

Francesco Gabriele

Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale ([n. 188 del 2011](#))*.

SOMMARIO: 1. *Sulla “incompetenza” della legge regionale ordinaria e suoi effetti.*
– 2. *Più assenza che presenza di tale profilo nella intera vicenda.* – 3. *Può lo Statuto demandare alla legge regionale la possibilità di modificare il numero dei consiglieri?* – 4. *Il numero dei consiglieri modificato (o determinato) con decreto-legge?*

1. Con la [sentenza n. 188 del 2011](#), di accoglimento “*tout court*”, la Corte costituzionale ha risolto in radice, per così dire, con una motivazione semplice e lineare, ma al contempo perentoria e convincente, una questione che, ove decisa altrimenti sotto il profilo tipologico ancorché, nella sostanza, sia pure entro certi limiti, non del tutto diversamente, comunque sarebbe potuta rimanere per lungo tempo “aperta”, o “pendente”, e, però, non senza possibili effetti, anche gravi, se non destabilizzanti, sulla stessa legislatura regionale. Non si è fatta irretire, infatti, da argomentazioni che, abilmente prospettate e non prive di una propria “logica”,

* Questo scritto è destinato agli Studi in onore di Aldo Loiodice.

tendevano ad una decisione che, di rigetto “tout court”, o, per gradi, “interpretativa” di rigetto, o di inammissibilità, comunque non avrebbe avuto l’effetto di “chiudere” definitivamente una vicenda, e “spegnere” una speranza, o una aspettativa, alla cui origine di certo non è estraneo il groviglio di fonti e di norme “piovute” sulla materia con il contributo di tutti i legislatori (e degli operatori “interpreti”) intervenuti, da quello costituzionale a quello ordinario a quelli, statutario ed “ordinario”, regionali. Il primo, per es. (cioè il legislatore costituzionale), come frequentemente rilevato, non sembra essere stato particolarmente perspicuo^{1[1]} perché, preso, magari, da un intento “ecumenico”, non ha negato la presenza, nella materia, ad una pluralità di fonti (v. gli artt. 122 e 123 Cost:), il cui concorso, però, può oggettivamente risultare difficile da armonizzare per la non univocità dei criteri da adottare, o adottabili nella “scomposizione” di una area “materiale”, che, in realtà, pur nella chiarezza, e nella “semplicità” dei termini usati (per es.: forma di governo e sistema d’elezione), non appare affatto “scomponibile” anche perché la disciplina di ogni singola parte, anche se formalmente “distinta”, o “distinguibile”, influenza inevitabilmente quella delle altre, ancorché anch’esse “distinte”, e non può essere “concepita” indipendentemente da esse né, soprattutto, avere una operatività, o possibilità di vita, autonoma e senza interferenze^{2[2]}. Gli ultimi, cioè i legislatori regionali (non di tutte le regioni ordinarie, ma di non poche di esse), sono intervenuti in modo tecnicamente

^{1[1]} In senso letteralmente contrario v., però, M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, 258.

^{2[2]} V., al riguardo, F. Gabriele, voce *Elezioni V) Elezioni regionali*, in “*Enc. giur. Treccani*”, *Aggiornamento*, vol. XVII, Roma, 2008, 3 ss.

“improprio”, se non discutibile, disciplinando l’oggetto loro attribuito mediante leggi sotto tale profilo quanto meno “singolari”, come la stessa Corte le ha definite sia pure senza formalmente “sanzionarle”^{3[3]}. Anziché innovare “*funditus*”, e, magari, “dimostrare” la bontà ed il buon uso della conseguita attribuzione della nuova competenza, si limitano, infatti, a recepire la previgente legislazione statale senza, peraltro, rinunciare a variamente modificarla in talune parti e, però, non senza lasciare almeno qualche dubbio in ordine alla nuova situazione giuridica così determinata sia in riferimento al tipo di rinvio (meramente recettizio, o mobile), sia in relazione ai problemi interpretativi legati alla difficile lettura e al coordinamento di fonti, di testi e di norme, regionali e anche statali, con esiti spesso anche totalmente divergenti^{4[4]}.

La “lettura” di una disposizione, come è noto, non sempre, se non quasi mai, conduce ad un unico ed indiscusso significato normativo. Non è infrequente, così, la possibilità di più di una “lettura”, che, poi, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, può avere, e spesso ha, per effetto, la possibilità di almeno una alternativa, se non, talora, anche di più di una, sotto il profilo del tipo di decisione da chiedere, e da adottare, non essendo, ciò, indifferente sotto vari e, magari delicati profili. Si tratta, però, di un problema che, nel caso che ci occupa, avrebbe, a rigore,

^{3[3]} Cfr. [sent. n.196 del 2003](#) e quella in commento.

^{4[4]} V., al riguardo, T.A.R. Lazio, II Sez. *bis*, 27 .09. 2010, n. 32495, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/> . e la nota di A. Racca, *Teseo contro il Minotauro. Ancora una pronuncia del T.A.R. Lazio in materia elettorale regionale*, in “*Giur. it.*”, 2011, 1268 ss., nonché, ovviamente, l’ordinanza del T.A.R. di Bari, che ha sollevato la questione di cui alla sentenza in commento.

dovuto, o, almeno, ragionevolmente potuto non porsi affatto ove si fosse considerato, o ritenuto, che la legge “ordinaria” regionale, salvo ad assumere il contrario, non avesse alcuna competenza in ordine alla determinazione del numero dei consiglieri regionali, che, infatti, come si ritiene comunemente, spetta in via esclusiva allo Statuto rientrando nella materia “forma di governo”, per la quale lo Statuto stesso incontra il solo limite dell’armonia con la Costituzione (e ciò a prescindere dal come, poi, la Corte lo ha “letto” e delineato)^{5[5]}. Vogliamo dire, in sostanza, che, non avendo, la legge regionale, alcuna competenza sul punto, nulla, ovviamente, è legittimata a disporre al riguardo e, ove lo faccia, è già per questo illegittima a prescindere dal suo contenuto tranne il caso in cui, richiamando, o indicando un numero identico a quello stabilito dallo Statuto, lo si ritenga neanche confermativo in senso proprio di esso, ma meramente ricognitivo, cioè richiamato, bensì, dalla legge, ma per comodità, o per memoria, nel corso e nel contesto della disciplina del sistema d’elezione, cui sta provvedendo. Teoricamente, pertanto, nessun problema di interpretazione della legge finalizzato alla verifica della legittimità del suo contenuto dovrebbe porsi, quando, in qualche modo, intervenga, o pretenda di intervenire non con valore semplicemente dichiarativo, o ricognitivo, nella determinazione del numero dei consiglieri perché ulteriore ed inutile data l’incompetenza, e, quindi, la illegittimità “originaria”, per così dire, consistente nella pura e semplice (ma indebita) invasione della sfera di competenza della fonte statutaria o, forse, potrebbe dirsi, nella

^{5[5]} V., per es., la [sent. n. 2 del 2004](#), in www.giurcost.it ed, ivi, i numerosi commenti richiamati.

semplice “fuoriuscita” dalla sua. Essa, cioè, concettualmente nasce illegittima, in quanto in violazione di una disposizione costituzionale, solo, potrebbe dirsi, perché nasce *su e per* quell’oggetto, sul quale, però, non ha avuto alcuna “giurisdizione”, anche se la “prova”, per così dire, sembra più chiara ed evidente proprio in presenza ed attraverso quella sua, o quelle sue disposizioni che contrastino nel merito con un disposto statutario.

Un’altra considerazione, inoltre, sembra imporsi o, almeno, proporsi nel contesto evocato. Come è noto, prima della riforma di cui alla legge costituzionale 22 dic. 1999, n. 1, la materia elettorale regionale era, o, meglio, era ritenuta interamente di competenza della legge della Repubblica anche se il primo comma dell’art. 122 della Costituzione parlava, testualmente, di “sistema d’elezione” e del “numero” e dei “casi” di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali. Nessuna competenza, comunque, veniva comunemente riconosciuta alle Regioni ordinarie nella materia elettorale regionale anche se non mancava la prospettazione di alcune osservazioni e precisazioni, in senso parzialmente diverso, interessanti, bensì, ma rimaste sostanzialmente senza significativi riscontri pratici^{6[6]}. In tale contesto, la legge della Repubblica, così come aveva stabilito (e potuto stabilire, senza vincoli) il numero dei consiglieri regionali, ancorandolo rigidamente alla popolazione della regione (art. 2 della legge 17.02.1968, n. 108), così aveva potuto, essendone competente, stabilire, non pochi anni dopo, con il noto “*Tatarellum*” (l. 23.02.1995,

^{6[6]} V., al riguardo, F. Gabriele, voce *Elezioni V) Elezioni regionali*, in “*Enc. giur. Treccani*”, vol. XII, Roma, 1988, 3 ss.

n. 43), che il numero stesso potesse variare sulla base dei risultati elettorali di ciascuna elezione in ciascuna regione (c.d. doppio premio di governabilità). E' così avvenuto che non pochi consigli regionali abbiano avuto concretamente, in una legislatura, un numero di consiglieri maggiore (perfino di dieci) di quello stabilito in linea generale dalla legge del 1968. Con la novella costituzionale predetta la determinazione del numero dei consiglieri è divenuta di competenza degli statuti regionali, ciascuno dei quali, salvo qualche eccezione, ha aumentato il numero a suo tempo stabilito dalla legge della Repubblica (in Puglia, per es., da 60 a 70), la cui competenza sul punto cessa appena trascorso, per ciascuna regione, il previsto "periodo transitorio"^{7[7]}. Ciò posto, quando, come nel nostro caso, con una legge elettorale regionale sono recepite leggi statali, dovrebbero ritenersi escluse, come ha precisato la stessa Corte costituzionale (v. [sent. n. 196 del 2003](#)), quelle parti delle leggi recepite i cui contenuti non siano da essa assumibili in quanto estranei alla sua competenza (oltre che estranei, ormai, alla competenza delle stesse leggi, statali, nelle quali sono contenute), nonché, ovviamente, la stessa possibilità, che nel nostro caso comunque non sembra ricorrere, di una sorta di rinvio "mobile" per la incompetenza (in un certo senso "doppia", per l'una originaria e per l'altra sopravvenuta) sia della legge regionale sia della legge statale. E' vero che può pensarsi ad un recepimento materiale nel senso solo e meramente letterale, non

^{7[7]}Per il quale v. F. Gabriele, voce *Elezioni V) Elezioni regionali*, in "Enc. giur. Treccani", *Aggiornamento*, cit., 2 ss., nonché, in particolare, la [sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003](#).

anche tecnico-giuridico, del termine, cioè ad un (semplice) testo (ancorché strutturato come un testo normativo) a prescindere, per così dire, dalle sue condizioni dal punto di vista giuridico e, per es., dalla sua vigenza o dalla eventuale perdita della sua efficacia, e, quindi, ad una mera formulazione, o enunciazione, o enunciato, letterale che il legislatore sopravvenuto ha semplicemente fatto suo con un richiamo, o rinvio, magari perché, per una sorta di pigrizia, non si è voluto impegnare nella scrittura, o “riscrittura”, della disposizione. Si può anche sorvolare sulla necessità, o opportunità, di un eventuale discorso sul recepimento, o, se si preferisce, sulla “recepibilità”, per così dire, di una legge, o, meglio, della parte di una legge non più competente con la conseguente cessazione della sua efficacia, nonché, per l’ipotesi (però da escludere) del rinvio mobile, della permanenza, in essa, del potere o, si preferisce, della competenza, trasmigrata, per disposto costituzionale, nello statuto. Non si dovrebbe, o non si potrebbe almeno e comunque ignorare, però, come la legge nazionale, che, ad un certo punto, aveva reso variabile, con il (doppio) premio di governabilità, il numero dei consiglieri, lo avesse fatto in un contesto nel quale essa aveva stabilito, in precedenza, il numero e l’invariabilità del numero stesso, e, quindi, non solo era legittimata, per così dire, ad intervenire di nuovo, ma aveva anche le “sue” ragioni rispetto a quella che era stata una “sua” scelta. La legge regionale, invece, intesa, o “letta” in un certo senso, sarebbe andata a rendere variabile un numero non da essa inizialmente indicato come fisso, ma da altra fonte (lo Statuto) e sulla base, ovviamente, di autonome

considerazioni di questa ultima, cui essa stessa era estranea e sulle quali non aveva alcun titolo per intervenire. Tra tali considerazioni non si sarebbe potuto escludere, per es., quella relativa alla consapevolezza, da parte di ciascun legislatore statuario, di avere già aumentato il numero dei consiglieri regionali rispetto a quello previsto dal legislatore nazionale (da ciò, magari, o, comunque, “anche” da ciò, l’indicazione di un numero fisso, che l’adozione del *“Tatarellum”* avrebbe, invece, potuto ulteriormente aumentare rendendo l’aumento complessivo particolarmente consistente). D’altra parte, la certa, piena consapevolezza del tutto da parte del legislatore regionale ordinario potrebbe indurre a non escludere l’ipotesi di una qualche sua non assoluta involontarietà, per così dire, nell’adozione di una legge non estremamente chiara, che non “sceglieva” con chiarezza (anche per la discutibile “tecnica” cui aveva fatto ricorso) in ordine all’eventuale, secondo premio di governabilità e, in ultima analisi, rimetteva la questione, in un certo senso, all’interprete e, così, in qualche modo, al contesto e alle vicende in cui l’interpretazione sarebbe avvenuta tenendone, ovviamente, conto, ma essendone anche “espressione” e, però, ingenerando, o contribuendo ad ingenerare non pochi dubbi e problemi, e “letture” anche notevolmente diverse (come proprio la vicenda pugliese e quella laziale chiaramente dimostrano).

2. Dalla lettura degli atti più importanti che riguardano, e costituiscono l'intera vicenda pugliese ("provvedimento", o "verbale", dell'Ufficio centrale regionale; ordinanza del T.A.R. di Bari, che solleva la questione di legittimità costituzionale; sentenza della Corte costituzionale; tesi degli intervenuti, a vario titolo, così come riportate dai due giudici), il profilo sul quale abbiamo richiamato l'attenzione può sembrare non avere avuto una considerazione centrale, cioè in qualche modo (ritenuta) condizionante rispetto a tutti gli altri comunque coinvolti e considerati, e di certo anche importanti. A ben vedere, anzi, esso sembra al più potersi presumere spesso, se non sempre, (solo) come sotteso e, in tal senso, quasi mai davvero ignorato anche quando appare che si ragioni e si discuta a prescindere, cioè senza tenerne alcun conto, anche se, poi, non è facile esserne del tutto certi non mancando spunti anche in senso diverso e, magari, contrario.

Nella logica che abbiamo prospettato, non avrebbe dovuto avere molto senso, per es., "interpretare" la legge regionale impugnata onde "stabilire" se essa avesse, o meno, recepito, della (e/o *dalla*) legge statale, il congegno dei seggi aggiuntivi perché comunque, ed *a monte*, non aveva alcuna sulla competenza nella determinazione del numero dei consiglieri (né, ovviamente, sulla sua modifica). La previsione, o, se si preferisce, l'indicazione, in essa, di un numero di consiglieri identico a quello stabilito nello Statuto, cioè dello stesso numero, non valeva, a rigore, a renderla legittima perché non in contrasto con lo Statuto stesso ma solo considerando tale previsione, o indicazione, senza alcun valore costitutivo, per così

dire, e, quindi, neanche semplicemente confermativo, cioè solo come un mero richiamo, diciamo così “per memoria”, trattandosi del numero che doveva considerare, o tenere presente, nella disciplina, di sua competenza, del sistema d’elezione come un “dato” sul quale non aveva, però, alcuna legittimazione ad intervenire con un qualche “potere”. Naturalmente, la previsione della variabilità, e, quindi, la previsione in contrasto con quanto stabilito dallo Statuto “aggrava”, per così dire, o accentua la illegittimità, e la rende anche, in un certo senso, più evidente, o più visibile. Ciò, però, solo di fatto perché giuridicamente una, o, meglio, la illegittimità, per quanto abbiamo detto, e nel senso che abbiamo detto, preesisteva.

Neanche il discorso relativo alla (richiesta) interpretazione adeguatrice, o costituzionalmente orientata, ricorrente un po’ in tutta la vicenda e nelle varie sedi, avrebbe dovuto avere, a rigore, un qualche pregio giuridico nella logica che abbiamo prospettato perché comunque fondata sulla premessa che la legge regionale potesse, per così dire, cioè fosse competente ad occuparsi dell’oggetto “*de quo*” salva, ovviamente, la questione della legittimità del suo contenuto, che, però, è logicamente successiva alla prima e si pone, ed ha ragione di porsi, solo se la prima non pone problemi. L’unica interpretazione corretta, infatti, se interpretazione la vogliamo chiamare, sarebbe stata, nell’ottica prospettata, quella consistente nella non considerazione, o, forse meglio, nella non “considerabilità” (perché inutile) della legge nella parte in cui interferiva, ovviamente se e nella misura in cui (si ritenesse

che) interferiva, a prescindere dal contenuto, in linea o meno con lo Statuto, nella determinazione del numero dei consiglieri (in quanto già illegittima per la ragione predetta). E ciò, ovviamente, salvo ogni dubbio, ed ogni riflessione, in ordine alla possibilità di ritenere costituzionalmente “orientata”, o “adeguatrice”, o, magari, “conforme” anche, o, se si preferisce, la stessa interpretazione consistente nel ritenere illegittima la legge a prescindere dal suo contenuto fermo restando la necessità di rivolgersi comunque alla Corte in mancanza prospettandosi configurabile l’istituto della disapplicazione, che, però, sembra, almeno per ora, da escludere nel nostro sistema di giustizia costituzionale interno, per così dire, cioè quando non è coinvolto il diritto comunitario^{8[8]}.

Non sarebbe, poi, forse fuori luogo domandarsi se, sempre nella prospettiva proposta, l’eventuale illegittimità della legge sotto il profilo dell’ipotizzato vizio di incompetenza, sarebbe una violazione della Costituzione “diretta”, per così dire, o, invece, “indiretta”, cioè mediante la violazione di una norma interposta, che, nella circostanza, sarebbe lo Statuto. Nella sentenza “*de qua*”, invece, la Corte, ritenuto che la legge regionale “determina, ove ne ricorrano i presupposti per la sua

^{8[8]} Sulla interpretazione costituzionalmente conforme v., in particolare, F. Modugno, *Sul problema dell’interpretazione conforme alla Costituzione: un breve excursus*, in “*Giur. it.*”, 2010, 8-9, 1961 ss., nonché, *ivi*, M. Raveraira, *Le critiche all’interpretazione conforme: dalla teoria alla prassi un’incidentalità “accidentata”?*, 1968 ss.; G. Serges, *Interpretazione conforme e tecniche processuali*, 1973 ss. e A. Celotto e G. Pistorio, *Interpretazioni com’unitariamente e convenzionalmente conformi*, 1978 ss.

applicazione, un aumento del numero dei consiglieri regionali” rispetto a quello stabilito, senza prevedere alcuna possibilità di variazione, dallo Statuto, afferma che “ne discende un contrasto tra la norma legislativa regionale e la norma statutaria, con conseguente violazione dell’art. 123 della Costituzione”, così lasciando aperto, o “by-passando”, per così dire, il profilo teorico cui abbiamo accennato.

Diverso sarebbe il discorso, ma solo nel senso in cui diremo, ove, viceversa, si ammettesse la competenza della legge regionale sulla base di una interpretazione estensiva dell’espressione “sistema d’elezione” (ritenendola equivalente, per es., a “legislazione elettorale”), cioè facendovi rientrare anche la determinazione del numero dei consiglieri. A parte la notevole non indiscutibilità di tale ipotesi, peraltro sostanzialmente priva di riscontri di una qualche consistenza, va notato che, in tal caso, si avrebbe solo un rovesciamento della situazione e non anche un suo mutamento qualitativo. Verrebbe a mancare, infatti, la competenza dello Statuto, e, quindi, ogni possibilità di intervento da parte sua sull’oggetto in questione anche se, per la verità, una sua eventuale, esplicita indicazione del numero dei consiglieri, che, in quanto tale, non potrebbe non essere considerata, non sarebbe del tutto corrispondente al caso, che abbiamo, della legge regionale, che, non indicando esplicitamente un numero diverso da quello dello statuto, lascia, o può lasciare, perfino il dubbio che, in realtà, non si occupi dell’oggetto in questione o, magari, se se ne occupi, sia suscettibile di una interpretazione costituzionalmente orientata, o conforme. Potrebbe mancare, insomma, anche in questo caso, la possibilità che

legge e statuto possano, o debbano agire in concorso e, quindi, in possibile contrasto con la conseguenza della (in)configurabilità della violazione indiretta della Costituzione, cioè della violazione mediante la violazione della norma interposta, da considerare, nella circostanza, solo oggetto del giudizio di costituzionalità e, ovviamente, salvo a configurare elementi di interposizione anche in tale circoscritta e specifica fattispecie.

In riferimento agli “attori” della vicenda sembra potersi dire, più specificamente, quanto segue. Dell’Ufficio centrale regionale, che è stato, ovviamente, il primo ad intervenire, o a (dover) fare la prima mossa, occorre considerare che, per la sua natura, non avrebbe potuto sollevare una questione di legittimità costituzionale e che, quindi, possa essere stato quasi naturalmente portato ad accentuare, per così dire, l’orientamento di fondo che già aveva se non “caricandolo” strumentalmente, quanto meno nel senso di non “indebolire” l’opzione interpretativa prescelta con dubbi ed incertezze di una certa consistenza. Pur non sottovalutando tale circostanza, va comunque sottolineato che esso ha fatto ricorso, molto consapevolmente, alla interpretazione costituzionalmente orientata, che non gli ha “creato” particolari problemi quanto alla conclusione per cui, non essendo né chiaro né univoco il significato normativo della legge regionale impugnata l’opzione interpretativa da privilegiare fosse naturalmente quella che non poneva, a suo avviso, problemi di costituzionalità. L’impugnazione del provvedimento di tale Ufficio davanti al T.A.R. da parte di chi, con esso, non veniva eletto consigliere è,

ovviamente, comprensibile, come, in qualche misura, è comprensibile l'atteggiamento "pilatesco", neutrale, e, se vogliamo, l'imbarazzo, peraltro prevalentemente "politico" (né *ad adiuvandum*, né *ad opponendum*), della Regione, poi mutato, però, nel giudizio davanti alla Corte ancorché non con una chiara ed esplicita richiesta di una pronuncia di accoglimento, ma prospettando una irrilevanza, ed una inammissibilità, che, tuttavia, pur se "interpretativa", non avrebbe, forse, garantito, o garantito del tutto, in ordine alla permanenza certa e definitiva del numero stabilito dallo statuto. Comprensibili sono anche le argomentazioni dei ricorrenti nel giudizio principale, di certo funzionali all'accoglimento del ricorso da parte del T.A.R., benché, a nostro avviso, "problematiche" nel merito pur se da questo definite "pregevoli" e, in realtà, accolte anche se, poi, ha ritenuto di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla base del contrasto tra la disposizione della legge così interpretata e lo Statuto, sulla cui piena legittimità costituzionale, e, quindi, sulla cui piena idoneità a fungere, non solo in generale, ma anche nella specifica circostanza, da parametro ha motivato ampiamente quasi sorvolando, peraltro, sul profilo della competenza. Esso, così, pur non percependosi, nel corso dell'ordinanza, qualcosa che esplicitamente e con certezza possa indurre a pensare che non si sia posto il problema della competenza in sé della legge regionale, ha concentrato il suo discorso sul contrasto del contenuto della legge stessa con lo Statuto pur non avendo ommesso di "spiegare" anche i motivi della impossibilità di una

interpretazione costituzionalmente orientata (v., per es., il riferimento esplicito al criterio della successione delle leggi nel tempo, ritenuto non applicabile). La Corte costituzionale, a sua volta, sembra aver aderito in sostanza pienamente all'impostazione della questione data dal giudice "*a quo*" (per cui la legge regionale prevedeva i seggi aggiuntivi, ma contrastava con lo Statuto) e, se, per un verso, pare aver lasciato in ombra, ma di certo in misura minore, il profilo, per altro forse molto teorico, che abbiamo evidenziato, per l'altro comunque non ha aderito alle "sirene" che, prospettando, anzi richiedendo, una decisione di inammissibilità, o di non fondatezza, in qualche modo in connessione con una presunta inesistenza, e/o irrilevanza della questione, e/o con una interpretazione adeguatrice, o costituzionalmente orientata (per la quale non le sarebbe mancato, volendo, un appiglio, o forse più che un appiglio, se non proprio un "assist" del T.A.R. del Lazio e dello stesso Consiglio di Stato, sia pure in relazione a fattispecie non identiche, o da essa ritenute tali), della legge impugnata, miravano a mantenerla in vigore con tutte le conseguenze possibili tenendo presente la interpretazione che proprio il giudice aveva già dato di essa nel senso, come abbiamo detto, che prevedesse, ricorrendone i presupposti, i seggi aggiuntivi ^{9[9]}.

^{9[9]} V. T.A.R. Lazio II Sez. Bis, sentenze nn. 32494 e 32495 del 27 settembre 2010 , e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze nn. 163 e 165 del 13 gennaio 2011, tutte in <http://www.giustizia-amministrativa.it/> , che non hanno sollevato alcuna questione di legittimità pur negando i seggi aggiuntivi che, invece, l'Ufficio centrale di Roma, a differenza di quello di Bari, aveva assegnato

3. Una riflessione merita, poi, anche l'affermazione, netta e chiara, senza alcuna incertezza, e, quindi, pronunciata quasi come ovvia, o scontata, della Corte, secondo la quale, in sostanza, se lo Statuto pugliese lo avesse espressamente previsto, la legge regionale "ordinaria" avrebbe potuto senza problemi prevedere il congegno dei seggi aggiuntivi, così come del resto è già avvenuto, ha rilevato, in Calabria ed in Toscana (evidentemente, deve ritenersi, a suo avviso, senza alcun problema di legittimità). Più precisamente, secondo la Corte, "quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi." Di conseguenza, "la Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del *doppio premio* deve prevedere espressamente nello Statuto la possibilità di aumentare il numero dei consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle regioni Calabria e Toscana)". L'affermazione, come si diceva, è chiara e netta anche se la possibilità di estenderne la portata, se non proprio la sua generalizzazione, o la sua *generalizzabilità*, per così dire, ai rapporti Statuto-legge regionale quanto all'oggetto in questione potrebbe apparire, se non sconsigliata, quanto meno raccomandata con una qualche prudenza dai termini e dal tono usati dalla Corte, che sembrano quasi volerla limitare, per l'appunto, alla fattispecie in esame anche al di là di quanto ciò, ovviamente, sia normale e fisiologico. Pur considerando, però, che essa di certo ha in mente, o si riferisce proprio e, forse, solo al *Tatarellum*, agli obiettivi da esso

perseguiti, al modo del suo funzionamento ed agli effetti determinati dalla sua applicazione nel caso di specie, nonché a quelli che può determinare a seconda dei casi e nelle varie regioni, che di certo hanno “pesato” sulle sue valutazioni, non sarebbe ragionevole dedurne, tuttavia, che le sue conclusioni non discendano da una ipotesi teorica più generale, nella quale le ha inserite e con la quale sono coerenti, cioè che non abbia pensato ai possibili casi quantitativamente diversi, ma qualitativamente simili, o equivalenti, e non solo al *doppio premio*, ma anche, per es., al fatto che nella (ammessa) possibilità di aumentare i seggi sarebbe stata, e sarebbe da includere anche quella di diminuirli trattandosi delle due facce della stessa medaglia, cioè della stessa possibilità di comunque modificare, o variare, la indicazione dello Statuto (a meno che solo un aumento, e non anche una riduzione dei seggi da questo indicati possa essere, o sia in linea con l’obiettivo di un sistema di elezione che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze, che, peraltro, risulta imposto alla legge elettorale regionale dalla legge cornice nazionale: è nei limiti dei principi fondamentali stabiliti da questa, non dallo Statuto, che, infatti, la legge della Regione, ai sensi dell’art. 122, l. c., Cost, deve disciplinare il sistema d’elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità). E ciò, ovviamente, tranne il caso in cui una disposizione statutaria richiami testualmente, o nomini il *Tatarellum*, o altra legge regionale, anziché, come appare più o ovvio e normale, “la” legge regionale.

Tanto premesso, meritevole di riflessione appare, dunque, l’affermata facoltà in linea generale ed astratta, per lo Statuto, di autorizzare la legge regionale ad (o, se si preferisce, di demandare ad essa la possibilità di) incidere sul numero dei consiglieri da esso indicato (così rendendolo da questa modificabile), sulla quale, peraltro, salvo errore, già da prima della sentenza di cui trattasi non sembra siano state sollevate perplessità di sorta ^{10[10]}. Formalmente, come abbiamo visto, la Corte si riferisce alla Regione. Dice, infatti, che, se essa vuole introdurre nel proprio sistema d’elezione il meccanismo del “doppio premio”, deve prevedere espressamente nello Statuto la possibilità di aumentare il numero dei consiglieri. Non vi è dubbio, però, che il tutto vada riferito allo Statuto e alla legge elettorale (pur se neanche nominata) e che l’unico limite imposto allo Statuto sia quello della previsione espressa della possibilità di cui trattasi, che, pertanto, sembrerebbe così attribuibile alla legge praticamente “in bianco”. Non va, infatti, dimenticato che la Regione è subentrata, per così dire, allo Stato nella disciplina della materia (*rectius*, la legge regionale alla legge nazionale, salvo il limite dei principi fondamentali, rimasti a questa) e che, volendo, potrebbe in qualsiasi momento modificare e/o sostituire il *Tatarellum* con un’altra disciplina, incidente o meno, e più o meno diversamente, sul numero dei consiglieri, la quale dovrebbe ritenersi ugualmente “coperta”, per così dire, dalla espressa autorizzazione statutaria avendo solo i problemi derivanti

^{10[10]} Ne parla in termini favorevoli, per es., G. Tarli-Barbieri, *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e in Puglia: si possono assegnare “seggi aggiuntivi”?*, in www.forumcostituzionale.it.

dall'obbligo di osservare i principi fondamentali stabiliti dalla legge nazionale (la quale, però, non avendo, o assumendo che non abbia competenza alcuna in ordine alla determinazione del numero dei consiglieri regionali, non dovrebbe, o non potrebbe dettare "principi fondamentali " al riguardo; sarebbe strano, d'altra parte, che lo Statuto, fonte, e massima fonte, regionale, autorizzasse la legge dello Stato ampliandone il campo di intervento, cioè, in un certo senso, che la regione cedesse allo Stato ciò che è appena riuscita a "conquistare"). L'autorizzazione, infatti, in mancanza di espressi ed appositi riferimenti, difficilmente potrebbe essere riferita ad una specifica disciplina, come, nel nostro caso, al *Tatarellum*, non potendo non riguardare la possibilità in astratto conferita alla legge elettorale regionale.

Nella sentenza, come abbiamo visto, la Corte richiama esplicitamente, e legittima indicandolo, anzi, come esempio, ciò che è avvenuto, da ultimo, nelle regioni Calabria e Toscana. Ora, per quanto riguarda la prima, l'art. 15 dello Statuto (così come integrato dall'art. 2 della legge regionale, di revisione statutaria, 19.01.2010, n. 3) indica in 50 i membri del consiglio regionale "salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze". Non vi si parla, come può notarsi, di doppio premio, o di aumento, o di seggi aggiuntivi, ma semplicemente di quanto stabilito dalla legge elettorale sia pure con il vincolo, per così dire, dell'obiettivo delle maggioranze stabili e della rappresentanza delle minoranze, che, peraltro, per un verso non sembra rientrare nella competenza dello Statuto e, per l'altro, corrisponde

in tutto, anche letteralmente, a quanto previsto dalla competente (questa sì!) legge nazionale contenente i principi fondamentali (l. 2 luglio 2004, n. 165, art. 4). L'autorizzazione, comunque, è sostanzialmente in bianco perché, a parte il predetto obiettivo, oltretutto variamente perseguibile, nulla è indicato quanto alla possibilità di modificare il numero dei consiglieri indicato dallo Statuto (minimo o massimo, in aumento e/o in diminuzione, ecc), il quale, pertanto, appare rimesso alla piena discrezionalità della legge sia pure, per così dire, volontariamente, o, se si preferisce, per libera scelta (della quale, tuttavia, occorre vedere se dispone) dello Statuto stesso. L'art. 6, comma 2, dello Statuto toscano, anch'esso richiamato dalla Corte come disposizione costituzionalmente corretta, a sua volta, nel testo recentemente sostituito (art. 1 deliberazione statutaria in *B.U.R.* della Regione n. 37 del 6.10.2009), stabilisce che "il Consiglio regionale è composto da cinquantatre consiglieri, fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale". La disposizione appare, intanto, in qualche misura diversa e, per la verità, anche un po' singolare perché richiama gli effetti della applicazione della legge elettorale come se già la conoscesse e già sapesse (in effetti, come abbiamo visto, già la conosce e già sa) che la sua applicazione può comportare una incidenza sul numero dei consiglieri mentre, almeno teoricamente, non la dovrebbe conoscere e, comunque, così va, o, almeno, andrebbe letta, cioè come se non la conoscesse. Quel che più conta, però, è che tale legge potrebbe essere, in futuro, modificata dal legislatore regionale e, magari, questa volta davvero non conosciuta (dallo Statuto), non avere effetti in sede di applicazione o averli, e averli diversi e, però, così già accettati (fatti salvi). Sembra non interessarle

nulla, in definitiva, dei contenuti che potrà assumere la legge regionale e degli effetti che potranno derivare dalla sua applicazione, che, però, comunque sono (fatti) salvi, in un certo senso, “a scatola chiusa”. Ciò depone chiaramente nel senso che la disposizione statutaria anche in questo caso sembra conferire una autorizzazione tutto sommato in bianco.

Le richiamate disposizioni dei due Statuti sono importanti perché orientano, ove necessario, anzi confortano l'interpretazione del pensiero della Corte nel senso che effettivamente, a suo avviso, sia sufficiente, in generale, che lo Statuto preveda espressamente che la legge elettorale regionale “possa” incidere sul numero dei consiglieri da esso indicati perché tale legge, nel farlo, sia legittima a prescindere dal contenuto specifico che assumerà, cioè dal come, e dal quanto inciderà sul numero stesso (cosicché le disposizioni statutarie calabrese e toscana sul punto, a loro volta, sono (da ritenere) legittime ora che si riferiscono a leggi elettorali note, bensì, ma appaiono destinate ad esserlo anche nel caso di una modifica la cui entità “ammessa” è, però, imprevedibile).

Quanto agli altri Statuti sino ad ora adottati, quello abruzzese (art. 14, II c.), stabilisce che la “legge elettorale può prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza” (non anche la rappresentanza delle minoranze); quello ligure (art. 15, II c.) che “l'Assemblea legislativa è composta da non più di cinquanta Consiglieri oltre al Presidente della

Giunta”^{11[11]}; quello molisano (art. 15, l c.) che “il Consiglio regionale si compone di trentuno consiglieri e del Presidente della Giunta regionale, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale regionale per agevolare, ove necessario, la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze”^{12[12]}; quello lombardo (art. 12) che il Consiglio è composto da 80 consiglieri “fatti salvi gli effetti dell’applicazione della legge elettorale”, la quale deve garantire la rappresentanza di tutti i territori provinciali^{13[13]}. Gli altri, salvo errore, non prevedono la possibilità della variazione. Di quelli che la prevedono, ovviamente, deve presumersi la legittimità costituzionale alla luce della sentenza “de qua” e di quanto prevedono i due Statuti nominati dalla Corte dal momento che le espressioni usate dagli altri appena richiamati non sono più ampie di quelle di cui ai due predetti (può segnalarsi l’espressione “ove necessario”, di cui allo statuto molisano, apparendo davvero difficile il sindacato sul ricorrere di tale presupposto, che basterà, alla legge, semplicemente richiamare). Sembra comunque da sottolineare sia che formula usata dallo statuto abruzzese limita la possibilità di variazione solo all’ipotesi di seggi

^{11[11]} Sullo specifico punto, v., ora, L. Trucco, in P. Costanzo (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, 146.

^{12[12]} Sul Presidente v., di recente, F. Gabriele, voce *Presidente della Regione*, in “*Enc. giur. Treccani*”, *Aggiornamento*; vol. XVIII, 2010.

^{13[13]} Sulla rappresentanza territoriale v., tra gli altri, F. Gabriele, voce *Elezioni*, *Aggiornamento*, cit., 7 ss.

“aggiuntivi” sia che quella dello statuto ligure, così distinguendosi da tutti gli altri, stabilisce soltanto il numero complessivo massimo dei consiglieri^{14[14]}.

L’attribuzione, più o meno in bianco, della possibilità, alla legge elettorale regionale, di incidere sul numero dei consiglieri regionali pone, a nostro avviso, la necessità di una riflessione sulla legittimità costituzionale delle disposizioni statutarie interessate, e, quindi, “*in parte qua*”, degli Statuti, dal momento che, così, il numero dei consiglieri finisce con l’essere determinato, in realtà, di volta in volta, e sulla base dei risultati elettorali, (quanto meno “anche”) dalla legge elettorale e non dallo Statuto. Che tale determinazione spetti allo Statuto, per la verità, non risulta stabilito, almeno formalmente, in nessuna disposizione costituzionale. Come è noto, però, e come abbiamo potuto vedere, si ritiene comunemente che essa rientri nella “forma di governo” e spetti, pertanto, anzi sia riservata allo Statuto (in tal senso è, d’altra parte, la [sentenza n. 3 del 2006](#) della Corte costituzionale, la quale, però, più che motivare sul punto, dà per scontata la competenza statutaria in questione perché competenza “in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della

^{14[14]} Per una sorta di classificazione degli Statuti sotto il particolare profilo della previsione, o meno, o del modo della previsione, della possibilità, per la legge elettorale regionale, di incidere sul numero dei consiglieri da essi indicati v. E. Paparella, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> / n. 00 del 02.07.2010.

forma di governo della Regione”)^{15[15]}. Ciò posto, può, questo, legittimamente rinunciare, per così dire, a tale “potere” e, sia pure con il limite di una previsione espressa, conferirlo, in sostanza, e comunque rimetterlo, almeno in parte ed in misura imprecisata, alla legge regionale? Non altera, in tal modo, l’ordine delle competenze costituzionalmente stabilito e non vanifica “arbitrariamente”, per così dire, le ragioni sottese a tale ordine (cioè alla diversità, sotto vari profili, tra Statuto e legge regionale), sacrificando gli interessi da esso e con esso protetti e garantiti? La risposta, riteniamo, non è semplice. Ragionando, se possibile, nei termini più propri e più ricorrenti per la riserva di legge, ci si potrebbe domandare, intanto, se la riserva di statuto di cui trattasi possa corrispondere, in qualche modo, sotto il profilo del suo regime giuridico, ad una riserva assoluta o relativa pur dovendosi considerare, però, che, almeno nel caso di specie, le due fonti, lo statuto e la legge, sono, entrambe (e, comunque, così le consideriamo), fonti a competenza riservata (per lo Statuto la Corte ha parlato di fonte a competenza “riservata e specializzata” e di fonte costituzionalmente “garantita”, bensì, ma nei limiti dell’armonia con la Costituzione). Occorre anche considerare, riteniamo (pur se il rilievo non dovrebbe

^{15[15]} Secondo M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 190, il sistema di elezione presuppone che il numero dei consiglieri sia già fissato; v. anche M. Raveraira, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in M. Raveraira (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Ed. Sc., Napoli, 2009, 22 ss.; v. anche, ivi, 21 ss., M. Cecchetti, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*.

avere, a rigore, una incidenza qualitativa nel senso che il problema è qualitativamente identico), ed ammettere, che la variazione di cui si discute è pur sempre una variazione su un numero base, e di certo di consistenza prevalente, comunque stabilito dallo Statuto (tranne, forse, almeno in parte, come abbiamo visto, il caso della Liguria) e comunque modificato entro certi limiti anche se proprio quelle modifiche possono sicuramente incidere in termini decisivi e comunque molto importanti sui rapporti tra le forze politico-consiliari e, in definitiva, sulla legislatura regionale, le cui sorti vengono così condizionate dagli effetti della applicazione della legge (i rapporti forma di governo-sistema d'elezione, d'altra parte, sono così stretti, come si diceva, da rendere difficile escludere una influenza dell'uno sull'altro e viceversa). Proprio nella regione Puglia, d'altra parte, l'applicazione del *Tatarellum*, ma, in realtà, l'applicazione della legge regionale nel senso che aveva scelto, razionalizzandolo, per così dire, il meccanismo previsto dal *Tatarellum*, avrebbe condotto ad un diverso rapporto numerico tra maggioranza e minoranza e, quindi, ad un possibile, diverso equilibrio con tutte le conseguenze politiche, istituzionali, sociali ecc., che ne possono derivare e che certamente non sembrano trascurabili pur nella loro imprevedibilità. Ragionando in termini di riserva assoluta e, comunque, almeno, limitatamente al profilo di essa consistente nella irrinunciabilità alla competenza da parte del titolare, che non può privarsene a nessun titolo, dovrebbe ritenersi illegittima ogni attribuzione di facoltà, o di delega, o di trasferimento, o di "cessione" di competenza, o di solo "esercizio" della

competenza da parte dello Statuto alla legge regionale a prescindere, naturalmente, dalla difficoltà, non, però, tecnica, di portare una norma statutaria del tipo di quella in questione davanti al giudice delle leggi (nel caso di cui ci stiamo occupando, peraltro, il T.A.R. di Bari di certo lo avrebbe potuto fare e, magari, lo avrebbe fatto se, anziché convincersi, dandone ampia motivazione, della piena costituzionalità dell'art. 24 dello Statuto pugliese, avesse, invece, raggiunto un convincimento diverso ogni norma statutaria, in definitiva, potendo costituire parametro e anche oggetto in un giudizio di costituzionalità). Sembra difficile, inoltre, ragionare, nella fattispecie, in termini di riserva relativa (di statuto) il numero dei consiglieri dovendo prestarsi, in tal caso, a costituire una sorta di materia disciplinabile con norme di principio e norme di dettaglio anziché, come sembra, un numero e nient'altro che un numero puro e semplice. Sembra chiaro, tuttavia, che, ove, per altre e più ampie considerazioni, si ritenesse di poterlo fare, occorrerebbe che le disposizioni statutarie in questione contenessero, come non sembra potersi dire per quelle che abbiamo richiamato, e per l'affermazione della Corte (solo espressa previsione della facoltà) elementi tali da corrispondere, in un aspetto essenziale, allo schema della riserva relativa di legge, cioè un "*quid pluris*" e, per es., indicassero un numero massimo e/o minimo entro il quale la legge regionale possa modificare il numero stabilito o, comunque, altre condizioni che la legge regionale dovrebbe comunque rispettare, o, meglio principi entro i quali dovrebbe contenersi. Dovrebbe, comunque, essere evitato, in definitiva, che la legge alteri, o, meglio, possa alterare,

senza limiti prestabiliti, l'indicazione statutaria. perché si determinerebbe, in tal caso, una sostanziale alterazione del quadro delle fonti delineato dalla Costituzione e dalla "*ratio*" ad esso sottesa, che, riteniamo, non possa essere riconosciuta, come, invece, sarebbe, nella disponibilità dello Statuto. Nessuna fonte, in linea generale, dispone, d'altra parte, tranne espressa attribuzione in tal senso, della competenza attribuitale da una fonte più alta in grado e non può, riteniamo, "delegare" nemmeno il suo semplice esercizio ad altra senza che ciò incida, violandolo, sull'ordine più in alto (nel nostro caso costituzionalmente) stabilito (potrebbe, con tutte le riserve del caso, ricordarsi la espressa e molto "disciplinata", e non in bianco, previsione della delega dell' "esercizio" di cui all'art. 76 Cost.). Non appare convincente l'osservazione per cui "la determinazione del numero dei consiglieri regionali" sarebbe "comunque rimessa, in prima battuta, allo Statuto, mentre la successiva specificazione avviene in sede di legge elettorale regionale, in quanto inestricabilmente connessa al funzionamento del sistema elettorale"^{16[16]}. Non si tratta, intanto, di una ipotesi di impossibilità di "funzionare", cioè di concreta applicabilità, della determinazione avvenuta "in prima battuta" (che sembrerebbe, così, già di per sé difficoltosa, se non di impossibile attuazione), ma solo della previsione della sua modificabilità da parte di un'altra fonte e, per così dire, per esigenze, o scelte, a questa risalenti mentre ha l'obbligo di "scegliere" un sistema che non alteri in seconda ciò che da altri sia stato deciso in prima in ogni caso il

^{16[16]} M. Cosulich, *Il sistema elettorale ecc., cit.*, 265.

sistema d'elezione dovendosi adeguare al numero prestabilito e non viceversa per l'inammissibilità dell'inversione. La inestricabilità della connessione richiamata, insomma, pur reale ed innegabile, non dovrebbe poter comportare di per sé la (o di per sé risolversi nella) automatica, se non naturale incapacità della determinazione statutaria di essere attuata né la necessità, e neanche la legittimità della conseguente inversione dei ruoli, e delle "posizioni", per cui lo statuto dovrebbe adeguarsi alla legge anziché il contrario. Meritevole di considerazione appare la precisazione "almeno fino a quando ci si muove", come nel caso della legge elettorale calabrese, "nell'ambito di soluzioni analoghe a quella disciplinata dalla legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge n. 43 del 1995" anche se sembra trattarsi di una sorta di giustificazione fondata sulla valutazione degli effetti concreti, e sulla loro "entità", più o meno "modesta", essendo più o meno conoscibili "ex ante", anziché sulla questione considerata astrattamente. In realtà, come abbiamo già osservato, tutto il tema di cui ci stiamo occupando sembra affrontato da attori che conoscono bene ciò cui si riferiscono, per altro senza "fare nomi". Il fatto, tuttavia, che la legge regionale possa in qualsiasi momento mutare, se così viene deciso, perché ne ha la competenza (ovviamente nei limiti dei principi stabiliti dalla legge dello Stato), e, quindi, che possa sopravvenire un sistema d'elezione diverso e diversamente incidente sulla determinazione statutaria, comporta un atteggiamento diverso nel contesto della questione sulla quale abbiamo auspicato una attenta riflessione perché allo stato, quella ipotetica legge elettorale regionale diversa

sarebbe legittima proprio sulla base dello Statuto, il quale non parla del *Tatarellum*, pur avendolo avuto davanti agli occhi e sulla base di esso avendo compiuto le proprie opzioni. Può, invece, sottolinearsi, in questo contesto, che la rimessione alla legge regionale della determinazione, sia pure parziale e minoritaria, del numero dei consiglieri in realtà potrebbe comportare il rischio di rimetterla, in qualche modo, e/o misura, anche, ma qualitativamente innanzitutto, alla legge della Repubblica (nei limiti dei cui principi fondamentali la prima, in linea generale, deve introdurre la “sua” disciplina), la quale, come è ovvio, è, oltretutto, di certo più “altra” della legge regionale rispetto allo Statuto e/o, per altri versi, più libera o meno sensibile alle istanze regionali di quanto lo sia, o sia presumibile che sia, la legge della Regione (anche se, in astratto, non sembra competente né, in concreto, sembra aver cercato quello che sarebbe un “regalo” o una sorta di rimessione in gioco). Se, insomma, forma di governo e sistema di elezione si influenzano tanto che la piena disponibilità della prima appare possibile solo con quella del secondo, del quale può essere raccomandabile^{17[17]}, quindi, la non separazione dalla prima, come, però (diversamente dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 per le regioni speciali) nel nostro caso non è avvenuto né da parte della Costituzione né da parte della giurisprudenza della Corte, che certamente non ha attenuato la separazione tra

^{17[17]} V., al riguardo, spunti in A. Ruggeri, *Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*, in Id., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, X, *Studi dell’anno 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 248-249.

forma di governo e materia elettorale^{18[18]}, lo Statuto, ammettendo la presenza della legge regionale nella determinazione del numero dei consiglieri, finisce, o potrebbe finire, in qualche modo, per riammettere la presenza dello Stato nella forma di governo regionale così, però, alterando il disegno del legislatore costituzionale, che sul punto ha modificato quello originario della Costituzione. L'attribuzione, da parte dell'art. 122 Cost. novellato, alla legge regionale della competenza a disciplinare il sistema d'elezione ecc, non deve, in definitiva, trarre in inganno perché la precedente presenza della legge della legge nazionale non è stata, annullata, o cancellata del tutto, ma semplicemente attenuata sia pure conservandole l'importante ruolo della competenza in ordine ai principi fondamentali e la sua presenza "legittima" potrebbe fungere da base, o da pretesto, o da occasione per estensioni magari non volute da nessuno ma oggettivamente indebite. Sembra da rilevare, infine, che lo Statuto non possa, nel contesto delle riflessioni proposte, e, comunque, non sia considerato come una sorta di costituzione nell'ambito della regione né come il "*dominus*" delle fonti regionali. Il caso di cui ci siamo occupati non sembra, inoltre, quanto meno pienamente, assimilabile a quello in cui lo Statuto prescrive, senza apparente opposizione della Corte (v., per es., sent. n. 2 del 2004), per questa o quella legge regionale, non esclusa, in particolare, proprio quella elettorale, aggravamenti per quanto riguarda la maggioranza richiesta per

^{18[18]} V., per es., G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

l'approvazione e/o procedimentali^{19[19]}. E ciò, riteniamo, neanche in relazione al fatto che, prescrivendo, esso, per l'approvazione della legge elettorale regionale, una maggioranza qualificata, o particolarmente qualificata, e tendendo, così, ad avvicinare, in qualche modo e misura, la legge predetta allo Statuto, attenuerebbe, poi, l'entità della "cessione" di competenza alla legge stessa. La distanza fra i due atti, in realtà, rimane comunque incolmabile sotto vari profili pur tenendo presente che, come è noto, lo stesso statuto è, con la riforma costituzionale del 2001, una legge regionale. Qualitativamente le due fattispecie rimangono, infatti, senza dubbio pur sempre diverse.

4. Non si può non segnalare, infine, che recentemente, con il D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla l.14.9. 2011, n. 148), viene stabilito che il numero dei consiglieri non sia superiore ad un certo numero in relazione alla popolazione della regione. Più precisamente, le Regioni "debbono adeguare i rispettivi ordinamenti, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa", al parametro predetto "ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111"(art. 14). Sembrerebbe, quindi, che l'adeguamento non

^{19[19]} V., al riguardo, di recente, S. Calzolaio, *Le fonti "rinforzate" e "specializzate" negli Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it ; per un accenno alla riserva statutaria "apparentemente" inderogabile v. A. Racca, *Op. cit.*, 1271, nota 23

sia obbligatorio, ma condizione per la collocazione nella classe di enti più virtuosa e, magari, una sorta di onere. Ciò sembrerebbe escludere, in qualche modo, il problema di costituzionalità che di certo si sarebbe posto ove si fosse trattato di un obbligo “*tout court*” per la evidente incompetenza del legislatore ordinario ad incidere sulla ripartizione stabilita in costituzione, che, come abbiamo visto, vede, per il numero dei consiglieri regionali, la competenza degli statuti e, al limite, nei termini in cui si è visto, della legge regionale. Non sarebbe inutile, tuttavia, una più attenta riflessione atteso che le regioni potrebbero trovarsi di fatto “costrette” al predetto adeguamento per conseguire dei benefici che, magari, non si giustificano, o appaiano sproporzionati rispetto al “sacrificio” che, a sua volta, potrebbe, in ipotesi, per motivi di ordine “istituzionale”, se non indisponibile da parte delle regioni, apparire “improponibile” e contrario ad oggettive esigenze di natura istituzionale in senso lato pur nella incontestabilità dell’obiettivo della riduzione dei costi, specie se diversamente perseguibile. Appare significativo, peraltro, che, a quanto risulta, dalle regioni non sia stata sollevata determinanti recriminazioni^{20[20]}: ciò può attribuirsi, riteniamo, al particolare momento storico, all’obiettivo problema

^{20[20]} Tra le poche voci critiche, segnaliamo quella di Eros Brega, presidente del Consiglio regionale dell'Umbria e vice coordinatore nazionale della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, che ha bocciato l'articolo 14 come palesemente incostituzionale. (http://hurricane.53.ilcannocchiale.it/2011/09/26/tagliare_i_consiglieri_le_regi.html). In dottrina, cfr.. A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in www.federalismi.it del 19 agosto 2011.

dei costi della politica e delle istituzioni, ecc. , che, in qualche modo, possono aver reso secondario questo aspetto e, magari, poco attuale, e/o politicamente inopportuna una protesta e, tanto meno, un eventuale ricorso alla Corte costituzionale. D'altra parte, è in atto una tendenza spontanea e consapevole, forse anche al di là di quanto necessario, alla riduzione dei componenti il consiglio regionale anche perché in tal senso sembra il clima nazionale a prescindere da ogni considerazione sulla reale volontà "politica". Non sarebbe, invece, particolarmente apprezzabile un eventuale e puro e semplice disinteresse per la titolarità di una competenza che finirebbe con il passare, o con il poter passare, non alla legge regionale, ma, in realtà, alla legge dello Stato.
