



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di
ROBERTO TONIATTI

2022



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

61

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2022*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-980-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-349-5

Settembre 2022

LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di

ROBERTO TONIATTI

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

	Pag.
<i>Presentazione</i>	1
 Roberto Toniatti <i>Statuto regionale e autonomia speciale provinciale: la specialità nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol</i>	3
 Antonello D'Atena <i>La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio</i>	35
 Gianmario Demuro <i>La specialità comparata: Trentino e Alto Adige/Südtirol e le altre autonomie speciali</i>	53
 Matthias Haller <i>Il profilo internazionale dell'autonomia speciale: la funzione di tutela della Repubblica federale d'Austria</i>	67
 Gianfranco Postal <i>L'evoluzione bi-provinciale dell'autonomia e la gestione delle competenze regionali</i>	83
 Matteo Cosulich <i>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</i>	123
 Maria Paola Viviani Schlein <i>Riflessioni sull'autonomia speciale e il modello del federalismo elvetico</i>	139
 Karl Zeller <i>Il regime linguistico dell'Alto Adige/Südtirol</i>	149

Simone Penasa <i>La tutela delle minoranze linguistiche in Trentino: bilanci e prospettive..</i>	163
Antonio Cassatella <i>Giurisdizione amministrativa: quali limiti per la specialità delle province autonome?</i>	177
Alice Valdesalici <i>Il regime della finanza pubblica provinciale. Alla ricerca di un equilibrio tra principio pattizio ed esigenze di riequilibrio finanziario</i>	191
Esther Happacher <i>La revisione dello Statuto speciale del 1972</i>	217
Stefano Aru <i>Sardegna e Trentino-Alto Adige/Südtirol: un inseguimento senza fine...</i>	235
Günther Pallaver <i>La forza del cambiamento: commenti ed alcune riflessioni.....</i>	271
Roberto Louvin <i>Il Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino. Materiali per un bilancio</i>	295

PRESENTAZIONE

Roberto Toniatti

Il volume raccoglie gli atti del convegno “La specialità della specialità” organizzato nell’ottobre del 2021 in occasione del Cinquantésimo Anniversario del Secondo Statuto Regionale di autonomia dell’Alto Adige/Südtirol e del Trentino (1972).

La ricorrenza coincide con l’anniversario dell’atto (la cosiddetta “quietanza liberatoria”) con il quale la Repubblica federale d’Austria ha riconosciuto in sede internazionale l’adempimento delle obbligazioni assunte dalla Repubblica italiana con l’Accordo Degasperi-Gruber e con il successivo “Pacchetto” di riforme statutarie. Si tratta, dunque, del ricordo di importanti eventi di portata storica non solo locale che sono ancora molto sentiti in questi territori e per i quali esiste una sensibilità diffusa in molti settori della popolazione.

Non sarebbe certo infondato qualificare la cultura dell’autonomia tout court, giuridicamente inquadrata quale “autonomia speciale” dall’ordinamento italiano, come la costituzione in senso materiale del territorio: non a caso, la cultura dell’autonomia è originaria rispetto alla sua codificazione, anticipa il diritto e contribuisce a dargli forma e sostanza. È nel contesto di un senso unitario di tale natura che la ricorrenza viene celebrata in entrambi i territori – il Trentino e il Südtirol/Alto Adige – e viene altresì ancora studiata ed approfondita da parte di studiosi di varia provenienza sensibili alle ragioni dell’autonomia che in questo convegno hanno avuto modo di esprimere un confronto costruttivo e di alto profilo.

Il convegno ha avuto il privilegio di un saluto inaugurale da parte del Prof. Flavio Deflorian, Magnifico Rettore dell’Università di Trento, del Dott. Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento e Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Süd-

tirol, del Dott. Arno Kompatscher, Presidente della Provincia autonoma di Bolzano/Landeshauptmann Südtirols e VicePresidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Il saluto introduttivo della Facoltà di Giurisprudenza, che ha ospitato l'evento, è stato portato dal suo Preside prof. Fulvio Cortese.

Il Convegno è stato organizzato nell'ambito delle attività del Progetto "Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale" (L.I.A.), Gruppo di ricerca Autonomie Speciali Alpine (A.S.A).

Il programma è stato elaborato da un Comitato Scientifico composto da Matthias Haller (Università di Innsbruck), Esther Happacher (Università di Innsbruck), Gianfranco Postal (già Dirigente Generale della PAT, già Consigliere della Corte dei Conti e Università di Udine), Roberto Toniatti (Università di Trento).

Il convegno si è svolto a distanza, per evidenti ragioni legate alla situazione epidemiologica.

Si ringraziano la dottoressa Giorgia Sartori per l'organizzazione e il personale del Presidio informatico per la gestione degli aspetti tecnologici. Il collegamento con la videoregistrazione del convegno è disponibile sul sito degli eventi della Facoltà in <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/96501/la-specialit-nella-specialit>.

Il volume sul Secondo Statuto speciale di autonomia è dedicato al terzo Statuto speciale, perché possa risultare almeno altrettanto innovativo e fonte di un'autonomia integrale ancora più matura, più garantita, più visibile e partecipativa nel contesto europeo.

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

Matteo Cosulich

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *La legislazione elettorale provinciale*. 3. *Le leggi elettorali di Camera e Senato*. 4. *La legge elettorale europea*. 5. *Considerazioni conclusive*.

1. Premessa

Se si prende in considerazione la legislazione elettorale vigente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per eleggere le assemblee dotate di funzioni legislative o comunque paralegislative¹ (altrimenti detto, le assemblee espressive di rappresentanza politica)² è agevole constatare come, ad ogni livello territoriale, tale legislazione risulti sempre derogatoria rispetto alla corrispondente disciplina generale.

Anche quando la disciplina generale coincide necessariamente con quella vigente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come nel caso della legislazione elettorale dei due Consigli provinciali (e dunque, *ex art. 25*, co. 1 St. T-AA/S, del Consiglio regionale)³, essa, almeno nel caso bol-

¹ Si fa naturalmente riferimento al Parlamento europeo, le cui varie forme di intervento nel procedimento di formazione degli atti normativi unionali possono essere sussunte nel «potere legislativo» (N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, Roma, 2019, 69).

² Con riferimento ai Consigli regionali si veda T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, II ed., Milano, 1981, 3. Sulla politicità che connota la funzione legislativa vedi, con particolare riferimento agli enti regionali, F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 22-23 e T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, 12-13.

³ Ai sensi di tale disposizione statutaria, infatti, «Il Consiglio regionale è composto dei membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano».

zanino, presenta significative peculiarità rispetto alla disciplina vigente nelle altre Regioni italiane. D'altra parte, sia la legislazione elettorale provinciale trentina sia quella bolzanina, in quanto discipline generali, contengono al loro interno una specifica deroga, prevista per l'assegnazione di un seggio in ciascun Consiglio provinciale, *ex art.* 48, co. 2 e co. 3 St. T-AA/S⁴.

Nella descritta prospettiva derogatoria, verranno qui di seguito analizzate: le legislazioni elettorali dei Consigli provinciali (par. 2), le discipline legislative vigenti per eleggere in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* i deputati e i senatori (par. 3), la legge elettorale dei parlamentari europei spettanti al nostro Paese, con particolare riferimento alla sua applicazione nella circoscrizione II – Italia nord-orientale che include la Regione trentino-altoatesina (par. 4).

L'analisi permetterà di verificare come le discipline derogatorie siano finalizzate a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche, per il tramite delle forze politiche nelle quali esse si riconoscono; rappresentanza a sua volta funzionale alla tutela delle minoranze linguistiche e dunque del complessivo equilibrio fra le diverse componenti linguistiche del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ragione e fondamento della speciale autonomia disciplinata dal corrispondente Statuto regionale. Conclusivamente, occorrerà interrogarsi sull'idoneità delle esaminate discipline derogatorie a conseguire gli obiettivi ora sommariamente indicati (par. 5).

2. La legislazione elettorale provinciale

La disciplina generale delle modalità di elezione del Consiglio provinciale di Bolzano presenta una peculiarità non riscontrabile nelle previsioni relative all'elezione di nessun altro Consiglio, regionale⁵ o provinciale autonomo che sia. Così il «sistema proporzionale» è oggi⁶ statutariamente (dunque costituzionalmente) imposto al legislatore (provinciale, nel

⁴ Vedi *amplius infra* par. 2.

⁵ Sui limiti posti alla legislazione elettorale delle Regioni ordinarie si veda B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, IX.

⁶ Secondo i testi statuari vigenti sino alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, il «sistema proporzionale» era espressamente previsto per eleggere i Consigli regionali

caso di specie) soltanto per disciplinare l'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (art. 47, co. 3 St. T-AA/S). Alla luce della giurisprudenza costituzionale, il vincolo proporzionale sembra da interpretarsi rigidamente, escludendosi ogni attenuazione della proporzionalità, foss'anche soltanto l'introduzione di una clausola di sbarramento corrispondente al quoziente naturale⁷ ($q=v/s$)⁸, in quanto comunque si finirebbe «con il costituire un aggravamento rispetto alle condizioni previste dalla stessa legge per la assegnazione dei seggi» (Corte cost., sent. n. 356 del 1998, punto 3. *in diritto*), vale a dire il raggiungimento del più contenuto quoziente corretto secondo la formula $q=s/v+2$ ⁹. È agevole constatare come l'aumento di due unità del denominatore abbassi il quoziente, riducendo così il numero di voti necessari per ottenere un seggio. Il che, combinandosi con l'applicazione della formula $q=v/s+2$ in un'unica circoscrizione provinciale, determina l'accentuata proporzionalità del sistema elettorale¹⁰ tuttora vigente nella Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 54, co. 1 legge statutaria provinciale Bz 19 settembre 2017, n. 14¹¹.

La rigorosa interpretazione del vincolo statutario del «sistema pro-

del Friuli Venezia Giulia (art. 13, co. 1 St.) e della Sardegna (art. 16), oltre che del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 25, co. 1 St.).

⁷ Si trattava della previsione introdotta dalla legge regionale trentino-altoatesina 15 maggio 1998, n. 5, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 356 del 1998, qui richiamata nel testo. Si rammenti al riguardo che in allora, e sino alla l. cost. n. 2 del 2001 che, all'art. 4, revisiona lo Statuto speciale trentino altoatesino, il vincolo del sistema proporzionale vigeva per il Consiglio regionale, i cui componenti, eletti nelle due circoscrizioni di Trento e di Bolzano, si ripartivano poi nei corrispondenti Consigli provinciali, secondo il previgente art. 48, co. 1 St. T-AA/S. La corrispondente competenza legislativa elettorale spettava alla Regione, secondo l'allora vigente art. 25, co. 1 St.

⁸ Dove il quoziente q , utilizzato per assegnare i seggi alle liste concorrenti, corrisponde al numero dei voti validamente espressi v diviso per il numero dei seggi da attribuire.

⁹ Così, ai sensi dell'art. 61, co. 1, primo periodo legge regionale T-AA/S 8 agosto 1983, n. 7, successivamente trasfuso nel corrispondente art. del d.P.G.r. 29 gennaio 1987, n. 2/L, «per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista, si divide il totale dei voti validi riportati da tutte le liste per il numero dei consiglieri spettanti al collegio, più due, ottenendo così il quoziente elettorale».

¹⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 91.

¹¹ Tanto è vero che tale sistema elettorale viene definito «proporzionale puro» (G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un con-*

porzionale», propria della risalente giurisprudenza costituzionale e della vigente legislazione bolzanina, trova la sua ragion d'essere – per dirla col giudice delle leggi – nella volontà di evitare l'introduzione di correttivi che «siano di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche [...] e quindi in contrasto con le finalità perseguite dallo Statuto speciale nell'imporre quel sistema elettorale»; il sistema proporzionale, infatti, è «imposto dallo Statuto speciale [...] quale strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche, giacché consente loro di poter esprimere una rappresentanza che può rispecchiare la consistenza e l'adesione al gruppo, sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti» (sent. n. 356 del 1998, punto 3. *in diritto*).

In Alto Adige/*Südtirol* la rappresentanza delle minoranze non soltanto viene assicurata attraverso l'imposizione del sistema proporzionale, ma anche, con specifico riferimento ai ladini, giuridicamente garantita¹²; in Trentino, invece, la rappresentanza dei ladini viene politicamente assicurata. Nell'una e nell'altra Provincia, le accennate modalità di rappresentanza dei ladini si configurano come derogatorie rispetto alla disciplina legislative elettorale generale dettata da ciascuna Provincia autonoma per l'elezione del proprio Consiglio. Si tratta di deroghe espressamente previste e, nel caso trentino, parzialmente disciplinate dallo Statuto speciale, all'art. 48: al co. 2 per il Consiglio provinciale bolzanino¹³, al co. 3 per quello trentino¹⁴.

Le differenti modalità di rappresentanza dei ladini discendo probabilmente dalla diversa disciplina dell'articolazione linguistica della popolazione, vigente nelle due Province autonome: soltanto in Alto-Adige/*Südtirol* la popolazione è tenuta a rendere, in occasione del censimento

fronto, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli, 2018, 42).

¹² Per riprendere le condivisibili scelte lessicali di R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Regioni*, 1995, 1277.

¹³ Così dispone il co. 2: «La legge per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino».

¹⁴ Ai sensi del co. 3: «Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa, ed è attribuito secondo le norme stabilite con la legge di cui al secondo comma dell'art. 47», vale a dire la legge statutaria provinciale.

generale della popolazione, le «dichiarazioni di appartenenza» ad uno dei gruppi linguistici (italiano, tedesco e ladino), a sensi dell'art. 89, co. 3 St. Le dichiarazioni di appartenenza linguistica consentono dunque di identificare con certezza i candidati ladini al Consiglio provinciale, garantendo, per il tramite dell'elezione di uno di loro¹⁵, la rappresentanza del gruppo linguistico ladino, conformemente alla già richiamata previsione dell'art. 48, co. 2 St.

In assenza delle dichiarazioni di appartenenza linguistica, nella Provincia autonoma di Trento, la rappresentanza ladina viene invece assicurata ricorrendo al «criterio territoriale»¹⁶: un seggio in Consiglio provinciale viene attribuito al territorio corrispondente ai Comuni «ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa» (art. 48, co. 3 St.)¹⁷. Il seggio ladino viene quindi assegnato in una sorta di collegio uninominale corrispondente al territorio dove la minoranza linguistica ladina è maggioritaria. La rappresentanza dei ladini viene così politicamente assicurata, nel presupposto di fatto che i ladini scelgano un candidato ladino. Peraltro, nel collegio potrebbe anche essere eletto un candidato non appartenente alla minoranza linguistica ladina. Viceversa, in Alto Adige/*Südtirol* il seggio ladino viene invece comunque assegnato – secondo i canoni della rappresentanza giuridicamente garantita – al candidato ap-

¹⁵ Più specificamente, ai sensi dell'art. 56 legge prov. stat. Bz n. 14 del 2017, l'Ufficio elettorale centrale attribuisce un seggio al candidato, appartenente al gruppo linguistico ladino, che ha ottenuto la più alta cifra individuale, ma non sia risultato eletto sulla base della ripartizione proporzionale dei seggi (vedi *supra* nel testo); il seggio così assegnato viene sottratto all'ultimo degli eletti appartenente alla stessa lista (art. 56, co. 1). Invece «nel caso in cui a nessuna lista con un candidato appartenente al gruppo linguistico ladino venga attribuito un seggio», il seggio assegnato al candidato ladino viene sottratto alla lista con la cifra elettorale più bassa oppure con la cifra dei voti residui più bassa (co. 2), a seconda della modalità utilizzata per ripartire proporzionalmente tutti i seggi. In tal modo, la rappresentanza ladina è «garantita» (vedi *supra* nt. 12), purché si presenti alle elezioni un candidato appartenente al corrispondente gruppo linguistico.

¹⁶ Così L. BUSATTA, *Diritti e tutela delle minoranze*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Torino, 2015, 107.

¹⁷ Vedi *supra* nt. 14. Più specificamente, ai sensi dell'art. 72, co. 1, lett. g e lett. i legge provinciale statutaria Tn 5 marzo 2003, n. 2, il seggio è attribuito alla lista che nel territorio dei Comuni ladini ha ottenuto il maggior numero di voti e, nell'ambito di questa, al candidato che là ha conseguito il maggior numero di preferenze.

partenente al gruppo linguistico ladino che ha ottenuto più voti non nel solo territorio ladino, ma nell'intera Provincia.

Le differenti discipline di rappresentanza della minoranza ladina nei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano fanno sì che in Trentino sia garantita la ladinità (della maggioranza) degli elettori, anche a prescindere da quella dell'eletto, mentre in Alto Adige/*Südtirol* si garantisce la ladinità dell'eletto, a prescindere, al limite, da quella dei suoi elettori.

3. *Le leggi elettorali di Camera e Senato*

La vigente disciplina legislativa elettorale parlamentare contiene deroghe relative alle modalità di elezione dei deputati e dei senatori, volte a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche alla Camera e al Senato. Come si vedrà nel prosieguo, si tratta di deroghe previste per varie minoranze linguistiche, ma, per ragioni di fatto, produttive di effetti soltanto in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Per quanto attiene rispettivamente alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, occorre far riferimento al testo unico emanato con un decreto legislativo, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e a quello emanato con decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533; l'uno e l'altro sono stati ripetutamente modificati, negli ultimi anni in particolare dalla legge 3 novembre 2017, n. 165¹⁸, introduttiva, sia per la Camera sia per il Senato, di un sistema elettorale ironicamente denominato *Rosatellum*¹⁹, e dalla legge 27 maggio 2019, n. 51, volta a rendere tale disciplina immediatamente applicabile a prescindere dal numero dei parlamentari e dunque anche nell'eventualità – successivamente realizzatesi con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 – di una riduzione degli stessi.

Per quanto attiene alle deroghe volte a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche, può anzitutto rilevarsi come la vigente legisla-

¹⁸ Sulla vigente legislazione elettorale delle camere del Parlamento, introdotta appunto dalla legge n. 165 del 2017, si veda, *ex multis*, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 123-159.

¹⁹ Dal cognome del suo relatore alla Camera dei deputati, Ettore Rosato, sulla scorta di una tradizione neologistica inaugurata da Giovanni Sartori nel 1993 (con il *Mattarellum*) e volta a coniare aggettivi sostantivati latini di genere neutro per indicare le numerose leggi elettorali che si sono succedute da allora.

zione elettorale preveda un affievolimento delle clausole di sbarramento. Così, per la Camera, l'art. 83 d.P.R. n. 361 dispone che per una lista «rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche», la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi espressi a livello nazionale, rilevante ai fini dell'attribuzione proporzionale dei seggi, possa essere sostituita da quella del «20% dei voti validi espressi nella Regione medesima» oppure dall'elezione di suoi candidati «in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione [...], con arrotondamento all'unità superiore» (co. 1, lett. e, nn. 1 e 2). Analogamente dispone, per il Senato, il d.lgs. n. 533 del 1993, laddove prevede per una lista «rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale, il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche», la sostituzione della clausola di sbarramento generalmente prevista con la sola elezione di suoi candidati «in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale [...], con arrotondamento all'unità superiore» (art. 16-*bis*, co. 1, lett. e, nn. 1 e 2). Il requisito alternativo della clausola del 20% dei voti validi a livello regionale è invece previsto per tutte le liste, in tutte le Regioni, in ciascuna delle quali la ripartizione dei seggi si esaurisce, conformemente all'art. 57, co. 1 Cost. («Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»).

Può agevolmente constatarsi come la disciplina delle clausole di sbarramento volta a favorire l'elezione di rappresentanti delle minoranze linguistiche nelle Regioni ad autonomia speciale, alla Camera e al Senato, sembri appositamente costruita al fine di avvantaggiare la sola componente germanofona dell'Alto-Adige/*Südtirol*, purché essa si presenti unita alle elezioni²⁰; dunque, a ben vedere, per favorire il corrispondente partito di raccolta di tale componente, vale a dire la *Südtiroler Volkspartei* (SVP), anche rispetto a possibili formazioni politiche germanofone concorrenti²¹. La dispersione del voto sudtirolese tra più formazioni politiche finirebbe infatti per impedire il superamento della clausola a livello

²⁰ Si veda O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, 2012, 212.

²¹ Vedi G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 52-53, nt. 64.

regionale o la vittoria nei collegi uninominali. Si rammenti in proposito che alle ultime elezioni politiche (4 marzo 2018) l'*SVP*, presentandosi assieme al Partito autonomista trentino tirolese (PATT), ha ottenuto, per la Camera, il 24,17% dei voti a livello di circoscrizione (coincidente con la Regione), mentre sia al Senato sia alla Camera l'*SVP* ha avuto suoi candidati eletti in due collegi uninominali (Bressanone e Merano)²². Altrimenti detto, l'*SVP* ha soddisfatto di misura le descritte condizioni poste dalle leggi elettorali della Camera e del Senato.

Risulta del pari fattualmente applicabile alla sola minoranza germanofona sudtirolese e al corrispondente partito di raccolta (*SVP*), la previsione secondo cui «i partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, presenti in circoscrizioni comprese in Regioni ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche» possono collegarsi in coalizione con altri partiti o gruppi politici soltanto in alcuni «collegi uninominali della rispettiva circoscrizione» (art. 14-*bis* d.P.R. n. 361 del 1957, applicabile anche alle elezioni senatoriali in forza del rinvio operato dall'art. 8 d.lgs. n. 533 del 1993). Previsione dalla quale discende che «la coalizione, necessariamente “uniforme” nelle altre parti del territorio nazionale, possa “spezzarsi” in questi stessi collegi»²³. Com'è puntualmente avvenuto nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018, quando, sia alla Camera sia al Senato, l'*SVP* si è presentata in coalizione con il centro-sinistra in quattro collegi (Bolzano, Pergine Valsugana, Rovereto e Trento) e da sola – vale a dire anche in contrapposizione a tale coalizione – nei rimanenti due, dov'è più radicata (Bressanone e Merano).

La stessa ripartizione del territorio regionale trentino-altoatesino in collegi uninominali, stabilita dalla vigente legislazione elettorale nazionale, è volta a tutelare la minoranza linguistica germanofona. In deroga alla previsione generale che assegna in ogni circoscrizione (regionale al Senato, regionale o subregionale alla Camera) tre ottavi dei seggi in collegi uninominali (art. 1, co. 2 d.P.R. n. 361 del 1957 e art. 1, co. 2 d.lgs. n. 533 del 1993), questi ultimi sono infatti stabiliti in Trentino-Alto Adige/

²² Si vedano i risultati elettorali al sito *internet* www.elezioni.interno.gov.it; sito cui fare riferimento anche per i risultati elettorali riportati nel prosieguo del testo.

²³ Vedi G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale*, cit., 156.

Südtirol: per la Camera in un numero «pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore» (art. 1, co. 2 d.P.R.); per il Senato nel numero di sei (art. 1, co. 4 d.lgs. 533).

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, la deroga ora richiamata permette di assegnare quattro seggi nei collegi uninominali e tre nell'unico collegio plurinominale corrispondente all'intera Regione; se si applicasse la disciplina generalmente prevista dal d.P.R. n. 361²⁴, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* vi sarebbero invece due collegi uninominali e cinque seggi assegnati nel collegio plurinominale. La deroga permette invece di attribuire a ciascuna Provincia autonoma due collegi uninominali²⁵, anziché uno, finendo così per agevolare, in Alto-Adige/*Südtirol*, l'elezione di esponenti dell'*SVP* o comunque da essa sostenuti.

La disciplina derogatoria introdotta per il Senato della Repubblica in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si differenzia ancor più sensibilmente dalla disciplina generale, in quanto tutti e sei i seggi spettanti alla circoscrizione regionale – vale a dire tre per ciascuna Provincia autonoma, *ex art. 57*, co. 3 Cost. – sono attribuiti in altrettanti collegi uninominali, in modo tale che in essi si esaurisce l'assegnazione dei seggi; nessun seggio viene quindi assegnato nel collegio plurinominale, neppure previsto²⁶.

Laddove l'art. 1, co. 4 d.lgs. n. 533 fissa un numero di collegi uninominali corrispondente ai seggi complessivamente spettanti alle due Province autonome (e, per tal via, alla Regione) rinvia ai «sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422», vale a dire alla legge adottata, come ci rammenta il suo titolo, «per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione altoatesina»²⁷; misura

²⁴ Secondo cui «nelle circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali [...], con arrotondamento all'unità inferiore» (art. 1, co. 2).

²⁵ Si veda la tabella A 1, allegata al decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 che, successivamente alla riduzione del numero dei parlamentari, ha rideterminato i collegi, *ex art. 3* legge n. 51 del 2019.

²⁶ Si veda la tabella B 2, allegata al d.lgs. n. 177 del 2020. Sul punto vedi criticamente già I. TANTULLI, *La legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019, 137.

²⁷ V. D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020, 149.

rientrante nelle proposte approvate Parlamento italiano e condivise da quello austriaco nel 1969 e consistente nella «modifica delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del Senato, allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)»²⁸. Quest'ultima legge cristallizzava per l'elezione del Senato la ripartizione in collegi uninominali delle Regioni, stabilita in occasione delle prime elezioni senatoriali (1948) e corrispondente, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, a quattro collegi in Trentino (Mezzolombardo, Pergine Valsugana, Rovereto e Trento) e a due in Alto Adige/*Südtirol* (Bolzano e Bressanone)²⁹. La legge n. 422 del 1991 modifica la ripartizione ora descritta, riducendo da quattro a tre i collegi trentini e aumentando da due a tre quelli bolzani; più specificamente, viene soppresso il collegio di Mezzolombardo e istituito il collegio di Merano, a prevalenza germanofona³⁰.

Sebbene la misura 111 e la corrispondente legge n. 422 fossero riferite a un differente sistema elettorale, allora disciplinato per il Senato dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, il legislatore del 2019 si è probabilmente sentito internazionalmente vincolato ad applicare la legge n. 422, quasi concretasse immodificabilmente, e perciò stesso fissasse definitivamente, il contenuto della misura 111³¹. Pietrificare la ripartizione in collegi uninominali effettuata quasi trent'anni fa significa però ignorare le variazioni di popolazione nel frattempo intervenute; il che contribui-

²⁸ Così il testo della misura 111, al sito *internet* www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Documents/pacchetto.pdf.

²⁹ Si veda il d.P.R. 6 febbraio 1948, n. 30, come rettificato dal d.P.R. 28 febbraio 1948, n. 84.

³⁰ Tanto è vero che nelle elezioni senatoriali immediatamente successive (5 aprile 1992), nel collegio uninominale di Merano l'*SVP* ottiene il 70% dei voti validamente espressi.

³¹ Ragiona di «particolare delicatezza del regime elettorale della Camera alta, che era stato specificamente preso in considerazione dalla misura 111 del c.d. Pacchetto per l'Alto Adige» F. GUELLA, *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. italicum*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 7. Si noti al riguardo come la ripartizione del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nei sei collegi uninominali senatoriali di cui alla legge n. 422 del 1991 sia stata sempre successivamente mantenuta, persino dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 che novellava il d.lgs. n. 533 del 1993, abbandonando, fra l'altro, nel restante territorio nazionale (tranne che in Val d'Aosta), i collegi uninominali per l'elezione del Senato.

sce a spiegare le forti differenze di popolazione riscontrabili nei collegi trentino-altoatesini, dove ai 228.118 abitanti del collegio di Trento fanno riscontro i 120.413 del collegio di Pergine Valsugana³²; a ben vedere, poco più della metà. Al riguardo, va sottolineato come gli effetti distortivi, generati da forti differenze nella popolazione di ciascun collegio uninominale, risultano esaltati, nella vigente legislazione elettorale, dalla circostanza che in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'assegnazione dei seggi senatoriali si esaurisce con l'applicazione del sistema uninominale maggioritario a un turno (*plurality system*, ex art. 16, co. 1, lett. b d.lgs. n. 533 del 1993), in assenza di ulteriori seggi da assegnare nell'(inesistente) collegio plurinominale o comunque di altre modalità di attribuzione dei seggi, previste invece, com'è noto, dalla legge n. 29 del 1948³³, cui la misura 111 si riferiva.

4. La legge elettorale europea

L'istituto della deroga alla disciplina elettorale generale, volto ad agevolare l'elezione di rappresentanti delle minoranze linguistiche, caratterizza anche la legislazione elettorale europea vigente in Italia. Più specificamente, la legge statale che disciplina l'elezione dei Parlamentari europei spettanti all'Italia, vale a dire la legge 24 gennaio 1979, n. 18, ha sempre previsto un'agevolazione a favore delle «liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli Venezia Giulia»: ciascuna di queste liste può infatti collegarsi ad altra lista presentata nella stessa circoscrizione (art. 12, co. 9). Ai fini della ripartizione proporzionale dei seggi, le liste collegate vengono trattate come se fossero un'unica lista: i loro voti sono sommati (art. 21, co. 1, n. 1) e i loro candidati vengono

³² Vedi Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Trentino-Alto Adige*, Roma, gennaio 2018, 1.

³³ Nella cui disciplina le modalità di ripartizione dei seggi tendevano a «perequare la posizione dei candidati appartenenti a collegi diversamente popolati» (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo I, X ed., rielaborata ed aggiornata a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, 1991, 462).

disposti in un'unica graduatoria in base alle preferenze ottenute (art. 22, co. 2). Qualora nessun candidato della lista collegata espressiva della minoranza linguistica risulti eletto con tali modalità di assegnazione dei seggi, l'ultimo seggio spettante al gruppo di liste collegate viene attribuito «a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggior cifra individuale, purché non inferiore a 50.000» voti di preferenza (art. 22, co. 3)³⁴; al riguardo, va rilevato come «una sola preferenza può essere espressa per candidati della lista di minoranza linguistica» (art. 14, co. 2)³⁵.

La disciplina derogatoria ora descritta risulta tanto più significativa successivamente all'introduzione nella disciplina elettorale europea, ad opera della legge 20 febbraio 2009, n. 10, della clausola di sbarramento del 4% dei voti validi espressi a livello nazionale che detta disciplina derogatoria permette di aggirare: la clausola del 4% non si applica alla singola lista rappresentativa della minoranza linguistica, ma al gruppo di liste di cui la lista in discorso fa parte (art. 21, co. 1 e co. 1-*bis*), rendendo quindi assai più agevole per quest'ultima il superamento della soglia del 4%.

Anche con riferimento alla legge elettorale europea, la disciplina derogatoria volta ad agevolare la rappresentanza delle minoranze linguistiche risulta di fatto applicabile alla sola minoranza «di lingua tedesca della Provincia di Bolzano», unica in grado di far confluire su un candidato almeno 50.000 voti di preferenza. Tanto è vero che nelle ultime elezioni europee del 26 maggio 2019 la lista dell'*SVP*, collegata alla lista di Forza Italia, ha ottenuto nella circoscrizione dell'Italia nord-orientale 142.185 voti (di cui 113.359 in Provincia di Bolzano), mentre il suo candidato Herbert Dorfmann, sul quale si è concentrato l'unico voto di preferenza disponibile, è stato eletto grazie a una cifra individuale pari a 100.446 voti (di cui 87.491 in Provincia di Bolzano). L'*SVP* ha così ottenuto un seggio al Parlamento europeo, sebbene i suoi voti a livello nazionale siano risultati pari allo 0,53%.

³⁴ Vedi A. VUOLO, *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 5 giugno 2019, 14, nt. 46, al sito *internet* www.federalismi.it.

³⁵ Si noti come la preferenza unica sia stata così mantenuta per le sole liste riconducibili a una minoranza linguistica, escludendosi così – con buona pace della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive (art. 51, co. 1 Cost.) – l'istituto della preferenza di genere, previsto invece per tutte le altre liste (art. 14, co. 1 legge n. 18 del 1979, come novellato dalla legge 22 aprile 2014, n. 65).

5. Considerazioni conclusive

Per quanto attiene alle *rationes* delle discipline derogatorie in materia elettorale sin qui descritte, va anzitutto rilevato come il vincolo proporzionale, statutariamente imposto per il solo Consiglio provinciale bolzantino, sembri volto soprattutto a mantenere l'equilibrio fra le varie componenti linguistiche dell'Alto Adige/*Südtirol*, con specifico riferimento alla componente germanofona, localmente maggioritaria, e a quella italo-fona, là minoritaria.

Altrimenti detto, la divisione linguistica che connota la società altoatesina/sudtirolese, rendendo permanente la rispettiva appartenenza, induce a organizzare le istituzioni provinciali secondo la logica della *Proporzdemokratie*, tanto più che essa risulta culturalmente prossima, in quanto di matrice mitteleuropea³⁶. Non a caso, alla stessa logica rispondono altri istituti statutariamente previsti per la sola Provincia autonoma di Bolzano, quali la cosiddetta proporzionale etnica *ex art. 89, co. 3 St.*³⁷ o la rappresentanza di ciascun gruppo linguistico nell'organo collegiale esecutivo del Comune, vale a dire «nella Giunta municipale se nel Consiglio comunale vi siano almeno due consiglieri appartenenti al gruppo stesso» (art. 61, co. 2 St.). In tale peculiare prospettiva, si spiega agevolmente il permanere, nella Provincia di Bolzano, del sistema elettorale proporzionale, nonostante il suo quasi completo abbandono nel nostro paese a partire dagli anni '90 del secolo scorso³⁸.

La differente logica della rappresentanza assicurata o garantita a una specifica minoranza linguistica può cogliersi invece già nelle previsioni

³⁶ Si veda già G. LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, 1967. Alla logica in discorso può ricondursi il «modello di democrazia consensuale» (A. LUPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., London, 2012, trad. it. a cura di L.C. PAPAVERO, L. VERZICHELLI, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, 58-65).

³⁷ Ai sensi del quale: «I posti dei ruoli [del personale civile, distinti per carriere, relativi alle amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia], considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione».

³⁸ Vedi M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, *Aggiornamento*, IV, 2010, 559-560.

riferite ai ladini e contenute nelle due discipline provinciali, per connotare poi le deroghe previste per Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dalle legislazioni elettorali della Camera, del Senato e del Parlamento europeo. Come si è visto, tali deroghe consistono in previsioni volte ad agevolare il superamento delle soglie di sbarramento da parte di liste rappresentative di minoranze linguistiche e/o in assegnazioni di seggi in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* volti a privilegiare la loro attribuzione in collegi uninominali e dunque, per tal via, a favorire le forze politiche che in essi risultano maggioritarie, anche grazie alle modalità con le quali detti collegi vengono delimitati.

Si rammenti al riguardo che sia l'esenzione delle minoranze linguistiche dalle clausole di sbarramento sia la perimetrazione dei collegi uninominali ad esse favorevole costituiscono tipiche misure volte ad agevolare la rappresentanza delle minoranze stesse³⁹. Peraltro nel contesto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e, più specificamente, in quello della Provincia autonoma di Bolzano, le esenzioni (*rectius*, nel caso di specie, agevolazioni) e le perimetrazioni in discorso sono modellate sull'assetto partitico lì esistente. Sembra dunque di essere in presenza di disposizioni legislative di natura quasi provvedimentale che, fotografando le condizioni politiche, tendono perciò stesso a perpetuarle. In tal modo, le deroghe alla disciplina elettorale generale risultano assai efficaci nel consentire la rappresentanza della minoranza linguistica germanofona (persino a livello europeo), ma al tempo stesso rendono tale risultato conseguibile soltanto attraverso una modalità di partecipazione al procedimento elettorale calcata su quella propria dell'*SVP*, che appare così l'insostituibile protagonista della rappresenta di tale minoranza.

La speciale autonomia riconosciuta al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e alle sue Province autonome viene quindi tutelata attraverso discipline legislative elettorali in grado di preservare l'equilibrio fra le diverse componenti linguistiche (soprattutto in Alto Adige/*Südtirol*) e di assicurare la rappresentanza parlamentare della minoranza germanofona. Quest'ultimo risultato viene tuttavia conseguito attraverso deroghe che

³⁹ Sull'esenzione dalle soglie di sbarramento prevista per i candidati rappresentativi di minoranze linguistiche e sul «*gerrymandering* promozionale» vedi F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II ed., Padova, 2011, 140-142 e 146-147.

riflettono l'attuale forza elettorale dell'*SVP* e la distribuzione del voto a suo favore. Il che significa far affidamento su elementi contingenti, il cui sempre possibile venir meno potrebbe, in un futuro più o meno lontano, riverberarsi negativamente sulla stessa garanzia (politica) della specialità, realizzata appunto anche attraverso un'adeguata rappresentanza parlamentare della minoranza germanofona.