

Lara Trucco

Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni [n. 151](#) e [n. 198](#) del 2012 della Corte costituzionale*

SOMMARIO: I. La materia elettorale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa. – II. La forma di governo tra autonomia regionale ed eguaglianza rappresentativa.

I. La materia elettorale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa.

Può preliminarmente considerarsi come i due Esecutivi che hanno contrassegnato la XVI legislatura, conclusasi con lo scioglimento anticipato del dicembre 2012, siano stati accomunati¹ dall'intendimento di far fronte alla crisi economica con manovre di "revisione" (*rectius*: "contenimento") della spesa pubblica "accentrate" (portate avanti, per solito, mediante il ricorso a provvedimenti di emergenza"²). Ciò, sia pur con la non trascurabile differenza che, mentre in un caso *l'iter* parlamentare risultava pressoché impraticabile, nell'altro esso è parso, specie nella fase iniziale, più agevolmente percorribile; e che, sul versante più prettamente politico, la "centralità" del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito del Consiglio dei Ministri³ mal si

* Articolo sottoposto a referaggio ed in corso di pubblicazione sulla Rivista *Giurisprudenza italiana*.

¹ Per quanto riguarda "il passato" e "*l'eredità per il 2012*", cfr. quanto rilevato dalla Corte dei Conti nel "[Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica](#)", del maggio 2012, spec. 12 e ss.

² Merita di essere subito, qui, rilevato il superamento del vaglio di costituzionalità, in ambo le decisioni su cui verte il presente commento (sentt. [n. 151](#) e [198](#) del 2012: v., *infra*, nel testo), delle fonti emergenziali utilizzate per dar forma alle misure in materia di stabilizzazione finanziaria. Ciò, sebbene la disciplina "per decretazione d'urgenza" proprio della specifica materia finanziaria non abbia, com'è noto, avuto vita facile in precedenti pronunce dello stesso giudice costituzionale (si pensi, ad es., alla [sent. n. 171 del 2007](#), in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un disposto di un decreto-legge avente ad oggetto aspetti della disciplina di finanza locale); e malgrado, nella stessa [sent. n. 151 del 2012](#), la Corte abbia tenuto a chiarire (senza, all'evidenza, trarne ulteriori conseguenze) che «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione». Dal canto suo, quasi a voler instaurare un "dialogo a distanza" con la Corte, la Presidenza della Repubblica, nel [comunicato dell'8 agosto 2012](#) (emesso, assai significativamente, in sede di promulgazione, proprio, del [D.L. n. 95/2012](#)), ha sottolineato come, sebbene il «frequente ricorso alla decretazione d'urgenza» costituisca «come è noto», «una prassi di antica data, su cui il Presidente Napolitano ha espresso le sue preoccupazioni, tendendo a porvi freno, fin dall'inizio e in tutto il corso del suo mandato», sia «innegabile che nel corso dell'ultimo anno il Governo precedente e quello attuale hanno dovuto affrontare emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea», mentre «la ripetuta sollecitazione del Presidente ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari, non ha trovato riscontri in conseguenti iniziative e deliberazioni nelle due Camere, neppure nella presente legislatura, almeno fino a questo momento».

³ Specie nelle fasi in cui una tale figura sommi in sé le cariche di Ministro e di Presidente del Consiglio dei Ministri (si vedano, emblematicamente, per quanto riguarda le politiche sanitarie, le modifiche apportate dall'art. 1 della [l. n. 172 del 2009](#) agli artt. 47-bis e 47-ter della [l. n. 300 del 1999](#)).

conciliava con la pulsione “federalista” propria di una delle forze politiche che sostenevano il primo esecutivo della Legislatura. Sicché, è stato probabilmente ineluttabile l’equivoco (incorporato dai concetti di “costo” e “fabbisogno” *standard*, contenuti nella [legge delega n. 42/2009](#)) dell’ottenimento di un “risparmio”, che, “nel presente”, risultava essere “gestito”, per così dire, “dall’alto”, epperò, in un futuro “perdurantemente prossimo”, sarebbe dovuto essere assegnato al “basso” (vale a dire, ad enti regionali e locali)⁴. Da questo punto di vista, pertanto, al c.d. “governo tecnico” va ascritto almeno il merito di aver reso più trasparenti le direttrici del percorso intrapreso, anche in ragione della scelta (momentanea?) di “congelare” il c.d. “federalismo fiscale” (così come “pianificato” dalla menzionata [legge n. 42/2009](#)), a tutto vantaggio di politiche di contenimento dei costi impostate su tagli centralisticamente determinati.

Da siffatte politiche, dunque, gli enti territoriali – particolarmente, le Regioni –, non solo non sono state risparmiate⁵, ma hanno, anzi, visto la propria autonomia fortemente ridimensionata; col sostanziale avallo, come dimostrerebbero le sentenze della Corte costituzionale [n. 151 del 2012](#) (che esamineremo qui appresso) e [n. 198 del 2012](#) (su cui porteremo l’attenzione nella parte finale del contributo)⁶. Ciò, nel percorrimento di strade argomentative articolate, epperò accomunate, ci pare, dalla valorizzazione delle *norme “di principio”* contenute in Costituzione, nonché, per quanto qui maggiormente rileva, nel quadro di una qualche “rimodulazione” dei meccanismi di rappresentanza politica. Le normative deferite al giudice costituzionale sono state, infatti, oltre che iscritte nel quadro del “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, 3° comma, e/o, a seconda dei casi, art. 119 Cost.)⁷, ritenute “fondamentali” in riferimento alla seconda (art. 122) e financo alla prima (artt.

⁴ Ciò che sarebbe stato in linea, per l’appunto, con “lo spirito” federale, a detrimento del “centro” rispetto alla “periferia” e che, però, si sarebbe verosimilmente scontrato con la comprensibile “inattitudine” degli enti “periferici” non solo ad “accettare”, ma anche a farsi carico direttamente dello stesso risparmio di spesa a beneficio delle casse dell’apparato centrale.

⁵ Si pensi emblematicamente alla riorganizzazione, “dal centro”, della loro “geografia” e financo della “morfologia” (oltre che delle funzioni), col dichiarato intento di ridurre il “costo degli apparati politici ed amministrativi”, secondo quanto previsto, oltre che dalla [legge cost. n. 1 del 2012](#), dal [D.L. n. 78/2010](#) (conv. nella [L. n. 122/2010](#), spec. al “capo II”) messo a punto dal precedente esecutivo, su cui si avrà ancora modo di portare l’attenzione nel prosieguo; nonché, sotto il c.d. governo tecnico, e per quanto di ragione, da parte del [D.L. n. 201 del 2011](#) (conv., nella [L. n. 214 del 2011](#), spec. all’art. 23), nonché del [D.L. n. 95/2012](#) (conv. nella [L. n. 135/2012](#)) e del [D.L. n. 95/2012](#) (conv. nella [L. n. 135/2012](#)).

⁶ Al punto da portare parte della dottrina a parlare di “colpo di grazia” inferto dalla Consulta all’autonomia regionale (v. M. OLIVETTI, [Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012](#), in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/](#)).

⁷ Sulla riconducibilità al “coordinamento della finanza pubblica” di cui all’art. 117, 3° comma, Cost., di determinate previsioni normative, v., ad es., le sentt. [n. 139 del 2009](#), [n. 16 del 2010](#), [n. 52 del 2010](#), [n. 326 del 2010](#), [n. 69 del 2011](#), [n. 182 del 2011](#) e [n. 229 del 2011](#); in senso negativo, v., invece, ad es., le sentt. [n. 157 del 2007](#), [n. 91 del 2011](#), e [n. 232 del 2011](#); con riguardo, poi, all’art. 119, 2° comma, Cost., v., ad es., le sentt. [n. 237 del 2009](#) e [n. 284 del 2009](#); in senso negativo, v., invece, ad es., la [sent. n. 297 del 2009](#). Sull’applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica pure alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome v., ad es., le sentt. [n. 169 del 2007](#), [n. 120 del 2008](#), [n. 229 del 2011](#) cit., e [n. 30 del 2012](#). Le decisioni in commento, in un’ottica di “continuità” potranno, pertanto, avere effetti ulteriori rispetto ai casi da cui sono state originate, tali da approfondire, secondo un’opzione “massima”, la stessa “tendenza centralistica” di “revisione della spesa pubblica”(si pensi, solo per fare un esempio, a talune delle

48, 51, e soprattutto 3) parte della Costituzione. In ambo i casi, le Regioni hanno lamentato il fatto che – nel nuovo quadro delineato dalle leggi costituzionali [n. 1/1999](#) e [n. 3/2001](#) – col dettare discipline dettagliate, le norme statali avrebbero violato, vuoi la loro potestà statutaria (spec., ex art. 123 Cost.); vuoi la loro competenza legislativa e l'autonomia finanziaria (ex art. 117, 3° e 4° comma, e 119 Cost.), negando, pertanto, d'essersi al cospetto di norme “di coordinamento della finanza pubblica”, né tanto meno di “principi fondamentali”, particolarmente, in materia elettorale (ora, ex art. 122 Cost.).

Va, in ogni caso, osservato come le pronunce in questione abbiano riportato, per così dire, le lancette dell'orologio indietro nel tempo, essendosi la Corte pronunciata su norme messe a punto durante il terzo governo Berlusconi: rilevando, particolarmente, rispettivamente, il comma 4 dell'art. 5, del [D.L. n. 78/2010](#) (conv. nella [L. n. 122/2010](#))⁸, concernente la diminuzione dei rimborsi a favore dei partiti politici⁹ per il rinnovo dei Consigli regionali¹⁰; e l'art. 14 del [D.L. n.](#)

“disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali” contenute nel [D.L. 174 del 2012](#), conv. nella [L. n. 213 del 2012](#)).

⁸ Oltre al suddetto comma 4, su cui focalizzeremo lo sguardo, hanno costituito oggetto di impugnativa il comma 1 (concernente il versamento al bilancio dello Stato e la riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in particolare, degli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'articolo 121 della Costituzione); il comma 5 (di limitazione dei compensi in ragione del conferimento, da parte di pubbliche amministrazioni, di incarichi a titolari di cariche elettive); e il comma 7, ultimo periodo, dell'art. 5, del [D.L. n. 78/2010](#) (di riduzione, attraverso la modifica di talune disposizioni recate dagli articoli 82, 83 e 84 [D. Lgs. n. 267/2000](#), per un periodo non inferiore a tre anni, degli importi delle indennità percepite a livello locale e di eliminazione di qualsiasi forma di retribuzione agli amministratori di comunità montane, di unioni di comuni e di organismi territoriali deputati alla gestione di servizi pubblici).

⁹ Per la precisione, a seguito della riduzione del 10% del contributo di un euro quale moltiplicatore per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati. Una tale disposizione – che si applicherà solo a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto –, ha modificato l'art. 1, comma 5 primo periodo, ed il quarto periodo del comma 6 della [L. n. 157/1999](#) (recante le “Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali [...]”).

¹⁰ Ciò, al fine, ancora una volta, come rivela la [Relazione tecnica](#) al [D.L. n. 78/2010](#) (v. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 2228, reperibile, tra l'altro, in [www.senato.it/bgt/pdf/s2228-rel_tec.pdf](#), 141, 142) di ridurre i costi “della politica” «per un ammontare crescente di risparmi annui, prevedibilmente realizzabile a regime dal 2015 per circa 20 milioni di euro»; si riporta qui di seguito lo schema da cui è possibile ricavare i «presumibili risparmi derivanti dalle suddette misure, senza considerare eventuali elezioni anticipate, referendum, elezioni suppletive e gli effetti sui rimborsi delle consultazioni passate»:

<i>-10% nuove elezioni</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Senato			5,1
Camera			5,1
Parl. Europeo			
Regioni:			
Regioni statuto ordinario		0,3	0,0
Sicilia			0,5
Vai D'Aosta			0,0
Friuli V.G.			0,1
Trentino A.A.			0,0
Sardegna			0,0
Totale risparmi nuove elezioni <i>[milioni di euro]</i>		0,3	10,8

[138/2011](#) (conv. nella [L. n. 148/2011](#))¹¹, riguardante l'adeguamento, da parte delle Regioni, «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa»¹², «nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa» dei rispettivi ordinamenti, con particolare riferimento al “parametro” del numero massimo di consiglieri e assessori regionali.

Se, dunque, già nella [sent. n. 151 del 2012](#), la Corte costituzionale ha, come vedremo, mostrato, fondamentalmente allegando ragioni di competenza¹³, di non condividere le tesi sostenute dalle Regioni, ci si può chiedere se, a questo medesimo esito, si sarebbe potuti pervenire proprio (e più pianamente) seguendo la strada indicata dal ridetto contesto “di crisi economico finanziaria”: quella, cioè, forse anche più confacente al tenore del disposto impugnato¹⁴, della necessità di assolvere ad esigenze stringenti di coordinamento della finanza pubblica. Specie se si considera (come non sfuggito, del resto, alla stessa Consulta) che, anche all'indomani delle riforme costituzionali del 1999-2001, era rimasta intatta la disciplina, di tono centralista, contenuta nella [L. n. 157/1999](#), che, nel disporre il rimborso delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per le elezioni dei Consigli regionali, ha continuato a prevedere la costituzione di un fondo (ridotto, per l'appunto, per effetto della disposizione contestata) a carico del bilancio interno della Camera¹⁵.

Vediamo, invece, quale è stato il percorso argomentativo della Corte, osservando in via preliminare come la pronuncia appaia, per il momento, la sola in cui si è avvertita l'esigenza di definire, sia pur con particolare riguardo alle elezioni regionali, la nozione stessa di «sistema di elezione», chiarendosi che una tale espressione si riferisce «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale [...] nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale

¹¹ Ancora una volta, si noti, “in tema” di stabilizzazione finanziaria e di sviluppo/competitività: vero e proprio *leit motiv*, dell'attività normativa – e della giurisprudenza costituzionale – di questo periodo (tra il 2011 e il 2012 sono state rese, dalla Corte, più di sessanta pronunce in materia).

¹² Di cui all'articolo 20, comma 3, del [D.L. 6 luglio 2011, n. 98](#) (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), conv., con modif., nella [L. 15 luglio 2011, n. 111](#).

¹³ Non è stata, tuttavia, nemmeno accolta la questione promossa in via subordinata, per cui quand'anche la normativa denunciata fosse stata ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, 1° comma, Cost., sarebbe comunque dovuta essere dichiarata illegittima. La Corte, infatti, non ha condiviso neppure l'idea della parte ricorrente secondo cui lungi dal dettare un principio fondamentale della materia, il legislatore avrebbe posto una norma di stretto dettaglio; mentre ha dato grande rilievo alla necessità di garantire che «il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)».

¹⁴ V., *supra*, la nota 9, nonché *amplius*, sul tema, A. RUGGERI, [Crisi economica e crisi della Costituzione](#), in [Consulta OnLine](#) (del 21.09.12).

¹⁵ Con evidenti e delicate implicazioni, tra l'altro, circa la “pubblicità” della sua gestione.

in senso ampio)» (v. il § 6.1.2.). Nella precedente [sent. n. 196 del 2003](#), richiamata, peraltro, espressamente sul punto dalla decisione in parola – pur tenendo ad operare un’*actio finium regundorum* della “materia elettorale”¹⁶ e ad esaminare conseguentemente la cruciale questione del riparto di materia (secondo il nuovo quadro costituzionale) tra legislazione statale e fonti regionali¹⁷, la Corte non s’era, infatti, riferita, almeno esplicitamente, ad una determinata definizione di “sistema di elezione”, pur ponendo le basi della propria successiva articolata giurisprudenza¹⁸.

¹⁶ In particolare, la Corte nella [sent. n. 196 del 2003](#) (confermata, per tale profilo dalla [sent. n. 68 del 2010](#)) ha fatto attenzione a mantenere distinta la “materia elettorale” dalla previsione (da parte dello Stato) di “interventi repressivi” e, particolarmente, dall’ipotesi, sancita dall’art. 126, 1° comma, della Cost., di scioglimento del Consiglio e delle dimissioni del Presidente c.d. “sanzionatori” (cfr. *contra*, in precedenza, fatte le dovute differenze del caso, le sentt. [n. 104 del 1957](#) e [n. 84 del 1997](#)); sulla distanza, invece, tra la materia elettorale ed il sistema di tutela elettorale giurisdizionale, v. di recente, la [sent. n. 236 del 2010](#).

¹⁷ In tale [pronuncia](#), la Corte “ha preso atto” della competenza «ormai» allocata in capo alle Regioni circa la disciplina del procedimento di elezione dei propri Consigli «ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione», col limite «dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Su questa base, la Corte ha, quindi, ricondotto alla competenza regionale la determinazione e l’assegnazione dei seggi consiliari alle singole circoscrizioni e l’indizione delle elezioni, così come la fissazione del termine iniziale per lo svolgimento delle stesse elezioni; affermando, per contro, l’«insussistenza» di una tale competenza con riguardo alla determinazione dell’elettorato attivo (v. la [sent. n. 379 del 2004](#)) ed al riparto delle spese per gli adempimenti comuni alle elezioni regionali, provinciali e comunali (v., inoltre, problematicamente, con riguardo alla disciplina di aspetti procedurali delle elezioni regionali concernenti l’esclusione o l’ammissione di candidati e liste, la [sent. n. 107 del 2010](#), sul c.d. “decreto “salva-liste”»).

¹⁸ Nel complesso, la Corte ha avuto poi, infatti, modo di rilevare più esplicitamente la complessità del riparto della materia elettorale regionale, guardando al rapporto tra statuti e leggi regionali in termini:

- sia di gerarchia, coll’evidenziare il «carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall’art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione» (v. anche la [sent. 188 del 2011](#) ed in precedenza la [sent. n. 4 del 2010](#)). A tale proposito rileva, particolarmente, la necessaria consequenzialità tra Statuto, *prius*, e legge elettorale, *posterius* (c.d. “*tandem* procedurale”), dettata (già dall’art. 5, comma 1, della L. cost. [n. 1/1999](#)), per l’ovvia esigenza logica di armonizzare, con la forma di governo regionale, la disciplina elettorale (v. su tale base, la dichiarazione d’illegittimità costituzionale del sistema elettorale della Basilicata, nella [sent. n. 45 del 2011](#); v., inoltre, *amplius* in argomento, da ultimo, F. GHERA, [Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale](#) in [Rivista telematica dell’AIC](#));

- sia di competenza, in quanto «l’art. 123 Cost. prevede “l’esistenza nell’ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale”» (v., inoltre, da ultimo, la sent. [n. 188 del 2011](#) ed in senso analogo, in precedenza, le sentt. n. [272 del 2003](#), [n. 2 del 2004](#), [n. 188 del 2007](#)). Così da fornire in talune occasioni una risposta più favorevole

- alla legge regionale: è stato il caso, ad esempio, della questione concernente la previsione, quale causa di ineleggibilità, dello svolgimento della carica di Presidente della Giunta per due mandati consecutivi (c.d. limite del “doppio mandato”, a proposito del quale v., ora, il limite “di principio”, contenuto nell’art. 2, lett. f) della [L. n. 165/2004](#), per la cui disciplina, secondo il giudice costituzionale, “la fonte statutaria”, anche in ragione della debolezza dei legami che la materia presenta con la “forma di governo” regionale, “è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo” (v. Corte cost., [sent. n. 2 del 2004](#)). Più in generale, la Corte ha reputato inammissibili norme statutarie che determinino sia «direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione» sia «in modo diverso dal primo comma dell’art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo», quanto deve essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (così, ancora, nella [sent. n. 2 del 2004](#), arrivando, su questa base, a dichiarare l’illegittimità del comma 1, lett. a), c) ed e) dell’art. 38 dello Statuto della Regione Calabria così come approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003); ed in altre

- agli Statuti (è questo, si noti, il caso della fissazione del numero dei consiglieri regionali, in ragione della connessione di un tale aspetto con la forma di governo regionale (v. la [sent. n. 3 del 2006](#)). Si veda, ancora l’individuazione delle tempistiche inerenti alla prima riunione dei Consigli appena eletti (v. già la [sent. n. 196 del 2003](#)), il regime della *prorogatio* degli organi regionali (v. già la [sent. n. 196 del 2003](#) e, più di recente, la [sent. 68 del 2010](#)); l’individuazione del numero dei consiglieri regionali (v. la [sent. n. 3 del 2006](#)); l’elezione a suffragio universale e

Su un piano più generale (ossia indipendentemente dal fatto che chiamati in causa fossero i sistemi elettorali di Regioni a statuto ordinario¹⁹ o speciale²⁰, oppure quelli dei consigli comunali²¹, o ancora dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo²², e dello stesso Parlamento nazionale, specie nelle pronunce rese in sede di ammissibilità referendaria²³), occorre, invece, osservare come compaiano nella giurisprudenza costituzionale sia la nozione di

a) “sistema elettorale”, non espressamente definito e di tenore piuttosto tecnico in senso restrittivo²⁴: in questo senso, in alcune pronunce, è dato di ricavare “in controluce” l’inerenza di determinati istituti a tale ambito: è il caso, ad esempio, sul versante del sistema di votazione, del voto disgiunto²⁵, del voto limitato²⁶, del meccanismo di c.d. “candidatura multipla”²⁷; e, sul versante di assegnazione dei seggi, dei “quorum strutturali” dei votanti²⁸, dei “premi di maggioranza”²⁹, e delle “formule elettorali”³⁰; sia quella di

b) “legislazione elettorale”, epperò distinguibile dalla più ampia materia elettorale comprensiva dei meccanismi che regolano il procedimento di articolazione delle preferenze individuali in voti e la conversione dei voti in seggi³¹.

Come si diceva, invece, nella [sent. n. 151 del 2012](#), la Corte ha definito esplicitamente, connotandola in senso estensivo, la nozione di “sistema di elezione” reputandola «comprensiva,

diretto, in concomitanza con l’elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Giunta regionale (v. la [sent. n. 3 del 2006](#)). Sui rapporti tra materia elettorale e forma di governo regionale, v., in partic., G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in www.osservatoriosullefonti.it/doc_download/559-g-tarli-barbieri, 1/2012; S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010, spec. 43 e ss.; nonché, più in generale, il volume *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Bologna, 2007; e, da ultimo, il volume *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, a cura di F. Pastore, Torino, 2012.

¹⁹ V., ad es., Corte cost., sentt. [n. 356/98](#), [n. 304 del 2002](#) e [n. 2 del 2004](#).

²⁰ V., ad es., Corte cost., sentt. [n. 26 del 1965](#) e [n. 438 del 93](#) e ord. [n. 318 del 2006](#).

²¹ V., ad es., Corte cost., sent. [n. 6 del 1963](#).

²² V., ad es., Corte cost., sent. [n. 271 del 2010](#).

²³ V., ad es., Corte cost., sentt. [n. 47 del 1991](#), [n. 32 del 1992](#), [n. 33 del 1993](#), [n. 5 del 1995](#), [n. 10 del 1995](#), [n. 28 del 1997](#), [n. 13 del 1999](#), [n. 15 del 2008](#), e, da ultimo, [n. 13 del 2012](#).

²⁴ V., ad es., Corte cost., [sent. n. 438 del 1993](#).

²⁵ V., ad es., Corte cost., ord. [n. 305 del 2000](#).

²⁶ V., ad es., Corte cost., ordd. [n. 720 del 1988](#) e [n. 57 del 1963](#).

²⁷ V., ad es., Corte cost., sent. [n. 104 del 2006](#).

²⁸ V., ad es., Corte cost., sentt., [n. 173 del 2005](#) e, più di recente, [n. 242 del 2012](#).

²⁹ V., ad es., Corte cost., sent. [n. 107 del 1996](#).

³⁰ V., ad es., Corte cost., ord. [n. 57 del 1963](#).

³¹ Significativa, al riguardo, è quella giurisprudenza in cui si evidenzia la capacità del sistema elettorale di incidere sul «risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore» (dipendendo, un tale risultato, per l’appunto, «esclusivamente dal sistema elettorale adottato dal legislatore»), arrivando (anche) per questa strada la Corte a segnare la distanza concettuale tra, “sistemi di elezione” e «principio dell’uguaglianza del voto sancito dall’art. 48, secondo comma, della Costituzione», da un lato (concernendo, un tale principio, esclusivamente l’atto di «espressione del voto»: v. già le decc. [n. 43 del 1961](#) e [n. 10 del 1962](#) e, più di recente, le decc. [n. 429 del 1995](#) e [n. 160 del 1996](#)), e libertà individuale (di voto), dall’altro lato (col ritenere che «Il sistema elettorale tende[rebbe] solo a creare un rapporto conoscitivo tra un dato raggruppamento politico e il cittadino elettore»: v. la [sent. n. 203 del 1975](#)).

nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale»³². Su questa base, essa ha potuto includervi anche «la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne», concludendo per la riconducibilità all'art. 122, 1° comma, delle norme sul rimborso delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per le campagne elettorali regionali (contenute nel menzionato 4° comma dell'art. 5 del [D.L. n. 78/2010](#)).

II. La materia elettorale tra autonomia regionale ed eguaglianza rappresentativa.

Affermata, dunque, nella [sent. n. 151 del 2012](#), la natura di “principi fondamentali” (segnatamente, del “sistema di elezione”) di normative aventi «l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente», la Corte, nella di poco successiva [sent. 198 del 2012](#), è stata chiamata ad effettuare il controllo sul meccanismo di fissazione del “numero massimo” dei consiglieri (lett. a)) e degli assessori (lett. b)) regionali ai fini della collocazione delle Regioni nella classe di enti territoriali “più virtuosa”³³.

La Corte, pur confermando, come già accennato, che l’ammontare del numero di consiglieri regionali rientra nella sfera di autonomia regionale, inerendo, un tale aspetto, alla «struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost.», ha di fatto finito per ribaltare la propria giurisprudenza in materia³⁴, coll’affermare che un tale profilo ha, comunque, carattere recessivo rispetto al principio di eguaglianza consacrato dall’art. 3 della Costituzione. Nel percorrimiento di questa strada, essa ha finito dunque per posporre le ragioni dell’autonomia – va precisato, delle Regioni a statuto ordinario³⁵ – rispetto a quelle dell’economia, concludendo per la

³² La decisione in cui, a quanto ci risulta, la Corte, in precedenza, s’era avvicinata maggiormente a questo tipo di esito era stata la [sent. n. 394 del 2006](#) che, facendo propria una definizione estensiva (nonché, è possibile pensare, atecnica) della nozione aveva considerato come il «nostro sistema elettorale [sia] caratterizzato dalla regola in forza della quale le candidature e le liste di candidati debbono essere presentate da un numero prefissato di elettori, compreso tra un minimo e un massimo».

³³ La relativa previsione suscita, per vero, perplessità circa la sua assoluta idoneità a conseguire il dichiarato obiettivo di contenimento della spesa, se si conviene sulla decisività non tanto della numerosità dei soggetti in questione, quanto invece, soprattutto, sull’ammontare complessivo degli emolumenti previsti.

³⁴ V., al proposito, *supra*, nella parte finale della nota 18.

³⁵ La Corte, infatti, nel caso in commento, ha ravvisato la violazione da parte dell’art. 14, comma 2, del [D.L. n. 138 del 2011](#), dell’art. 116 Cost., col considerare come, essendo la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti, contenuta nei rispettivi statuti – i quali, si noti, «adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia» –, eventuali modifiche necessitino dell’intervento da parte «di fonti di rango costituzionale» e non ordinario (v., al proposito, la riduzione del numero dei componenti dell’Ars siciliana e dei consiglieri delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna operata dalle leggi cost. del 7 febbraio 2013, nn. [1](#), [2](#) e [3](#) attraverso la modifica, rispettivamente, dell’art. 13 dello St. spec. della regione Friuli-Venezia Giulia, dell’art. 3 dello Statuto della Regione siciliana, e dell’art. 16 dello Statuto speciale per la Sardegna); cfr., *amplius*, in argomento, L.

non violazione, da parte della norma impugnata, degli artt. 117, 122 e 123 della Costituzione, dato che la «disposizione censurata [...] nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati». Con ciò, a ben vedere, disponendo su quanto la legge cost. [n. 1/1999](#) e la legge cost. [n. 3/2001](#) non avevano previsto, che spetti, cioè, al legislatore statale stabilire (oltre che la durata, anche) il numero di componenti degli organi elettivi regionali³⁶.

Anche questa decisione, come la precedente, sembra segnalarsi per qualche aspetto inedito, vertendosi in una fattispecie in cui, in punto di “rappresentanza politica”, si adotta un approccio più “sostanzialista” al principio di eguaglianza³⁷. La Corte, infatti, individua nelle disposizioni costituzionali circa il rapporto elettori-eletti per i consiglieri (art. 48 Cost.: «il voto (...) è eguale») e le modalità dell’accesso ai pubblici uffici per gli assessori (art. 51 Cost.: «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza»), l’«espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresent[erebbero] una specificazione»³⁸. Secondo la Corte, la disposizione impugnata, col fissare un rapporto tra numero degli abitanti e numero dei consiglieri, e, quindi, tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), «mir[erebbe] a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati»; sicché, in assenza di criteri posti dal legislatore statale che regolino la composizione degli organi regionali «p[otrebbe] verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori)»³⁹, dato che «i seggi (nel

MACCARRONE, [Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198](#), in [Federalismi.it](#) (del 02.10.12).

³⁶ Con riguardo alle Regioni a statuto ordinario può pertanto dirsi che il 1° comma dell’art. 14 del [D.L. n. 138 del 2011](#) abbia decretato una sorta di “ritorno al passato”, con la fissazione del numero di consiglieri – e, ora, altresì assessori – regionali da parte della legge statale (cfr., in precedenza, l’art. 2 della [L. n. 108/1968](#)). Per un primo quadro delle conseguenti iniziative, intraprese dalle Regioni, di revisione dei propri statuti, cfr. E. BRUNO, [Nelle Regioni scatta la corsa alla riduzione dei consiglieri](#), in [www.ilsole24ore.com](#) del 3 ottobre 2012.

³⁷ Approccio condivisibile, però, con riguardo al voto individuale, data la sua imprescindibilità per la salvaguardia e l’effettiva valorizzazione delle situazioni appartenenti alla sfera politica (sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, 14 e ss.)

³⁸ Richiamando, al proposito, in modo per vero abbastanza problematico, la diversa fattispecie di cui alla sent. [n. 166 del 1972](#). In quest’ultimo caso, infatti, oggetto di impugnativa (per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost.) era stata la norma (contenuta nell’art. 5, n. 7, della [L. n. 108/1968](#)) che escludeva l’eleggibilità a consigliere regionale nelle Regioni a statuto ordinario dei capi degli uffici regionali, provinciali e locali dello Stato nella Regione.

³⁹ Per diverso profilo, si rammentino i problemi che proprio l’attribuzione della determinazione del numero di consiglieri regionali alle stesse Regioni ha comportato nel rapporto tra fonti regionali (Statuto/leggi elettorali), tanto da condurre, nella [sent. n. 188 del 2011](#), all’incostituzionalità della legge elettorale della Regione Puglia in quanto – diversamente da quanto fatto da altre Regioni (v. per tutte il Lazio) – aveva non solo espressamente recepito, ma anche apportato delle modifiche alle norme statali disciplinanti il premio aggiuntivo di maggioranza, prefigurando la possibilità di attribuzione di un premio di seggi aggiuntivi ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto, tale da determinare l’elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dallo statuto regionale (per maggiori approfondimenti al riguardo, v. A. DANESI, *Il numero dei consiglieri regionali nell’ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio*, in *Giur. Cost.*, 2011, 2552 e segg.; e A. FUSCO, “Settanta savi”... e non uno in più.

Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione».

Si tratta indubbiamente di una [pronuncia](#) innovativa, persino in quei passaggi argomentativi in cui la Corte sembra dare per “consolidati” taluni principi, quale, segnatamente, il «principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti» che non parevano, per vero, ancora pienamente valorizzati⁴⁰. Ma al riguardo, può addirittura immaginarsi che la Corte abbia voluto porre un’essenziale premessa per il più audace passaggio argomentativo, costituito dall’estensione, per via “analogica”, del principio ai componenti delle Giunte regionali, anche nell’ipotesi di nomina diretta da parte del Presidente della Regione. In altri termini, il principio rappresentativo andrebbe applicato non solo al rapporto tra elettori ed eletti, ma anche a «quello tra elettori e assessori», pur se semplicemente nominati, dal momento che, come si preoccupa di sottolineare la Corte, l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» (ex art. 3 Cost.) l’accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi). Là dove, a supporto di una tale operazione ricostruttiva, si adduce l’esempio delle elezioni di secondo grado: secondo la Corte, nel “pesare” l’elettorato attivo attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, «non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (richiamando, all’uopo, anche qui, per vero, in modo controvertibile, la diversa fattispecie⁴¹ di cui alla [sentenza n. 96 del 1968](#)⁴²).

Al di là, tuttavia, degli altri profili che la decisione imporrebbe di approfondire, e nella consapevolezza di come “la rappresentanza” costituisca fonte di delicatissime questioni teoriche e pratiche, deve almeno qui rilevarsi come, già nel costituzionalismo liberale, l’idea tracimante dalla sentenza di una certa assimilabilità dell’“elezione” alla “preposizione all’ufficio” fosse parsa

Riflessioni a margine di C. Cost. sent. n. 188/2011, in *Rass. Parlam.*, 2011, 1019 e segg.; per quanto riguarda, poi, le “criticità” presentatesi nella Regione Liguria, si rinvia ai *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo, Torino, 2011, 144.

⁴⁰ Sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 16 e ss.

⁴¹ Nel caso di specie, infatti, la questione verteva sulla compatibilità, in particolare, col principio di eguaglianza della previsione (di cui all’art. 7 della [L.R. siciliana n. 16/1957](#)) dell’impiego (fatto salvo dalla Corte) del c.d. “voto plurimo”, attribuito ai consiglieri comunali “in misura proporzionale ai voti validi portati dalla lista nella quale sono stati eletti”, per l’elezione del consiglio provinciale.

⁴² Nel caso di specie, infatti, “oggetto del contendere” era stato il voto plurimo nell’ambito del procedimento di elezione di secondo grado previsto dalla legge della Regione Sicilia (concernente le elezioni dei consigli provinciali da parte dei consiglieri comunali): la Corte ne ha fatto salvo l’impiego considerando come tale sistema di voto fosse comunque in grado di garantire «una completa salvaguardia dei diritti delle minoranze», e di non falsare la rappresentanza (di 1° grado) delle assemblee rappresentative (composta, nel caso di specie, in applicazione della proporzionale). Per quanto qui maggiormente rileva, la stessa ha, tra l’altro, avuto modo, incidentalmente, di considerare che in «materia di elettorato attivo l’art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato».

inadeguata a soddisfare proprio taluni elementi propulsivi dell'ideale democratico che andava emergendo⁴³. Ciò è già visibile, storicamente, con riferimento al *principio di separazione dei poteri*, nel cui ambito l'"asse" tra corpo elettorale e Parlamento è chiamato a strutturarsi e a contrapporsi a quello tra il sovrano e l'esecutivo di governo. Nonché, più in generale, con riguardo allo stesso *principio democratico* e all'idea, ad esso sottostante, per cui i rappresentati sono chiamati a decidere – quanto meno, nella forma minimale di una qualche manifestazione di «consenso»⁴⁴ – non solo «sulle persone», ma anche «sulle cose», qualificandosi il rappresentante non già, per l'appunto, come un semplice funzionario «preposto», ma «come un soggetto che “sta per” colui che all'ufficio lo ha destinato»⁴⁵.

Per altro profilo, ci si deve interrogare sul tipo di “caratura rappresentativa” che, secondo la Corte, sarebbe da riconoscersi agli assessori regionali nominati. Sembra, in proposito, indubitabile che il paradigma della “rappresentanza politica”, con connessa posizione di responsabilità (politica) non possa trovare spazio in mancanza di un rapporto elettivo diretto o indiretto. A meno di non voler assimilare, come pare faccia arditamente la Corte, una scelta (*rectius*, una nomina: quella, per l'appunto, degli assessori) nel migliore dei casi tecnico-discrezionale, senza possibilità alcuna di ratifica democratica, in ogni tempo revocabile, ad un'elezione indiretta.

Se mai, volendosi tentare una diversa categorizzazione di ordine generale, è possibile considerare che, come per qualsiasi funzionario, non importa se professionale od onorario, anche per i componenti degli esecutivi debba valere, per quanto di ragione, il dettato dell'[art. 98, comma 1, Cost.](#), che mette in primo piano il “servizio esclusivo della Nazione” che i pubblici impiegati sono chiamati a prestare. Si noti, tuttavia, come anche quest'ultima circostanza sconsigli di configurare il rapporto tra assessori e Presidente come rappresentativo di secondo grado⁴⁶, potendosi, ci pare, al più, intravedere in esso un legame di tipo collaborativo-burocratico con affidamento (all'assessore *uti singulus*) di compiti “a geometria variabile”, esercitati sulla base di

⁴³ Cfr., sul punto e per le considerazioni che seguono, in particolare, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 115 e segg.

⁴⁴ V'è, del resto, chi considera, per l'appunto, che la «democrazia», che si è sviluppata specialmente con il XIX secolo e l'affermarsi del suffragio universale, «è definita regola del “consenso popolare” o sistema nel quale le decisioni sono assunte da un corpo rappresentativo del popolo, periodicamente sottoposto a verifica», prendendo, ci pare, le distanze da quella «nozione estensiva di democrazia, che non corrisponde al mero controllo popolare-elettorale, ma a una serie di garanzie riconducibili alle forme del “constitutional self-government”» (S. CASSESE, *Il Diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009, 156 e 161-162).

⁴⁵ Così, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., 116.

⁴⁶ Si noti come, in tale ordine di idee, la dottrina, nell'esaminare i «soggetti dotati dei requisiti necessari per la nomina» ai sensi della normativa italiana, quali componenti del Comitato delle Regioni dell'U.E., “dubiti” «della perfetta rispondenza ai requisiti comunitari» (che mettono in primo piano l'elemento della “rappresentanza nazionale”), per quanto concerne, proprio, «gli assessori nominati direttamente dal capo della giunta», col ritenerli, in forza di un tale rapporto (di nomina) «legati solo a lui, e non all'assemblea elettiva» (così P. COSTANZO, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 3a ed., a cura di Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, Torino, 2010, 460).

una relazione di subalternità allo stesso Presidente regionale. Ciò che è tanto più vero, ci pare, nell'ipotesi in cui risulti sancito il potere del Presidente della Regione di nominare e revocare i membri della Giunta, e, più in generale, nella forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni, a "Presidente eletto a suffragio universale e diretto", dato che, in questo caso, come peraltro riconosciuto proprio dalla giurisprudenza costituzionale «nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori» (v. la [sent. n. 12 del 2006](#))⁴⁷.

Il problema teorico (ma non privo di conseguenze pratiche) resta, in ogni caso, aperto e suscettibile di ulteriori riflessioni. Ciò che è tanto più vero se sol si rifletta sulla logica "deduttiva" seguita nella pronuncia *de qua*, che ha condotto la stessa Corte costituzionale a non farsi carico delle specificità di eventuali diverse forme di governo regionali.

⁴⁷ Anche se è poi, soprattutto, adottando un approccio di tipo "induttivo", che ci si avvede di come estremamente variabili siano, attualmente, "le logiche" sottostanti alla selezione dei componenti degli esecutivi regionali. Al punto da poter risultare difficoltoso persino rintracciarvi quel rapporto fiduciario (in senso stretto) tra "capo" (dell'esecutivo) e "membri di governo", che (secondo quanto generalmente ammesso) sarebbe individuabile, ad esempio, fatte le dovute differenze del caso, nelle forme di governo presidenziali o parlamentari *Westminster*. Nel quadro ordinamentale attuale, insomma, il "profilo fiduciario" tra "capo" e membri dell'esecutivo, lungi dal costituire "la regola", sembra essere divenuta l'"eccezione", ovvero uno – ma non il solo, né, tanto meno, necessariamente, il principale – degli elementi su cui si basa il reclutamento dei componenti, prima, e la "sopravvivenza", poi, – degli stessi organi di governo.