

Osservatorio sulle fonti

SISTEMA ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO: LE NOVITÀ DELLA LEGGE STATUTARIA N. 5/2013

di *Monica Rosini*¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le novità in materia elettorale. – 3. La “nuova” forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano.

1. Premessa

Come già avvenuto in passato², la Provincia di Bolzano, nell’anno delle elezioni provinciali, provvede ad approvare una legge statutaria che modifica parzialmente le modalità di elezione del Consiglio provinciale³ e regola i rimborsi per le spese di propaganda. A differenza del passato, si dettano anche significative norme sulla forma di governo e i rapporti tra gli organi della Provincia, volte ad una sua maggiore razionalizzazione unita ad un più significativo ruolo del Presidente. Conviene subito precisare che la legge, pur nei suoi indubbi elementi di novità, non determina l’abbandono della forma di governo ad elezione consiliare del Presidente della Provincia, non avendo trovato accoglimento le proposte delle forze di opposizione favorevoli all’elezione diretta, che, com’è noto, avrebbero richiesto il consenso dei due terzi dei componenti.

Come le altre leggi statutarie approvate dalla Provincia di Bolzano, anche la legge 8 maggio 2013, n. 5, recante “Disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale”, si caratterizza per una denominazione analoga e una numerazione consequenziale rispetto alle leggi provinciali ordinarie. In assenza di qualsiasi riferimento nel titolo e nel corpo della legge all’art. 47 St. speciale che prevede siffatta fonte, la natura statutaria del provvedimento si ricava unicamente dai contenuti e dall’iter di approvazione. Si tratta di scelte formali, peraltro, comuni anche alle altre regioni speciali, che palesano una diffusa tendenza ad una limitata valorizzazione della legge statutaria quale strumento di autoorganizzazione delle autonomie speciali.

2. Le novità in materia elettorale

¹ Ricercatore a tempo determinato di diritto pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen.

² Si tratta della l.p. 14 marzo 2003, n. 4 (“Disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2003”) e l.p. 9 giugno 2008 (“Disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2008”).

³ Non hanno trovato accoglimento le proposte di una più incisiva modifica del sistema elettorale, pur nel rispetto della disposizione statutaria che vincola al sistema elettorale proporzionale (art. 47, comma 3). È stato, infatti, approvato all’unanimità in commissione un emendamento dei consiglieri Pichler Rolle e Nogger tendente a stralciare i commi dal 7 al 12 dell’art. 1 e con essi tutte le disposizioni sull’introduzione del metodo d’Hondt previste dall’originario ddl. 141/12.

Osservatorio sulle fonti

La nuova legge statutaria non reca un'organica disciplina delle modalità di elezione del Consiglio provinciale, ma si limita ad alcune circoscritte integrazioni e modifiche della normativa vigente, per il resto rinviando alle due precedenti leggi statutarie e, soprattutto, alla l.r. n. 7/1983 ("Testo unico delle leggi regionali per la elezione del Consiglio regionale").

Le più significative di queste modifiche riguardano le previsioni volte a favorire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi e il voto per corrispondenza degli altoatesini residenti all'estero.

Quanto alla misure dirette a promuovere la rappresentanza di entrambi i generi nella composizione del Consiglio, all'art. 2, co. 5 (che modifica l'art. 13 l.p. 4/2003), si prevede che "in ciascuna lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi delle candidate/dei candidati". L'ipotesi che la lista comprenda una quota di candidati appartenenti ad un genere in misura superiore è sanzionata con la cancellazione dalla medesima dei nominativi delle candidate o dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato. Al rispetto dello stesso principio risultano vincolati, come si vedrà, anche il Presidente e il Consiglio provinciale nella scelta dei componenti della Giunta⁴.

L'altra importante novità nella disciplina del sistema elettorale riguarda la previsione del voto per corrispondenza per gli elettori altoatesini residenti all'estero. Peraltro, del tutto innovativamente, tale possibilità è estesa anche agli elettori impediti a esercitare il voto presso il comune di residenza, in quanto temporaneamente dimoranti fuori Provincia. Per l'esercizio del voto attraverso tale modalità è prevista la semplice richiesta al comune di iscrizione entro, e non oltre, il trentesimo giorno antecedente le elezioni. La richiesta è valida solamente per la votazione per cui è presentata e, scaduto il termine, non può più essere ritirata.

Vengono quindi disciplinate le modalità per l'espressione del voto, in modo da garantirne la segretezza.

Il comune, a stretto giro di posta dall'avvenuto ricevimento della richiesta, provvede a trasmettere all'indirizzo indicato dall'elettore, residente all'estero o temporaneamente fuori provincia, mediante raccomandata o con mezzo di analoga affidabilità, un plico contenente: il tagliando elettorale in duplice copia; la scheda o le schede di voto; un'apposita busta piccola in cui inserire la scheda o le schede dopo l'avvenuta espressione del voto; un'apposita busta grande recante l'indirizzo dell'Ufficio elettorale centrale presso la Ripartizione provinciale Servizi centrali, da utilizzarsi per l'invio del tagliando elettorale e della busta piccola contenente la scheda o le schede di voto; un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto per corrispondenza, il testo della vigente legge e le liste delle candidate/dei candidati.

Dopo aver espresso il proprio voto, l'elettore deve introdurre la scheda o le schede nella busta piccola, ovvero nelle buste piccole, che sigilla e inserisce nell'apposita busta grande, in cui include altresì una copia del tagliando elettorale comprovante l'esercizio

⁴ Si tratta di un'attuazione della previsione contenuta nell'art. 47 St. per la quale "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali".

Osservatorio sulle fonti

del diritto di voto. Di seguito invia la busta grande a mezzo raccomandata a carico del destinatario all'Ufficio elettorale centrale, a cui la stessa deve pervenire entro e non oltre il venerdì antecedente il giorno della votazione. Il voto deve essere espresso con una penna con inchiostro di colore nero o blu, pena l'annullamento della scheda. La Ripartizione provinciale Servizi centrali verifica la rispondenza del tagliando elettorale alle indicazioni della lista e introduce tutte le buste piccole pervenute e contenenti le schede di voto in un'apposita urna sigillata, all'interno della quale, in tal modo anonimizzate, restano custodite fino alle operazioni di spoglio da parte dell'ufficio elettorale di sezione appositamente nominato dal sindaco del Comune di Bolzano.

L'art. 3 della legge statutaria disciplina poi le spese per la campagna elettorale, prevedendo un tetto massimo per ogni singolo candidato pari a 40 mila euro. Le spese sostenute vengono rimborsate esclusivamente al corrispondente candidato, anche se i costi sono sostenuti da terzi. Pertanto le spese per la propaganda elettorale di o per gruppi di candidati sono ripartite di conseguenza. Non sono invece attribuiti i costi sostenuti dai partiti e dalle liste che riguardano più candidate/candidati.

Sono rimborsate tutte le iniziative collegate alla campagna elettorale e svolte nel periodo di tempo che va dal novantesimo giorno prima delle elezioni al giorno delle elezioni stesse. Si provvede alla puntuale elencazione delle spese qualificabili come di propaganda elettorale (spese per la creazione, la produzione, l'acquisto e l'utilizzo di materiale e mezzi per la propaganda, compresi i regali elettorali; spese per la distribuzione e l'impiego di questo materiale e questi mezzi, comprese le spese per l'utilizzo di spazi pubblicitari e per inserzioni sugli organi di stampa e spot sulle emittenti radiotelevisive, al cinema, nei teatri e su internet; quella parte di costi derivanti dall'ideazione, realizzazione, stampa e distribuzione di riviste e bollettini informativi di associazioni e altre organizzazioni e riguardanti il sostegno di candidate/candidati).

Entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti, i rappresentanti delle liste che hanno partecipato alle elezioni, nonché tutti i candidati, anche non eletti, devono presentare all'ufficio di presidenza del Consiglio della Provincia un rendiconto delle spese sostenute per la campagna elettorale e dei contributi finanziari ricevuti. Le donazioni, le prestazioni in natura e i servizi ottenuti gratuitamente vanno indicati solo se superano l'importo di 5.000,00 euro.

Per la verifica dei rendiconti l'ufficio di presidenza del Consiglio stipula una convenzione con l'organismo di valutazione dell'amministrazione della Provincia autonoma di Bolzano. Quest'ultimo verifica la regolarità dei rendiconti presentati, utilizzando anche i listini prezzi dei diversi mezzi d'informazione. Qualora risultino irregolarità nei singoli rendiconti, l'organismo di valutazione le contesta agli interessati, che entro quindici giorni possono presentare i relativi documenti.

In caso di violazioni della disciplina è prevista l'applicazione di sanzioni pecuniarie. In particolare, il superamento del limite massimo di spesa previsto comporta l'irrogazione da parte dell'ufficio di presidenza di una sanzione amministrativa pari al triplo dell'importo per il quale è stato superato il limite di spesa. Per le spese o le donazioni non dichiarate, la sanzione amministrativa è pari al triplo dell'importo non dichia-

Osservatorio sulle fonti

rato. In caso di mancata presentazione del rendiconto, la sanzione applicata ammonta al triplo del limite massimo di spesa consentita.

3. La “nuova” forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano

A differenza delle leggi statutarie adottate in occasione delle precedenti elezioni che si limitavano a modifiche del sistema elettorale, la l.p. 5/2013 reca, all’art. 3, disposizioni in tema di forma di governo e rapporti tra gli organi della Provincia.

Premesso che la forma di governo continua a caratterizzarsi per l’elezione consiliare del Presidente della Provincia, le nuove previsioni tendono ad una sua maggiore razionalizzazione in parte riproponendo quanto già previsto dal regolamento interno del Consiglio provinciale.

Si conferma, pertanto, la previsione dell’elezione del Presidente della Provincia da parte del Consiglio, tra i propri componenti, con votazione a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta⁵, con l’aggiunta che per l’elezione “i partiti o raggruppamenti politici presentano, tramite i rispettivi gruppi consiliari, una dichiarazione di governo”. Si tratta, con tutta evidenza, di una previsione diretta a rendere preventivamente nota la piattaforma politica posta alla base della candidatura proposta dai gruppi consiliari.

Entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente presenta il programma di governo e la proposta di composizione della Giunta provinciale, sulla quale chiede il voto del Consiglio. Nel rispetto di quanto stabilito dall’art. 50 St. speciale⁶, la proposta indica i consiglieri o le persone che non appartengono al Consiglio chiamati a comporre la Giunta, le rispettive competenze e, tra questi, coloro che sono chiamati alla carica di primo e secondo vicepresidente.

Quanto alla composizione della Giunta la legge integra le disposizioni dello statuto speciale, innovando decisamente rispetto a quanto già previsto dal regolamento interno. In particolare il numero degli assessori non è più determinato discrezionalmente dal Consiglio⁷, ma fissato nel limite massimo di otto, oltre il Presidente. Ulteriori indicazioni sono offerte in merito alla composizione e alle modalità di elezione dell’organo. Difatti, la Giunta, oltre ad adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici rappresentati in Consiglio, deve rispecchiare la proporzione dei due generi ivi esistente. Qualora nella composizione del Consiglio provinciale uno dei due generi sia percentualmente minoritario, nella composizione della Giunta la presenza di detto genere non può essere inferiore a quello stesso valore percentuale, con arrotondamento all’unità più prossima.

Ecco che quindi la composizione della Giunta diventa un delicato mix di equilibri politici, linguistici e di genere.

⁵ Così già prevedeva l’art. 9 del Regolamento interno del Consiglio provinciale.

⁶ L’art. 50 detta alcune prescrizioni in merito alla composizione (“La Giunta provinciale di Bolzano è composta del Presidente, di due vice Presidenti e degli assessori”), alla necessaria rappresentanza dei diversi gruppi linguistici e all’elezione di assessori esterni.

⁷ Ai sensi dell’art. 10 del regolamento, dopo l’elezione del/della Presidente della Provincia, era il Consiglio a determinare con votazione per alzata di mano il numero degli assessori/delle assessore che dovevano comporre la Giunta.

Osservatorio sulle fonti

Cambiano anche le modalità di elezione: il Consiglio, su proposta del Presidente della Provincia, elegge gli assessori con votazione unica⁸, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta. Qualora una o più delle persone proposte non siano componenti del Consiglio provinciale è richiesta, invece, l'elezione con una votazione separata, secondo le modalità previste dall'art. 50 St. speciale. È infine prevista quale causa – temporanea – di non rieleggibilità alla carica di assessore, l'aver ricoperto tale incarico consecutivamente per tre legislature o ininterrottamente per 15 anni. In tal caso l'ulteriore nomina è consentita soltanto trascorsi quarantotto mesi dalla cessazione dall'ultimo periodo di carica.

Quanto ai rapporti tra Consiglio e Giunta e suo Presidente, la grande novità è rappresentata dall'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, ovvero della possibilità per il Consiglio provinciale di esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia unicamente eleggendo a maggioranza un successore. La mozione motivata deve essere sottoscritta da almeno un quarto dei consiglieri e sottoposta a votazione per appello nominale e non può essere discussa prima che siano trascorsi dieci giorni dalla presentazione. La mozione non è posta in votazione se non reca la proposta di una diversa candidatura alla presidenza della Provincia e un nuovo programma di governo. Su di essa il Consiglio è tenuto a decidere entro i trenta giorni successivi. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Provincia comporta la decadenza dell'intera Giunta provinciale. Il successore propone i nuovi componenti della Giunta secondo le modalità già illustrate.

Le stesse disposizioni si applicano alla mozione di sfiducia presentata nei confronti dell'intera Giunta provinciale o della maggioranza dei suoi componenti, che si considera proposta nei confronti del Presidente. È prevista anche la sfiducia individuale nei confronti di un assessore, la cui eventuale approvazione comporta la decadenza di questi dal mandato.

Le circostanze che nelle forme di governo regionali ad elezione diretta del Presidente determinano - per la regola del *simul simul* - il contestuale scioglimento del Consiglio (decadenza, dimissioni, impedimento permanente o morte del presidente della Provincia), comportano semplicemente l'elezione della nuova Giunta provinciale. Fino a tale momento la Giunta dimissionaria rimane in carica per l'ordinaria amministrazione e per l'adozione degli atti indifferibili e urgenti e le funzioni di presidente sono assunte dal primo vicepresidente. In caso siano i singoli componenti della Giunta a cessare dalla carica a seguito di decadenza, morte, dimissioni, approvazione di una mozione di sfiducia individuale o altra causa, il Consiglio provinciale procede alla loro sostituzione su proposta del Presidente.

Resta ovviamente applicabile la causa di scioglimento prevista dallo statuto (art. 47), nel caso il cui il Consiglio non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente.

La previsione finale dell'art. 2 della l.p. 5/2013 riguarda il funzionamento della Giunta e conferma il principio di collegialità della giunta, che non risulta in alcun modo

⁸ Non più separatamente per ciascun gruppo linguistico (art. 10, co. 2, Reg. interno).

Osservatorio sulle fonti

affievolito dalle nuove norme sulla formazione ed elezione, nonostante il ruolo di maggior protagonismo del Presidente, rispetto al Consiglio.

Quanto precede evidenzia il carattere non secondario delle innovazioni introdotte con la l.p. 5/2013, pur nella perdurante assenza di una sistemazione organica della materia. Del resto, è lo stesso legislatore statutario a ritenere – nella relazione di accompagnamento al ddl - che “la redazione di un testo unico per la legge elettorale, il sistema di governo e la disciplina delle incompatibilità/ineleggibilità dovrebbe avere priorità nella prossima legislatura”. La legge in commento è, pertanto, destinata – quantomeno nelle intenzioni del gruppo consiliare proponente (SVP) – a costituire una “prima, parziale, ma necessaria anticipazione” di una legge provinciale organica di attuazione dell’art. 47 Statuto speciale, come modificato dalla legge cost. n. 2/2001.