, comma 1, lettere e) e l) della legge provinciale) ma, in un'ottica che privilegi la *ratio* innovativa del sistema, non sembra poter condizionare anche il riparto dei contributi relativi agli altri voti, altrettanto validamente espressi, i quali hanno esercitato un'opzione alternativa che la legge ha messo a loro disposizione

conferendo un “*quid pluris*” al raggruppamento, in cui le singole liste hanno formalmente pari rilievo, con conseguente riparto paritario dei contributi relativi a tale parte.

13. In conclusione, può affermarsi che la prima delle opzioni profilate appare più rispondente al tessuto di norme in vigore per altre fattispecie simili, sia a livello statale (il riparto per le altre Regioni) che a livello della stessa Provincia autonoma (l’attribuzione dei seggi all’interno di ciascuna coalizione).

La seconda enfatizza, invece, la peculiarità della scelta del legislatore provinciale, non estendendo al caso specifico (e non normato) disposizioni ricavabili da fattispecie simili ma ricercando la relativa disciplina nello spirito della legge.

Il quesito della Camera dei deputati, come si è detto, non richiede espressamente di pronunciarsi su di esse ed entrambe le ipotesi appaiono argomentabili e sostenibili. Ciò nondimeno, allo stato, in assenza di indicazioni testuali e sino all’entrata in vigore di un opportuno intervento chiarificatore, la Commissione speciale ritiene forse preferibile la prima, in quanto più vicina al diritto positivo vigente.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

Il Segretario della Commissione Speciale
(*Licia Grassucci*)

Il Presidente della Commissione Speciale
(*Giovanni Ruoppolo*)