

Presidenza del Consiglio dei Ministri. La gestione finanziaria è sottoposta a controllo consuntivo della Corte dei conti.

5. Sono disciplinati con regolamento emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400:

- a) gli organi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, loro composizione e competenze;
  - b) la collocazione della sede della Scuola superiore della pubblica amministrazione e delle eventuali sue articolazioni periferiche, nel rispetto delle leggi vigenti;
  - c) il regolamento di amministrazione e contabilità della Scuola superiore della pubblica amministrazione, comprendente anche i tempi e le modalità di presentazione del rendiconto alla Corte dei conti;
  - d) il contingente di personale funzionale alle attività permanenti di organizzazione;
  - e) il contingente e le modalità di utilizzazione del personale docente correlato alla realizzazione dei programmi;
  - f) le modalità relative alle convenzioni di cui al comma 2;
  - g) la possibilità che la Scuola superiore della pubblica amministrazione si avvalga anche di strutture di formazione, aggiornamento e perfezionamento già esistenti.
6. È abrogato l'art. 2, comma 2, lettere a) e b), del d.P.R. 9 giugno 1992, n. 336. Sono altresì abrogate le norme in contrasto con il presente decreto. Il regolamento di cui al comma 5 raccoglie, in forma di testo unico, tutte le disposizioni relative alla Scuola, coordinandole con quelle del presente decreto.
7. Le attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione, non previste dal nuovo ordinamento ed in corso di svolgimento al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni del presente capo, continuano ad essere espletate fino al loro compimento. Fino alla costituzione dei nuovi organi, come ridefiniti sulla base delle disposizioni del presente capo, continuano ad operare quelli attualmente in carica.

# LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

## Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia Romagna



# 6

1998 • ANNO XIX  
novembre/dicembre

---

**LE LEGGI REGIONALI  
IN ATTUAZIONE DEL  
D.LGS. 112/1998**

---



---

**LE GARANZIE COSTITUZIONALI  
PER LE COMUNITÀ LINGUISTICHE**

---

altrettante commissioni bicamerali per le riforme, a una riforma complessiva dell'ordinamento costituzionale italiano entro cui ancorare la nuova cornice istituzionale regionale e provinciale si potrà difficilmente pervenire, per lo meno in tempi brevi. Le riforme finiranno dunque per passare attraverso canali fondamentalmente politici, più o meno concordati a livello locale, e susciteranno scarso se non nullo interesse da parte dell'organo formalmente a ciò deputato, il Parlamento.

In questo contesto il processo riformatore rischia di continuare soltanto a spizzichi e bocconi, affermando gli interessi di questa o di quella parte (o di questo o quel gruppo linguistico) erodendo progressivamente la lineare complessità dello statuto del 1972. Se così sarà, non resta che affidarsi alla buona stella della politica anziché alla certezza del diritto.

## **Democrazia maggioritaria e garanzia delle minoranze sono inconciliabili? Un commento alla sentenza n. 356/1998 della Corte Costituzionale**

di Stefano Ceccanti

### *Sommario*

*1. La (ritardata) transizione verso la democrazia maggioritaria e i vincoli posti dalla Costituzione a garanzia delle comunità linguistiche. – 2. La sentenza della Corte Costituzionale. – 3. Proporzionalismo e garanzie per le minoranze.*

### *1. La (ritardata) transizione verso la democrazia maggioritaria e i vincoli posti dalla Costituzione a garanzia delle comunità linguistiche*

È noto che nel corso degli anni a partire dal varo dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige fino alla momentanea inversione di tendenza della l.r. 15 maggio 1998, n. 5, censurata dalla Corte con la sentenza qui commentata, la legislazione elettorale per il Consiglio regionale è andata nella direzione di una *sempre maggiore proporzionalità*. In quel contesto territoriale ciò è stato motivato anche con l'argomentazione della tutela dell'equilibrio etnico. Tuttavia è indubbio che la tendenza espansiva della logica proporzionalistica, verso maggiori approssimazioni alla sua "purezza", è stata la tendenza di fondo della nostra legislazione elettorale a tutti livelli dal mancato funzionamento della cosiddetta "legge truffa" con premio di maggioranza (l. 148/1953) sino all'*inversione di tendenza* sul piano nazionale costituita dalla legge elettorale comunale e provinciale n. 81/1993 e dalle leggi elettorali politiche dello stesso anno (nn. 276

e 277), nonché dalla l. 43/1995 per l'elezione dei consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario (1).

A ciò si aggiunge per il Trentino, proprio per le motivazioni ulteriori già precisate, il particolare irrigidimento previsto dallo statuto sulla formula elettorale, col vincolo statutario della costituzionalizzazione della proporzionale. Anche questo, tuttavia, non è un dato isolato al Trentino Alto-Adige, ma condiviso col Friuli Venezia-Giulia (art. 13 della l. cost. n. 1/1963) e con la Sardegna (art. 16 della l. cost. n. 3/1948).

Dal 1971 lo statuto speciale del Trentino Alto-Adige contiene però un'ulteriore norma di garanzia che non ha corrispettivi negli altri statuti analoghi: l'art. 62, a cui è seguita la l.r. n.9/1973, ha stabilito una garanzia particolarmente forte per il gruppo linguistico ladino prevedendo che, se nessuno dei suoi membri risulti eletto sulla base del normale procedimento elettorale, si proceda tra le liste che hanno ottenuto seggi all'individuazione del ladino più votato che in tal caso è eletto in luogo del candidato ultimo eletto della medesima lista non appartenente al gruppo ladino.

L'inversione di tendenza sul piano nazionale non poteva non contagiare anche il Trentino-Alto Adige che si è trovato a fare i conti, soprattutto in Provincia di Trento con l'esplosione della Democrazia Cristiana, con la sempre minore adeguatezza del proporzionalismo esasperato a garantire l'efficacia e l'efficienza di tali autonomie. Del resto anche le altre due Regioni già citate, accomunate dal medesimo vincolo costituzionale, senza modificare lo statuto si erano già inserite nella citata tendenza de-proporzionalizzante: il Friuli con limitate correzioni previste dalla l.r. 2/1998 e la Sardegna in modo più incisivo con la l.r. 16/1992, varando un sistema con cui un quarto dei seggi è assegnato in un secondo turno eventuale (che ha luogo

(1) Le tappe principali di questa lunga fase sono costituite dalla l. 615/1954 con cui si abroga la cosiddetta "legge truffa", dalla l. 136/1956 con cui si estende il sistema proporzionale a tutti i comuni superiori a diecimila abitanti, dalla l. 663/1964 con cui tale limite è ulteriormente ridotto ai comuni superiori a cinquemila abitanti, alla l. 108/1968 per l'elezione dei consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario, alla l. 18/1979 per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, che presenta la formula proporzionale più pura in assoluto.

se nessuna lista raggiunge il 45% al primo turno), riservato alle tre liste più votate.

*La situazione complessiva vede anzi paradossalmente le Regioni speciali in ritardo anche rispetto alle pur limitate modifiche introdotte per le Regioni a statuto ordinario a partire dalle elezioni del 1995 (con la già citata l. 23 febbraio 1995, n. 43, comunemente nota come "Tatarellum", dal nome dell'esponente di Alleanza Nazionale Giuseppe Tatarella, primo autore materiale della legge) ed a quelle più radicali, proposte con sempre maggiori consensi per la prossima tornata elettorale del 2000, a cominciare dall'elezione diretta dei presidenti delle Giunte. Proprio quindi le realtà regionali che dovrebbero essere più efficienti nel dispiegare al massimo la logica autonomistica si trovano dotate degli strumenti istituzionali più deboli.*

Per questo il legislatore regionale del Trentino Alto-Adige ha cercato di attrezzarsi e, ben comprendendo anzitempo le difficoltà che si sarebbero fraposte a revisioni statutarie in sede di Parlamento nazionale lungo il percorso dei lavori della Commissione bicamerale, ha cercato di innovare la legge elettorale regionale vigente a "statuto invariato". Pertanto sin dal settembre 1996, mentre iniziava il confronto di merito tra i gruppi consiliari, la Giunta regionale ha anche provveduto a nominare una Commissione di studio presieduta dal prof. Livio Paladin, e di cui chi scrive è stato componente insieme all'avv. Klaus Dubis, col compito di "simulare" un possibile giudizio di costituzionalità, ovvero di precisare al legislatore la banda di oscillazione delle soluzioni normative compatibili con lo statuto.

I problemi principali posti alla Commissione erano i seguenti:

a) l'ammissibilità di due normative elettorali parzialmente diverse per il collegio di Trento e quello di Bolzano, tenendo conto della specialità di regime per la quale il Consiglio regionale si suddivide nei due Consigli provinciali *ex art. 48, St. spec.*;

b) la possibilità di prevedere correzioni alla proporzionale pura, pur restando all'interno, dal punto di vista formale e sostanziale, del genere dei sistemi proporzionali, sulla base del vincolo *ex art. 25, St. spec.*;

c) l'ammissibilità di una qualche forma di tutela per il gruppo linguistico ladino nella provincia di Trento in sede di modifiche alla legge elettorale regionale.

L'argomento di gran lunga più controverso sembrava essere il primo, anche perché la possibilità di una normativa differenziata sembrava a prima vista confliggere con la lettera dell'art. 48, St. spec. La Commissione però ha concluso in senso favorevole alla costituzionalità per due motivi fondamentali. In primo luogo ha ritenuto di dover interpretare il testo "in una dinamica costituzionale 'vivente'", segnata soprattutto dalle modifiche del 1971 che hanno rafforzato oltre modo i Consigli provinciali rispetto a quello regionale (2). In secondo luogo ha valorizzato il dato dell'estrema diversità tra le due province che ha lasciato traccia in numerose normative elettorali ai vari livelli di rappresentanza, espressive del "principio secondo il quale – nello stesso modo come situazioni fra di loro identiche debbono essere normativamente disciplinate in materia unitaria – situazioni fra di loro differenti esigono una disciplina differenziata che tenga conto delle diverse esigenze" (3).

Sul secondo punto, le correzioni alla proporzionale, la Commissione, richiamando anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, ha ammesso, tra le altre, la possibilità di una correzione della proporzionale con soglie di sbarramento fino al 5% dei voti validi per la provincia di Trento ed ha comunque inserito qual-

(2) Giunta regionale del Trentino Alto-Adige, a cura di, *Relazione della Commissione per la riforma elettorale*, Trento, 1996, p. 4.

(3) *Ivi*, p. 7. Si tratta: a) della legge elettorale per i rappresentanti italiani al Parlamento europeo, n. 18/1979, che all'art. 12 prevede la facoltà di apparamentamento "per le 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" con "altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno" e che poi al successivo art. 22 ne fa derivare la conseguenza per cui se nessuno dei candidati è "compreso nella graduatoria dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto l'ultimo posto spetta a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggiore cifra individuale non inferiore a cinquantamila"; b) della legge elettorale per il Senato, n. 276/1993, ora ricompresa nel d.lgs. 20.12.1993, n. 533 che rispetto al ritaglio dei collegi della Regione recepisce la legge 422/1991, applicativa della misura 111 del cosiddetto "pacchetto", in deroga ai criteri generali previsti dalla medesima legge; c) della legge 277/1993 (legge elettorale della Camera), la quale all'art. 7, comma 1, lettera a) prevede che "nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi ed ai criteri indicati nella presente lettera, deve tener conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi".

che cautela ulteriore per la provincia di Bolzano (sottolineando che dopo una risposta positiva "sul piano meramente teorico" ci sarebbe stato comunque bisogno "sul piano pratico" di "valutare gli effetti concreti", cioè che la clausola "si presentasse nel concreto come relativamente 'neutra' rispetto alle divisioni etniche") (4), dato il vincolo supplementare del rispetto della proporzionale etnica per la formazione della Giunta provinciale di Bolzano. Un parere che, nel caso in cui il legislatore avesse poi seguito l'ipotesi delle soglie di sbarramento (come poi effettivamente accaduto), avrebbe portato con sé logicamente l'adozione di una clausola più elevata per il collegio di Trento ed una più ridotta per quello di Bolzano.

Sul terzo aspetto collegio di Trento, invece, la Commissione ha richiamato la consolidata giurisprudenza costituzionale che, nonostante una autorevole e richiamata opinione minoritaria in sede di dottrina (5), ha negato la possibilità di procedere per via legislativa ordinaria a forme di tutela derogatorie del principio di uguaglianza del voto.

Mantenendosi all'interno delle linee considerate dalla Commissione come statutariamente ammissibili, il legislatore regionale ha quindi provveduto con la già citata l.r. 15 maggio 1998, n. 5, modificativa della previgente l.r. 8 agosto 1983, n. 7, a stabilire due diverse soglie di sbarramento, fissate rispettivamente nel 5% dei voti validi per il collegio provinciale di Trento e del cosiddetto "quoziente naturale" (circa il 2,8% dei voti validi) per il collegio di Bolzano.

## 2. La sentenza della Corte Costituzionale

Di fronte ad un ricorso diretto da parte dell'unico consigliere regionale linguistico ladino eletto nel collegio di Bolzano, la Corte con la sentenza qui commentata ha censurato la nuova legge elettorale regionale facendo cadere entrambe le clausole di sbarramento provinciali.

(4) *Ivi*, pp. 11-20.

(5) A. Pizzorusso, *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3005 ss.

La Corte ha affermato che il sistema proporzionale è stato costituzionalizzato perché esso consente "ai gruppi linguistici di esprimersi anche in quanto tali" (6)...sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti" e che di conseguenza "non tollera la introduzione di elementi che escludano, o rendano più difficoltosa, la rappresentanza dei gruppi linguistici, considerati dallo stesso statuto, che intendano proporsi nella competizione elettorale in quanto tali" (7). Infine ha definito la clausola del cinque per cento dei voti validi a Trento "una evidente barriera" per tali liste e il quoziente naturale per Bolzano "un aggravamento per le stesse" (8).

Non ha affrontato né la questione della legittimità della differenziazione tra i due sistemi provinciali né quello dei correttivi ammissibili restando all'interno di un sistema proporzionale. Su quest'ultimo punto ha solamente ribadito la sua giurisprudenza costante secondo la quale il principio di uguaglianza del voto "non si estende al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore" (9).

La sentenza non costituisce certo, come si chiarirà oltre, un radicale *revirement*, ma certo gli elementi di discontinuità sono indubbi. Infatti la giurisprudenza costituzionale si era sempre mossa in questo ambito con una sorta di *doppio registro*. Per un verso aveva valorizzato la portata del principio di tutela delle minoranze linguistiche sancito dall'articolo 6 della Costituzione; per altro verso aveva cercato di trarne conseguenze con una certa *evidente cautela*, a cominciare dalla precisazione ribadita con forza in ultimo con la sent. 231/1998 che tale collocazione tra i principi supremi "non contiene in sé una forza espansiva al di là di quanto espressamente stabilito nelle norme degli statuti regionali speciali", dato che "le norme di tutela delle minoranze rappresentano sempre punti di equilibrio e contemperamenti tra le garanzie particolari e l'ordinamento genera-

(6) Punto 3 del *considerato in diritto*- sent. 356/1998; il corsivo è mio, come pure quelli seguenti.

(7) Punto 3 del *considerato in diritto*- sent. 356/1998.

(8) *Ivi*.

(9) *Ibidem*.

le. L'estensione delle prime non può comportare ripercussioni sul secondo, così come la modifica del secondo può interferire sulle prime" (10).

La necessità di valutare con la dovuta cautela le possibili conseguenze sull'ordinamento del principio di tutela delle minoranze linguistiche era stata richiamata in modo puntuale anche con specifico riferimento alla legislazione elettorale, a cominciare dalla sentenza n. 438/1993 relativa all'applicazione della clausola di sbarramento del 4% nelle elezioni per la Camera dei deputati, relativamente alla quota del 25% dei seggi da assegnare tramite voto di lista con metodo proporzionale (11).

In questa linea si inseriscono anche altre sentenze che non è opportuno qui richiamare per esteso se non per far riferimento a due punti specifici. Il primo è quello della sent. 233/1994, con la quale la Corte aveva chiaramente motivato la propria cautela affermando che la tutela delle minoranze "non può superare certi limiti, dovuti ad una serie di diverse considerazioni (anche di proporzionalità numerica) e soprattutto al necessario contemperamento di questa esigenza con altri valori parimenti meritevoli di tutela" (12). Il secondo è quello della sent. 261/1995 in cui la Corte distingue nettamente "avendo ben presenti le caratteristiche demografiche e la dislocazione territoriale dei gruppi linguistici" (13), due criteri di tutela: "quello della rappresentanza proporzionale, quando esso è sufficiente, di per sé, a far emergere i gruppi a livello di organi pubblici; e quello della necessaria presenza negli organi collegiali pubblici delle minoranze linguistiche, quando le circostanze sono tali da richiedere una specifica garanzia, anche al di là del criterio proporzionale e del principio di parità del voto" (14).

La sentenza 356/1998 segna una cesura soprattutto rispetto a que-

(10) Punto 4.2 del *considerato in diritto*- sent. 213/1998.

(11) Cfr. *amplius* la mia nota sulla sentenza 356/1998 che è in corso di pubblicazione su *Giur. Cost.*

(12) Punto 7 del *considerato in diritto*- sent. 233/1994.

(13) Punto 6 del *considerato in diritto*- sent. 261/1995.

(14) *Ivi*.

sto atteggiamento di cautela, prima che nei confronti di singoli aspetti della giurisprudenza.

La Corte propone in questo caso, infatti, innovativamente, una più marcata valorizzazione delle liste che siano espressione di gruppi linguistici "in quanto tali", considerando tale forma di rappresentanza più "naturale" rispetto alla garanzia pur rilevante costituita dall'attribuzione certa di un seggio al gruppo linguistico ladino, a prescindere dalle caratteristiche della lista dell'eletto. Tuttavia, pur assumendo ciò, si poteva non giungere alle conseguenze finali tratte dalla medesima Corte. Emergono infatti almeno tre seri aspetti problematici.

In primo luogo è evidente che la soglia adottata a Bolzano (2,8%) era largamente inferiore alla consistenza della minoranza ladina oggettivamente rilevata col censimento etnico (4,36%), quindi non tale da inibire la rappresentanza ad una lista rappresentativa dei ladini "in quanto tali", sempre che tale minoranza converga liberamente in modo significativo su detta lista. La soglia rende in tal caso più difficoltoso tale obiettivo, ma avrebbe anche potuto essere considerata come un *aggravamento ragionevole*, visto che vi è un "necessario contemperamento" (di cui parla la già richiamata sentenza 233/1994) in questo caso con la funzionalità complessiva del consiglio. Qui tuttavia si può cercare di comprendere (non necessariamente di condividere) la scelta della Corte tenendo conto del fatto che l'unico eletto ladino nella legislatura in corso, da cui proveniva il ricorso, apparteneva alla lista etnica "Ladins", per cui alla Corte poteva sembrare, decidendo altrimenti, di far venir meno quello che poteva apparire come una sorta di diritto acquisito. Dalla concreta coincidenza nel caso in specie del *gruppo linguistico* con una *lista etnica* si è però ricavata un'interpretazione dello Statuto che va al di là del contingente e che appiattisce il concetto di "gruppo linguistico" su quello di "lista etnica". Ci si può però seriamente domandare, come aveva puntualmente notato la *memoria* della Regione, quanto sia corretto seguire un approccio "statico" e non "dinamico" alle previsioni elettorali, costruendole cioè senza considerare che la presenza della soglia retroagisce sui soggetti politici (incentivando aggregazioni) e sullo stesso elettorato (modificando le logiche di voto). La prova

provata si è vista d'altronde all'indomani delle elezioni del 22 novembre, quando, essendo state le liste presentate sulla base della vigenza delle clausole di sbarramento, prima della sentenza della Corte, l'aggregazione Ladins-Dps ha ottenuto nel collegio di Bolzano il 3,6%, ampiamente al di sopra del 2,8% lì previsto come soglia. Di conseguenza l'effetto della sentenza non è stato quello di dare alla lista ladina un accesso altrimenti negato, ma solo quello di contribuire alla frammentazione del consiglio.

In secondo luogo va fatto rilevare, soprattutto per il collegio di Bolzano, che le soluzioni possibili non erano solo le due opposte sulla costituzionalità o meno della soglia, ve ne era anche una terza, quella di prevedere per le sole liste qualificate come espressive di minoranze etniche (ben identificabili a Bolzano grazie all'oggettività del censimento) l'esenzione dalla soglia di sbarramento. Per altro, pur in assenza di censimento, una tale soluzione avrebbe potuto essere prospettata anche per il collegio di Trento: facendo fede l'autoqualificazione della lista, i cui presentatori avrebbero potuto comunque essere chiamati a dimostrarla sulla base di osservazioni dell'amministrazione e/o di ricorsi di soggetti interessati (altre liste, candidati, ecc.). Non mancano d'altronde precedenti analoghi, svincolati dal censimento etnico, come quello della legge elettorale per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo per le minoranze francese della Val d'Aosta e slovena del Friuli Venezia-Giulia, ed anche nel diritto comparato, a cominciare dalla lista espressione della minoranza danese nel Land dello Schleswig-Holstein, tanto che proprio questo (e non la generica richiesta di eliminazione delle soglie per qualsiasi lista) è il modello richiesto dal 1994 dalle principali realtà europee riunite nell'Unione federalista delle nazionalità europee<sup>(15)</sup>. La stessa Corte aveva peraltro già rimarcato, in un brano già citato della sentenza 438/1993, che tale ipotesi era già

(15) L'art. 12, comma 3, del Progetto di protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, approvato a Danzica il 12 maggio 1994 da detta Unione, il quale prevede che nel caso in cui le persone appartenenti a gruppi etnici realizzino l'"esercizio dei loro diritti civili e politici tramite partiti politici propri, questi non possono essere sottoposti a restrizioni irragionevoli previste da leggi elettorali come seggi pieni e clausole di sbarramento", cfr. UNIONE SLOVENA (a cura di), *Il diritto alla rappresentanza politica ed alla partecipazione alla vita pubblica della minoranza slovena in Italia*, Trieste, 1995.

stata prospettata nel corso dell'approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati. Per di più in via subordinata tale eventualità era stata proposta anche dallo stesso consigliere ladino nel suo ricorso alla Corte. Per l'evidente timore di una decisione manipolativa, che si presta sempre a varie critiche, la Corte ha scelto una soluzione tecnicamente più semplice, ma col paradosso di esporsi alla critica di essere andata *ultra petita*, anche se qui si trattava di *petita* esposti come subordinate.

In terzo luogo, anche a prescindere dall'osservazione immediatamente precedente, il dato più sorprendente è la parte della decisione per il collegio di Trento. Proprio perché si tratta di realizzare un bilanciamento tra beni diversi da tutelare, di cui quello della funzionalità dell'organismo elettivo è di interesse anche dei gruppi minoritari, stupisce che si sia esaminata la questione della rappresentanza delle minoranze "in quanto tali" senza nessuna considerazione storico-concreta, niente affatto infrequente nei giudizi di ragionevolezza e nella specifica giurisprudenza in materia sin qui consolidata. Infatti le dimensioni quantitative della minoranza ladina in Trentino sono comunque tali da impedire *in via assoluta* ad una lista etnica di giungere alla rappresentanza col vigente sistema proporzionale puro. Infatti la popolazione ladina non presenta una o più liste ladine qualificate *in quanto tali*, ma preferisce concentrare i propri voti su uno o più candidati del gruppo linguistico inseriti in liste di aggregazione. Tant'è che il 22 novembre scorso un consigliere ladino nel collegio di Trento è stato infatti eletto nella lista civica "Margherita". Né potrebbe obiettarsi che in astratto potrebbero convergere in modo rilevante sulla lista ladina i voti di elettori non appartenenti ad essa, giacché ciò ne smentirebbe chiaramente l'autoqualificazione di lista etnica.

Di conseguenza nel bilanciamento si è privilegiata l'affermazione pura del principio, senza alcuna possibile rilevanza pratica, quindi senza nulla aggiungere alla tutela attuale della minoranza ladina pagando il prezzo della minore capacità operativa dell'organo.

Appare per di più, almeno a prima vista, che non si sia tenuto in debito conto nel medesimo bilanciamento le prevedibili conseguenze sull'equilibrio complessivo del Trentino-Alto Adige, sui rapporti

tra i due Consigli provinciali ed il Consiglio regionale. Non è infatti dubbio che la censura delle soglie, stante la diversa situazione etnica, può produrre effetti sensibilmente diversi sulla Provincia di Bolzano, caratterizzata non casualmente, stante le diverse consistenze quantitative delle realtà etnico-linguistiche, dalla presenza del partito dominante Svp, e su quella di Trento, priva di queste pre-condizioni, con una minore funzionalità che influisce principalmente su questa seconda realtà, e quindi con evidenti effetti anche sull'istituzione regionale, sul delicato "equilibrio tripartito" configurato dallo Statuto.

Forse la Corte avrebbe potuto, senza censurare la soglia per il collegio di Trento, rivolgere *un monito* al legislatore per l'approvazione definitiva di una modifica statutaria sul seggio garantito in tale collegio per la minoranza ladina, attraverso il ritaglio di un collegio uninominale maggioritario *ad hoc* comprendente i comuni ladini, progetto non già bloccato ad uno stadio arretrato nei lavori parlamentari, ma addirittura già approvato dalla Camera dei deputati a larghissima maggioranza il 28 maggio 1998 (16).

### 3. Proporzionalismo e garanzie per le minoranze

L'esempio appena citato dimostra che non c'è nessun nesso obbligato tra purezza della formula proporzionale e garanzia delle minoranze, in quanto sono perfettamente immaginabili soluzioni che per un verso de-proporzionalizzano il sistema rimediando agli inconvenienti sempre più evidenti del sistema vigente, e per altro verso garantiscano forme di tutela delle minoranze anche molto più efficaci di quelle odierne. Del resto la stessa Corte nella già citata sentenza n. 438/1993, richiamandosi a quanto sostenuto dalla stessa provincia ricorrente, sottolinea positivamente come i collegi elettorali della Camera dei deputati "sono costituiti così da corrispondere alla realtà etnica locale" (17), tal che la sua cautela complessiva che la porta ad evitare di dichiarare incostituzionale lo sbarramento

(16) Atto Senato n.3308-XIII Legislatura, *Modifiche allo Statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige in materia di valorizzazione delle minoranze ladina e di lingua tedesca.*

(17) Punto 6 del *considerato in diritto*- sent. 438/1993.

elettorale del 4% nella parte proporzionale del sistema si può anche interpretare alla luce di tale elemento di garanzia presente nella legge, considerato di fatto come non meno importante dell'assegnazione dei seggi nella quota proporzionale.

Il problema per il futuro della legislazione elettorale è quindi il seguente: al di là delle soglie di sbarramento, che non risolvevano per intero il problema della governabilità ma che inserivano comunque una prima correzione di tipo incrementale, le suggestioni etnicistiche presenti in questa sentenza, ovvero l'appiattimento pratico del concetto di "gruppo linguistico" su quello di "lista etnica" inserisce un semplice correttivo, una prudenza ulteriore rispetto alle riforme da adottare oppure, modificando la giurisprudenza precedente, può bloccare il processo? Interpretando in chiave etnicistica l'art.6 della Costituzione come "super-principio" non vi è il rischio di nuove censure sia a diverse legislazioni elettorali in senso deproporzionalizzante sia a modifiche statutarie che rimuovano il vincolo proporzionalistico o che introducano l'elezione diretta dei Presidenti delle due Province, assicurando per altra via i diritti delle minoranze etnico-linguistiche?

Non sono interrogativi lontani ed astratti. Il citato progetto parlamentare di revisione dello Statuto approvato alla Camera e ora all'esame del Senato inserisce tra le minoranze tutelate anche mocheni e cimbri, per i quali potrebbero presentarsi domani anche per l'azione della Corte problematiche analoghe, mentre ora si parla di tutela in relazione a "sviluppo culturale, sociale ed economico..., tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni" (18).

Né mancano sull'altro versante, proposte parlamentari tese ad eliminare il vincolo proporzionale ex art. 25, St. spec., anche solo per il collegio di Trento, e a introdurre l'elezione diretta dei presidenti delle Province autonome (19).

(18) Art.1 del progetto, modificativo dell'art.15 dello Statuto.

(19) Si vedano ad esempio, nella presente legislatura, le proposte Zeller, Atto Camera n. 2951, e Soda, Atto Camera n. 5472, che eliminano il vincolo proporzionale per entrambe le province (il progetto Soda inserisce anche l'elezione diretta di entrambi i Presidenti delle Giunte provinciali), e la proposta Schmid, Atto Camera n. 3932 che la elimina solo per la Provincia di Trento e che prevede l'elezione diretta del solo Presidente della Giunta provinciale di Trento.

Sarebbe però forse far torto alla Corte andare oltre questa specifica sentenza immaginando un *revirement* complessivo così forte. Un conto è utilizzare le suggestioni del multiculturalismo, le valorizzazioni delle differenze per correggere alcune rigidità della nozione "neutra" di cittadino, forgiatasi nella polemica contro i particolarismi di *status*, come probabilmente essa ha inteso fare questa volta con un esito discutibile, tutt'altro conto sarebbe incamminarsi su una strada che può anche portare a superarla (a ritroso?) dissolvendo l'unità della figura di cittadino e, di conseguenza, considerando come meramente secondarie e soccombenti le garanzie di funzionalità complessiva dell'ordinamento.

Garantendo per altre vie, non meno efficaci della proporzionale pura, il rispetto delle minoranze la Corte può quindi ragionevolmente consentire al legislatore regionale ed a quello costituzionale di inserire correttivi in senso maggioritario, ben più incisivi delle stesse soglie. Può quindi permettere alle Province autonome ed alla Regione di collegarsi alla tendenza complessiva di fuoriuscita dalla proporzionale come logica dominante della legislazione elettorale senza la quale non può più esservi reale ed efficace autogoverno e, quindi, in ultima analisi anche tutela piena delle stesse minoranze, che scarsi o nulli benefici avrebbero dall'essere rappresentate in organi strutturalmente incapaci a decidere.