



UNA FONTE STATALE PUÒ DETERMINARE IL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI? NOTE A MARGINE DI UNA CRITICABILE SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE (N. 198/2012)*.

di

Andrea Danesi

*(Assegnista di Ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma)*

17 aprile 2013

Sommario: 1. Il riparto di competenza in materia di fissazione del numero dei consiglieri regionali e l'art. 14 del d.l. n. 138/2011; 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012; 3. Critica della soluzione adottata dalla Consulta; 4. Gli effetti della decisione.

1. Il riparto di competenza in materia di fissazione del numero dei consiglieri regionali e l'art. 14 del d.l. n. 138/2011

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale torna ad occuparsi della questione della fissazione del numero dei consiglieri regionali¹. In questa occasione, però, la Consulta non si occupa della questione circa la spettanza della competenza in materia, ossia se essa sia attribuibile allo Statuto o alla legge regionale, come invece accaduto in occasioni precedenti²;

* In corso di pubblicazione su *Giurisprudenza italiana*, 2013. L'articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Il presente commento si concentra esclusivamente sul problema della fissazione del numero dei consiglieri regionali, nonostante la norma oggetto del giudizio costituzionale preveda, a fini di riduzione della spesa pubblica, anche la riduzione dei componenti delle Giunte regionali. Per un primo commento alla sentenza, incentrato sui profili inerenti le regioni speciali, cfr. L. Maccarrone, *Sui costi della politica la Corte marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost., 20 luglio 2012, n. 198*, in *federalismi.it*, n. 19/2012 (www.federalismi.it).

² Corte cost., sent. n. 188/2011, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, p. 2439 con commento di G. D'Alessandro, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, il quale critica la sentenza, nella sua impostazione dogmatica circa i

stavolta la questione riguarda la compatibilità costituzionale di una norma statale che vincoli le regioni a modificare il numero dei consiglieri regionali.

Prima di addentrarsi nell'analisi della sentenza, occorre brevemente riassumere il quadro normativo all'interno del quale inserire la fattispecie concreta.

Per quanto riguarda le regioni ordinarie, antecedentemente alla riforma costituzionale del 1999, la fissazione del numero dei consiglieri era una materia di esclusiva competenza statale, ex art. 122, c. 1, Cost.³. In applicazione della norma costituzionale, il Parlamento approvò la legge n. 108/1968 sulle elezioni regionali, all'interno della quale veniva disciplinata anche la composizione numerica dei consigli regionali⁴. Il quadro normativo è però mutato con la riforma costituzionale del 1999, quando la legge cost. n. 1 ha modificato l'art. 122 Cost. eliminando, tra l'altro, l'espressa previsione dell'attribuzione alla legge statale della competenza a fissare il numero dei consiglieri regionali⁵. Nell'ottica di un complessivo ripensamento e rafforzamento delle fonti regionali, portato a compimento due anni più tardi con la legge cost. n. 3/2001, è sembrato ovvio che la mancata attribuzione alla legge statale della competenza di cui si discute avesse come conseguenza la traslazione della stessa entro la sfera materiale riservata ai nuovi statuti regionali. Questi ultimi godono infatti ora di una esplicita riserva di competenza in materia di "forma di governo" regionale e non è revocabile in dubbio che la fissazione del numero dei consiglieri regionali sia in essa ricompresa⁶, attenendo ad una scelta fondamentale di organizzazione regionale. Sul punto, anche la

rapporti tra statuto regionale e legge regionale, che secondo la Consulta sono disciplinati sia dal principio di gerarchia che da quello di competenza. La sentenza è inoltre commentata da F. Gabriele, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e leggi elettorali regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale*, in *Consulta on line* (www.giurcost.org); G. Tarli Barbieri, *La sent. n. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

³ Il quale prevedeva che spettasse alla competenza legislativa statale "Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali".

⁴ L'art. 2, c. 1, della legge prevede infatti che: "Il consiglio regionale è composto:

- di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti;
- di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti;
- di 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti;
- di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti;
- e di 30 membri nelle altre regioni".

⁵ Il nuovo art. 122, c. 1, Cost. prevede che: "Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi".

⁶ T. Martinez-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giappichelli, 2009, p. 43; P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2009, p. 171; M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, 2008, p. 261. Ciò a prescindere dall'artificialità della distinzione tra sistema elettorale, riservato alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, e forma di governo, riservata invece agli statuti regionali, e all'impossibilità di delimitare nettamente cosa rientri nell'uno piuttosto che nell'altra; sul punto cfr., per tutti M. Luciani, *Governo, forme di*, in *Enc. dir.*, Ann., III (2010), p. 583, il quale rimarca l'*artificialità* della separazione tra normativa elettorale e normativa sulla forma di governo.

giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, concorda⁷. A riprova della bontà di tale interpretazione vi è, del resto, anche il dato di fatto per il quale tutti gli statuti di nuova generazione finora adottati⁸ prevedono il numero dei consiglieri regionali⁹. Sulla materia potranno poi intervenire le leggi elettorali regionali, solo laddove espressamente previsto dagli statuti, e solo per specificare quanto da essi stabilito, ad esempio disciplinando la variabilità del numero in adozione del premio di governabilità¹⁰. Sicuramente, però, esse non possono contenere disposizioni in conflitto con quelle statutarie, pena la loro illegittimità. Le leggi statali non potrebbero invece in alcun modo disciplinare la materia, né influenzare o limitare le scelte regionali, se non nei limiti della espressione dei principi fondamentali in materia di sistema elettorale regionale, ai sensi dell'art. 122, c. 1, Cost.¹¹.

Per quanto riguarda, invece, le regioni speciali, il numero dei consiglieri è fissato nei rispettivi statuti che, come noto, sono contenuti in leggi costituzionali. La legge cost. n. 2/2001 ha poi sottratto agli statuti speciali la competenza in materia di forma di governo e sistema elettorale,

⁷ Corte cost., sent. n. 3/2006, punto 3.3 *Cons. dir.*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 33; Id., sent. n. 188/2011. Cfr. inoltre Cons. St., sentt. nn. 163 e 165 del 2011, che confermano Tar Lazio, sentt. nn. 32494 e 32495, oltre a Tar Puglia, ord. n. 197/2010, per un commento delle quali cfr., se si vuole, A. Danesi, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi della Regione Puglia e Lazio*, in *Giur. cost.*, 3/2011, p. 2562 ss.

⁸ Nelle regioni che ancora non hanno approvato il nuovo statuto, Basilicata e Molise, continuano ad applicarsi le norme della legge n.108/68 e della successiva legge n. 43/1995, in forza della clausola transitoria di cui all'art. 5, l. cost. n. 1/1999. Sul rapporto tra disciplina dettata dall'art. 5, l. cost. n. 1/99, nuovi statuti e legge elettorali regionali si veda F. Drago, *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra art. 5, legge cost. n. 1/99, statuti regionali e leggi elettorali*, in *federalismi.it*, n. 3/2004 (www.federalismi.it). Per una ricostruzione dei rapporti tra fonti statali e regionali nella materia elettorale si veda anche G. Tarli Barbieri, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli 2006, p. 11 ss.

⁹ Alcuni in maniera fissa (Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Piemonte); altri, seppur problematicamente, in maniera tale da rendere ammissibile un numero variabile di consiglieri in applicazione del c.d. "premio di governabilità" (Abruzzo, Calabria, Lombardia, Toscana, oltre a Veneto e Liguria) che fissano però un numero massimo di consiglieri non superabile tramite l'applicazione del premio di governabilità.

¹⁰ Proprio abbracciando la ricostruzione dei rapporti tra fonti sopra descritta, la Consulta, con la recente sentenza n. 188/2011, ha annullato una norma della legge elettorale della Regione Puglia che, richiamandosi alla vecchia legge n. 108/1968 attraverso la tecnica del rinvio, aveva recepito nell'ordinamento pugliese anche il meccanismo del c.d. premio di governabilità, rendendo di fatto, variabile il numero dei consiglieri regionali che invece lo Statuto prevedeva come fisso e immutabile. Sulla situazione verificatasi in Puglia e, sul quella simile del Lazio, si vedano: A. Sterpa, *Il numero dei consiglieri regionali tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Foro Amministrativo – TAR*, n. 9-2010, p. 3052 ss.; G. Tarli Barbieri, *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e in Puglia: si possono assegnare "seggi aggiuntivi"?*, in *Forum di quaderni regionali* (www.forumcostituzionale.it), che risale ad un momento precedente l'intervento dei giudici amministrativi, come anche E. Paparelli, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in *Rivista AIC* (www.associazioendeicostituzionalisti.it).

Ricostruisce lo stato dell'arte, a seguito della sentenza citata, sull'applicazione o meno nelle singole regioni del c.d. premio di governabilità, G. Tarli Barbieri, *Le sent. 188/2011*, cit., p. 10 ss.

¹¹ La dottrina ha tuttavia sottolineato che, data la contiguità della materia elettorale con la forma di governo, potrebbero verificarsi limitazioni e sovrapposizioni tra fonti statali e statuti regionali, facendo in qualche modo rivivere, per gli statuti, il vecchio limite del rispetto delle leggi della repubblica; cfr. A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, p. 475; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, p. 200; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, 464.

attribuendola ad una nuova fonte del diritto, la legge statutaria¹², senza però attribuire espressamente ad essa la competenza a fissare il numero dei consiglieri regionali, precisato invece in ogni statuto speciale; per cui deve ritenersi che la fissazione del numero dei consiglieri rimanga di esclusiva competenza degli statuti, dovendo la legge statutaria adeguarsi a quanto in essi prescritto sul punto¹³.

In tale contesto è intervenuto l'art. 14, c. 1, del d.l. n. 138/2011, a norma del quale, per “il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica”, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, c. 3, d.l. 98/2011, debbono adeguare i propri ordinamenti ad una serie di parametri¹⁴. Tra questi, c'è la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori, che ciascuna

¹² Sulla questa fonte del diritto cfr., in generale, R. Bin-G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 179 ss.; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 237 ss.; con specifico riferimento alla materia elettorale nelle regioni speciali, cfr. M. Cosulich, *Il sistema elettorale*, cit., p. 157 ss., che ricostruisce approfonditamente i rapporti tra statuti speciali e leggi statutarie.

¹³ Gli statuti speciali prevedono tutti il numero dei consiglieri regionali, per cui la legge statutaria (o la legge elettorale in Sicilia, sulla quale cfr. M. Cosulich, *ult. op. cit.*, 163 ss), disciplinando il sistema di elezione del consiglio, dovrà necessariamente tenerne conto.

¹⁴ I parametri previsti dall'art. 14, c. 1 sono:

“a) *previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;*

b) *previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto;*

c) *riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto;* (127)

d) *previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale;*

e) *istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti;* (127) (130)

f) *passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata*”.

regione doveva adottare entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto per essere efficace dalla prossima legislatura.

Le regioni, per adeguarsi a quanto previsto dalla norma avrebbero quindi dovuto modificare i propri statuti e, congiuntamente, le leggi elettorali; il decreto non obbliga gli enti regionali all'adattamento ma, con una formulazione che assomiglia molto ad una sorta di vero e proprio "ricatto"¹⁵, si può dire che le incentiva, perdendo esse altrimenti la possibilità di essere inserite nella lista di regioni virtuose ai fini della fruizione dei "premi" in materia fiscale previsti dalla legislazione vigente¹⁶. Tuttavia, nonostante, nei fatti, la norma avrebbe obbligato le regioni ad adeguarsi alla riduzione dei consiglieri, la successiva legge n. 183/2011 ha eliminato il carattere volontario dell'adeguamento regionale, prevedendo seccamente che "le regioni adeguano" i propri ordinamenti ai parametri elencati¹⁷. Anche formalmente, quindi, non si tratta più di una mera possibilità lasciata alle regioni, ma di un vero e proprio obbligo.

Il meccanismo descritto si applica anche alle regioni speciali: ai sensi del comma 2 dell'art. 14, l'adeguamento a quanto previsto nel comma 1, costituisce infatti per queste "*elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente*"¹⁸.

Si tornerebbe, quindi, allo *status quo ante* riforma del 1999, con una prima differenza per la quale la legge statale non fisserebbe in maniera inderogabile il numero dei consiglieri regionali, ma solo il loro limite massimo calcolato in rapporto al numero della popolazione

¹⁵ A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?*, in *federalismi.it*, n. 16/2011 (www.federalismi.it), p. 4, parla di "ricatto finanziario".

¹⁶ Insistendo sul fatto che la norma prevedeva solo una possibilità per le regioni, e non un obbligo, una parte della dottrina aveva concluso per la sua legittimità, non riscontrando una invasione *tout court* da parte dello Stato in una materia regionale; cfr. G. D'Auria, *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. dir. amm.* 2011, p. 15.

¹⁷ Il nuovo primo comma dell'art. 14, d.l. n. 138/2011 così recita: "*Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri: ...*".

¹⁸ L'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede che "*l'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente*".

L'art. 27 della legge n. 42 del 2009, intitolato "*Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*", prevede, al primo comma, che "*le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)*".

regionale, lasciando liberi i consigli regionali di fissare il numero preciso; e una seconda differenza che riguarda l'estensione alle regioni speciali della norma stessa.

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012

Le disposizioni si inseriscono in un filone normativo di riduzione della spesa pubblica che vede lo Stato centrale impegnato ad assicurare risparmi di spesa. Filone che produce però inevitabili conflitti tra centro e periferia, visto e considerato che le previsioni statali si applicano anche nei confronti delle regioni, con conseguenti limitazioni della loro autonomia¹⁹.

Ed infatti, si è fin da subito sottolineato come l'art. 14 del d.l. n. 138/2011 sembrava in contrasto con la riserva agli statuti regionali della competenza a fissare il numero dei consiglieri²⁰, con la conseguenza che subirebbe una grave lesione proprio quell'autonomia regionale che la norma stessa dichiara invece di voler garantire affidando alle regioni il compito di modificare i propri ordinamenti²¹.

In questo contesto, come era facile prevedere, la disposizione di cui si discute è stata impugnata in via diretta da molteplici regioni, sia ordinarie che speciali, già prima della modifica operata dalla legge n. 183/2011.

Per comodità espositiva, può anticiparsi la suddivisione che la Corte costituzionale effettua nel risolvere le questioni, separando quelle che riguardano le regioni speciali da quelle inerenti le regioni ordinarie.

Le regioni speciali Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino-Alto Adige, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 14, c. 2 del d.l. n. 138/2011 lamentando la violazione degli articoli nn. 3, 116, 117, cc. 3 e 6, e 119 Cost., oltre alla violazione delle disposizioni dei rispettivi statuti relative alla forma di governo, alla modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all'indennità dei consiglieri²².

¹⁹ In dottrina, si parla infatti di ricentralizzazione del regionalismo italiano, attuato anche attraverso le competenze statali in materia fiscale; Cfr. M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, 2012, 229 ss., che analizza la limitazione della competenza regionale ad opera dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

²⁰ A. Sterpa, *ult. op. cit.*, p. 3 s.

²¹ G. Tarli Barbieri, *ult. op. cit.*, p. 12.

Ulteriore profilo problematico della norma riguarda il fatto che essa si applica indistintamente sia alle regioni ordinarie che a quelle speciali, nonostante la evidente diversità delle modalità con le quali queste ultime dovrebbero affrontare il proprio adeguamento alle disposizioni dell'art. 14 impugnato, essendo gli statuti speciali contenuti in leggi costituzionali.

²² Artt. 14, 15, 16 e 25 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 24, 25, 36, 47 e 48 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; artt. 15 e 16 dello Statuto della Regione Sardegna. La Regione Trentino-Alto Adige e le

Le regioni Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania e Calabria hanno invece impugnato l'art. 14, c. 1, del d.l. n. 138/2011 con censure che la Consulta raggruppa in tre gruppi, il primo dei quali investe l'intero comma 1 dell'art. 14, per violazione degli artt. nn. 117, cc. 2, 3 e 4, 119, 122 e 123 Cost.²³.

Non vi è dubbio che le censure fondate sulla indebita invasione da parte della norma statale delle competenze statutarie regionali apparivano quelle più forti; ed infatti la decisione della Consulta si concentra su tale profilo.

Sotto questo aspetto, i ricorsi regionali seguivano un ragionamento lineare quanto semplice: il combinato disposto degli articoli nn. 122 e 123 Cost., per le regioni ordinarie, e quello dell'art. 116 Cost. con le norme degli statuti, per le regioni speciali, individuano chiaramente nello statuto regionale la fonte competente a disciplinare la forma di governo di regionale. Sia per le regioni ordinarie che per quelle speciali non potrebbe dunque ammettersi, in tale materia, una invasione da parte di una fonte statale, non potendo essa trovare fondamento nella competenza statale a fissare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Province autonome di Trento e di Bolzano, lamentano inoltre la violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto regionale, che disciplinano il procedimento di modifica dello stesso statuto, sulla base della considerazione per la quale la norma impugnata avrebbe l'effetto di modificare in via diretta la composizione degli organi di governo della Regione e delle Province, violando così le norme che disciplinano la modifica dello statuto.

²³ Il secondo gruppo di censure riguarda solo le lettere *a*) e *b*) dell'art. 14, c. 1, in relazione ai limiti temporali entro i quali la riduzione sia dei consiglieri sia degli assessori deve essere adottata da ciascuna Regione (sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso), in relazione all'art. 3 Cost.; il terzo gruppo di censure riguarda invece oggetto l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, in riferimento agli artt. nn. 100, 103, 117, cc. 3 e 4, e 121 Cost. La Regione Calabria lamenta inoltre la violazione dell'art. 77 Cost., per assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, e dell'art. 70 Cost., in quanto in tal modo le Camere sarebbero state espropriate della funzione legislativa. La Regione Veneto ha impugnato anche l'articolo 30, comma 5, della legge n. 183/2011, che, come visto, ha modificato l'art. 14, c. 1, del d.l. n. 138/2011.

Per quanto riguarda, nello specifico, le disposizioni che riguardano la fissazione del numero dei consiglieri regionali, le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., perché detterebbe una disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente; l'art. 119 Cost., in quanto stabilirebbe le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità; l'art. 117, c. 4, Cost., perché invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale; l'art. 123 Cost., in quanto lederebbe la potestà statutaria delle Regioni; l'art. 122 Cost., perché attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto alla determinazione della durata degli organi elettivi e dei principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Per quanto riguarda il rispetto della tempistica prevista dalla norma le Regioni Emilia Romagna e Umbria lamentano la violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'iter di approvazione dello statuto è suscettibile di avere una durata maggiore dei sei mesi previsti dalla norma, a causa dell'eventuale referendum e dell'eventuale questione di legittimità costituzionale previsti dall'art. 123 Cost.; la Regione sarebbe quindi ritenuta responsabile per il rispetto di un termine (previsto sia per l'adozione della modifica, sia per la sua efficacia) di cui essa non dispone compiutamente, in violazione dunque dell'art. 3 Cost.

Le difese statali puntavano, innanzitutto, sulla inammissibilità dei ricorsi, data la modifica apportata dall'art. 30 della l. n. 183/2011²⁴, e nel merito, insistevano per l'infondatezza dei ricorsi, non risultando lesa l'autonomia né delle regioni ordinarie²⁵, né di quelle speciali²⁶.

La decisione dei Giudici costituzionali è incentrata, come detto, esclusivamente sui motivi di ricorso fondati sulla violazione delle competenze statutarie, tanto delle regioni ordinarie, quanto di quelle speciali, dichiarando infondata l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato e assorbiti gli ulteriori profili.

La premessa del ragionamento della Consulta è quella per cui la fissazione del numero dei consiglieri è materia di competenza degli statuti regionali, tanto ordinari quanto speciali. La decisione prende dunque le mosse dalla posizione degli statuti all'interno del sistema delle fonti italiano, verificando poi, nel caso concreto, se le norme statali hanno violato i principi che regolano i rapporti con le fonti di autonomia regionale. Proprio per questo, la Corte costituzionale scinde in due parti il proprio ragionamento e si occupa, partitamente, della legittimità costituzionale della norma impugnata in relazione alle regioni speciali e poi in relazione a quelle ordinarie.

In relazione agli statuti speciali il ragionamento della Corte è semplice e lineare, racchiuso in poche righe di motivazione. L'art. 14, c. 2, d.l. n. 138/2011, per essere attuato nelle regioni speciali richiede la modifica degli statuti, essendo ivi contenuta la fissazione del numero dei consiglieri delle singole regioni. Ciò però contrasta irrimediabilmente con l'art. 116 Cost., che prevede appunto che gli statuti speciali siano adottati con legge costituzionale. La norma impugnata è dunque illegittima, in quanto una norma contenuta in una fonte di rango primario, nel caso di specie un decreto legge convertito poi in legge, non può in alcun modo limitare e vincolare una norma di grado superiore, come, appunto, gli statuti speciali.

Tanto basta per dichiarare l'illegittimità dell'art. 14, c. 2, d.l. n. 138/2011. Il discorso è impostato esclusivamente sulle relazioni tra le fonti del diritto oggetto e parametro del giudizio e dunque, in applicazione del criterio gerarchico, si conclude con la dichiarazione di

²⁴ Per l'Avvocatura, le doglianze regionali sarebbero "comunque superate", in quanto sarebbe stato eliminato il collegamento tra l'adeguamento ai parametri previsti dall'art. 14, comma 1, e la collocazione delle Regioni nella classe di enti territoriali più virtuosa ai fini dell'applicazione della disciplina del patto di stabilità.

²⁵ L'Avvocatura sosteneva che le disposizioni censurate lascerebbero alle Regioni un ampio margine di scelta, nel rispetto del vincolo stabilito dal legislatore statale e per questa via l'autonomia regionale non sarebbe lesa.

²⁶ Per quanto riguarda la posizione delle regioni speciali, l'Avvocatura statale ritiene che i parametri indicati dall'art. 14, "seppur specifici, rientrano in quelle disposizioni atte a dare concreta effettività al patto di stabilità" e, quindi, costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la norma censurata non modificherebbe l'assetto organizzativo regionale, come disciplinati dai rispettivi statuti speciali, in quanto l'adeguamento ai parametri indicati dall'art. 14, comma 1, varrebbe solo "quale condizione per l'applicazione dell'art. 27" della legge n. 42/2009 e come "riferimento per l'applicazione di misure premiali e sanzionatorie".

illegittimità della norma di rango primario tese a condizionare o limitare una norma di grado costituzionale.

In relazione alle regioni ordinarie, la Corte costituzionale parte dall'assunto secondo cui le norme in questione, che hanno come scopo quello di porre parametri rispetto ai quali l'azione regionale deve adeguarsi al fine del coordinamento della finanza pubblica, incidono sull'organizzazione regionale, regolata dagli artt. nn. 121 e 123 Cost. ed in particolare, aggiungiamo noi, sulla potestà statutaria regionale.

Potestà statutaria che, come noto, l'art. 123 Cost. vincola al rispetto del solo limite dell'armonia con la Costituzione²⁷: l'unico limite sostanziale di legittimità oggi esistente per gli statuti²⁷.

A questo punto la Consulta avrebbe dovuto verificare se norme, come quelle dell'art. 14 impugnato, che dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, per il quale lo Stato ha una competenza limitata ai soli principi della materia, possano limitare legittimamente la potestà statutaria regionale. Ed, invece, con un salto di prospettiva poco giustificabile, i Giudici costituzionali cambiano inquadramento delle norme oggetto del giudizio, riportandole nell'alveo di applicazione degli articoli 48 e 51 Cost., collegate direttamente con l'art. 3 Cost.²⁸.

Ed infatti la Consulta prima specifica che tutti gli statuti ordinari devono essere in armonia con le norme che la Costituzione detta in tema di rapporto tra elettori ed eletti per i consiglieri e in tema di modalità di accesso ai pubblici uffici per gli assessori: venendo in rilievo, *“per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost., entrambe espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968)”*.

Dopo di che qualifica la disposizione censurata, che fissa un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), come norma tesa *“a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati”*.

Da queste premesse, il passo successivo è quasi scontato: la norma statale è legittima in quanto volta ad evitare squilibri di rappresentanza tra le varie regioni, in relazione al rapporto

²⁷ Cfr. G. D'Alessandro, *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2008, 160 ss.

²⁸ Come sottolineato da L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013, p. 8.

tra elettori ed eletti. Se così non fosse, e quindi “in assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali”, potrebbe “verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel 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”. La disposizione censurata non viola quindi gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, 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 nominati²⁹.

3. Critica della soluzione adottata dalla Consulta

La disposizione impugnata, dunque, da un lato non può vincolare gli statuti speciali in virtù della loro posizione gerarchica superiore (fonti costituzionali); dall’altro lato, può invece limitare la potestà statutaria delle regioni ordinarie. Ciò in quanto l’art. 14, c. 1, d.l. n. 138/2011 detta norme che regolano i rapporti tra elettori ed eletti, esplicitando un principio di diretta attuazione degli articoli nn. 48, 51 e 3 Cost. e che quindi, in applicazione del limite dell’“armonia con la Costituzione”, vincolano tutti gli statuti ordinari al fine di evitare squilibri di rappresentanza tra le varie regioni.

E, del resto, nell’impostazione adottata dalla Corte, l’unica soluzione era quella di fondare la limitazione alla potestà statutaria sul limite dell’armonia con la Costituzione³⁰, oggi l’unico limite di legittimità esistente per la fonte statutaria³¹. Limite per il quale la giurisprudenza

²⁹ La Corte costituzionale estende tali principi anche alla fissazione del numero degli assessori. Specifica infatti che: “come già notato, il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall’art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall’art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l’elettorato attivo è 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» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all’art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l’accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi)”.

³⁰ Cfr. F. Ghera, *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, n. 4/2012.

³¹ Si tratta di un limite non introdotto ex novo dalla riforma del 2001, ma presente anche nella versione originaria della Costituzione che prevedeva inoltre per gli statuti ordinari il limite dell’“armonia con le leggi della Repubblica” e quello, di merito, dell’interesse nazionale. Venuti meno questi ultimi due, l’“Armonia con la Costituzione” resta di difficile delimitazione; infatti, il fatto che il limite in questione «permanga da solo» purtroppo non significa che sia divenuto più chiaro nella sua portata ed estensione» (A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell’«armonia con la Costituzione»*, cit., p. 453). La dottrina, pur dando per certo che esso significhi “qualcosa in più” del semplice rispetto della Costituzione per la quale opera l’art. 117, c. 1, Cost.,

costituzionale ha specificato che gli statuti devono inserirsi nell'ordinamento costituzionale vigente rispettando non solo la Costituzione, ma anche il sistema costituzionale complessivo, formato dalla Carta costituzionale e dalle leggi ordinarie di diretta attuazione di essa³², come appunto, nella fattispecie, sarebbe l'art. 14 del d.l. n. 138/2011.

La soluzione non sembra però convincente ed evidenzia alcuni vizi di fondo nel ragionamento seguito.

In primo luogo, viene in evidenza l'inquadramento della norma oggetto della decisione.

Nonostante, infatti, l'intervento del legislatore statale avesse come obiettivo espresso quella della riduzione delle spese degli apparati pubblici, la Corte costituzionale non tiene in considerazione tale aspetto, ma incentra il discorso sul terreno scivoloso della rappresentanza politica e sulla necessità di evitare che si creino sperequazioni tra le varie regioni nel rapporto tra elettore ed eletto, in violazione degli art. 48, 51 e 3 della Costituzione. La norma impugnata non sarebbe quindi norma di coordinamento della finanza pubblica che mira ad allargare la partecipazione regionale alla riduzione delle spese pubbliche, ma norma attuativa di un generale principio di equilibrio rappresentanti/rappresentati, che, invero non sembra affermato in giurisprudenza³³.

Probabilmente, lo slittamento di piani è stato necessario alla Consulta per "salvare" la norma, altrimenti destinata ad una dichiarazione di illegittimità. Nell'ormai copioso filone giurisprudenziale in materia di interventi legislativi statali volti alla riduzione delle spese pubbliche, nel quale si inserisce, almeno nelle intenzioni del legislatore, anche l'art. 14 del d.l. n. 138/2011, tali interventi sono ritenuti legittimi nei confronti delle regioni, in quanto

spazia tra un tesi estrema, per la quale la formula sarebbe inutile, priva di significato (A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 618), ad una per la quale esso imporrebbe qualcosa di meno del rispetto di cui all'art. 117, c. 1 Cost., aprendo anche alla possibilità di deroghe della Costituzione (F. Sorrentino, R. Calvano, *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Il corriere giuridico*, 2000, p. 425). In mezzo, altre tesi che restringono la portata del limite in riferimento a quelle parti degli statuti che disciplinano fattispecie che non sono obbligati a disciplinare e riguardo alle quali non è ravvisabile in Costituzione una disciplina, di principio o di dettaglio, che ad esse sia puntualmente riferibile (M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., p. 168); ancora che lo legano al principio di unità indivisibilità della Repubblica (S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 574), o ne propongono una interpretazione differente rispetto alle diverse parti della Costituzione (M. Carli, C. Fusaro, *sub art. 121, 122, 123, 126 Cost.* in, *Commentario alla Costituzione, Supplemento legge cost.* 22 novembre 1999, n. 1, a cura di G. Branca, continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2002, p. 31).

La Corte è intervenuta sul punto, con una serie di pronunce ha specificato che il limite in questione, "lungi dal depotenziarla, rinalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito" (Corte cost., sent. n. 304/2002, seguita dalle successive sentt. nn. 306/2002, 196 e 313 del 2003, 2, 372, 378 e 379 del 2004).

³² Cfr. Corte cost., sent. n. 12/2006.

³³ Ancora più problematica è la sua applicazione nei confronti degli assessori, che non sono eletti dalla popolazione regionale. Su tale argomento, cfr. L. Trucco, *ult. op. cit.*, p. 9 s.

principi di coordinamento della finanza pubblica, purché rispettino due condizioni: siano intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi³⁴. È evidente che l'applicazione di tali requisiti alle disposizioni dell'art. 14 del d.l. n. 138/2011 avrebbe condotto ad una sua dichiarazione di illegittimità costituzionale. Per questo motivo la Corte è costretta a spostare l'inquadramento della norma: per suffragare l'ipotesi che non si stia trattando di una invasione in una sfera materiale riservata alle regioni, ma dell'applicazione di un principio costituzionale al quale le regioni devono adeguarsi.

Ma lo spostamento conduce il discorso su un terreno impervio, sul quale è difficile fondare una soluzione inattaccabile.

Ed infatti, e passiamo al secondo punto critico, la Corte costituzionale specifica che la norma impugnata è attuazione di un principio costituzionale solo dopo aver già analizzato la sua legittimità nei confronti degli statuti speciali, invece di utilizzare tale impostazione come premessa di tutto il ragionamento.

La Corte enuclea infatti il principio del necessario rispetto di un rapporto fisso tra elettori ed eletti, ma successivamente verifica la sua incidenza solo sugli statuti ordinari e non anche su quelli speciali, in rapporto ai quali l'illegittimità della norma era stata risolta poche righe prima solo ed esclusivamente in riferimento al grado costituzionale degli statuti speciali. Ma di fronte all'emersione di un principio che rappresenta un diretto precipitato di alcune norme costituzionali, tra l'altro riguardanti il principio fondamentale della rappresentanza del popolo, andava per lo meno scrutinato il suo rapporto con le norme degli statuti speciali. In quanto diretta attuazione della Costituzione, il principio enucleato dalla Corte, prescindendo dalle finalità totalmente diverse per le quali il legislatore applica una relazione fissa tra abitanti ed eletti, potrebbe infatti limitare gli statuti ordinari che sono tenuti ad essere in armonia con la Costituzione, ma potrebbe anche limitare gli statuti speciali. La Corte tuttavia non ritiene di dover approfondire il problema. Nei confronti di questi, la decisione in commento si limita a dire, laconicamente, che una fonte di grado primario non può vincolare

³⁴ Da ultimo, Corte cost., sent. n. 193/2012, punto 4.1 *Cons. dir.*. Commenta tale sentenza, con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza sul tema, F. Calzavara, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *federalismi.it*, n. 19/2012 (www.federalismi.it). Ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in materia, D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 14/2012, p. 26 ss (www.federalismi.it). Tale ultima ricostruzione viene fatta alla luce della recente l. cost. n. 1/2012 che introduce in Costituzione la regola del pareggio di bilancio e fissa la necessaria partecipazione delle autonomie territoriali alle azioni economiche per le quali lo Stato risponde dinanzi la UE.

né limitare una fonte di rango costituzionale. Ma, se l'art. 14, d.l. n. 138/2011 deve essere inteso come norma mediante la quale si rende esplicito un principio desumibile dalla Costituzione strettamente correlato non solo al fondamentale principio di eguaglianza, ma anche a quello della rappresentanza politica, l'argomento fondato sul rango degli statuti speciali appare debole. È qui che la ricostruzione della Consulta mostra i suoi limiti. Risulta infatti difficile pensare, *sic et simpliciter*, che i principi di cui agli articoli nn. 3, 48 e 51 della Costituzione non si applicano agli statuti speciali. A meno di ammettere che la "specialità" regionale possa intendersi addirittura estesa fino a caratterizzarsi come derogatoria rispetto agli stessi principi "supremi" (quale è l'eguaglianza) o ai principi stessi della rappresentanza politica. Se in nome della rappresentanza si deve garantire un rapporto fisso tra elettori ed eletti, esso deve valere su tutto il territorio nazionale, senza distinzione, almeno iniziale, di sorta.

Enucleato dunque il principio, ed elevato a rango costituzionale, esso dovrebbe essere in grado, da un lato, di conformare gli statuti ordinari e, dall'altro, in via generale, anche quelli speciali; questi ultimi potrebbero semmai ad esso derogare in ipotesi limitate e circoscritte, sulla base della salvaguardia di altri e specifici valori costituzionali (come ad esempio la tutela delle minoranze linguistiche). Altrimenti non sembra giustificabile che, ad esempio, la Sicilia abbia più consiglieri della Lombardia solo in nome della specialità regionale e del rango costituzionale delle sue norme statutarie.

E si giunge, in questo modo, al terzo vizio di fondo: il mantenimento, cioè, di una visione formalistica della specialità regionale, fondata esclusivamente sulla natura giuridica degli statuti speciali. A prescindere dal sicuro ripensamento, in via generale, che dovrebbe investire, insieme alle giustificazioni storiche che la resero necessaria, la specialità regionale, tale visione formalistica non è sicuramente sostenibile di fronte all'emersione e al raffronto, come nel caso di specie, di alcuni principi cardine dell'ordinamento costituzionale, quale il principio di rappresentanza. Raffronto tra l'altro effettuato di propria volontà dalla Consulta solo ed esclusivamente per quanto riguarda il rapporto della disposizione impugnata con gli statuti ordinari, al fine di giustificare la legittimità dell'art. 14, c. 1, d.l. n. 138/2011.

Ciò, anche in considerazione di un ulteriore elemento. La legge cost. n. 2/2001, nell'introdurre le leggi statutarie delle regioni speciali, ha nel contempo affidato a questa fonte la disciplina delle materie della forma di governo e del sistema elettorale regionale, operando una significativa omogeneizzazione con gli statuti ordinari. Oltre al procedimento di formazione delle prime, ricalcato su quello previsto dall'art. 123 Cost., emerge anche il previsto limite dell'armonia con la Costituzione, in aggiunta al rispetto dei principi

dell'ordinamento giuridico della Repubblica e di quanto stabilito dagli Statuti speciali. Le leggi statutarie dovranno quindi prevedere una forma di governo e un sistema elettorale che, al pari di quelli previsti nelle regioni ordinarie, si inseriscano armonicamente nel sistema costituzionale, rispettando dunque la Costituzione e, se vale la giurisprudenza costituzionale, i principi che da essa promanano. Armonizzazione che ha prodotto i propri effetti concreti, se è vero che tutte le regioni speciali hanno mantenuto la forma di governo introdotta temporaneamente dalla stessa l. cost. n. 2/2001, in tutto e per tutto simile a quella degli statuti ordinari³⁵. È sì vero che la fissazione del numero dei consiglieri sembra essere ascrivibile ancora agli statuti speciali e non alla legge statutaria, ma data la complementarietà dell'elemento della consistenza numerica del consiglio regionale sulla forma di governo regionale (per gli statuti ordinari infatti si ritiene che esso faccia parte della nozione di forma di governo), ignorare il processo di omogeneizzazione tra regioni ordinarie e regioni speciali sembra un errore non giustificabile solo in relazione alla diversa collocazione nel sistema delle fonti degli statuti speciali.

La Corte costituzionale mantiene dunque viva la differenza tra regioni speciali e regioni ordinarie sulla partecipazione delle stesse alla riduzione dei costi della politica, passando però per una differenziazione sul concreto operare del principio di rappresentanza politica. Differenziazione che forse avrebbe però meritato una più attenta meditazione da parte dei Giudici costituzionali³⁶, anche al fine del superamento del rigido formalismo sul quale sembra sempre più difficile fondare la differenziazione stessa, in special modo quando vengono in evidenza sviluppi di uno dei principi cardine del costituzionalismo, quale quello di rappresentanza.

4. Gli effetti della decisione

Giunti a questo punto, occorre analizzare gli effetti della decisione. In seguito ad essa, infatti, le Regioni ordinarie che non rispettano i parametri previsti dall'art. 14, d.l. n. 138/2011 dovranno attivare i meccanismi di riforma dei propri statuti. Parallelamente, dovranno modificare anche le leggi elettorali, per adeguarle al nuovo numero di consiglieri da eleggere.

³⁵ Cfr. M. Cosulich, *op. cit.*, p. 176 ss.

³⁶ Ancor più problematica, inoltre, è l'applicazione del principio enucleato in relazione alla riduzione del numero degli assessori. Questi ultimi infatti non sono eletti direttamente dalla popolazione regionale, ma nominati esclusivamente dal Presidente. Di più, gli assessori non intrattengono neanche un rapporto di fiducia con il Consiglio regionale, non essendo possibile per quest'ultimo sfiduciare un singolo assessore. La Corte giustifica la norma con un ardito, e invero non sufficientemente approfondito, passaggio nel quale accomuna la nomina degli assessori, potere strettamente presidenziale, alle elezioni di secondo grado. La dottrina più attenta ha però subito segnalato la difficoltà ad accettare una simile impostazione; cfr. L. Trucco, *op. cit.*.

Attualmente solo due regioni, la Lombardia e l'Emilia-Romagna³⁷, rispettano i parametri dell'art. 14 d.l. n. 138/2011; tutte le altre hanno più consiglieri di quelli previsti da quest'ultima norma³⁸.

Ma non è tutto. Infatti per molte regioni si pone il problema della derogabilità del numero massimo dei consiglieri attraverso l'assegnazione del c.d. premio di governabilità³⁹. Il meccanismo, previsto all'art. 15, c. 13 della l. n. 108/68 come modificato dall'art 3, c. 2, l. n. 43/1995 con l'evidente finalità di garantire la governabilità, si applica, infatti, sia nelle regioni nelle quali trova ancora applicazione la normativa statale *ante* riforma del 1999, in virtù della clausola dell'art. 5 l. cost. n. 1/99, sia in quelle che invece l'hanno riprodotto nei loro ordinamenti, attraverso la previsione di esso direttamente nello statuto o nelle leggi elettorali o attraverso la problematica tecnica del rinvio alla preesistente statale⁴⁰. Ebbene, l'applicazione dell'art. 14 d.l. n. 138/2011 consente o meno, in queste regioni, il mantenimento del premio? Detto altrimenti, il numero di consiglieri previsto nell'art. 14 d.l. n. 138/2011 è fisso e immutabile?

La norma non fornisce risposte sul punto, precisando solo che al numero in essa previsto va aggiunto il Presidente della Giunta. è anche vero che la norma non fissa il numero, ma indica solamente la composizione numerica massima per ogni regione.

Ma, accedendo al ragionamento sviluppato dalla Consulta, dovrebbe concludersi per l'inapplicabilità del meccanismo premiale, quando questo porti ad un numero di consiglieri maggiore di quello previsto dalla norma. Altrimenti si altererebbe il rapporto rappresentanti/rappresentati. E, del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale, in presenza di norme statutarie regionali che prevedevano il numero dei consiglieri senza alcun accenno alla possibilità che lo stesso potesse essere alterato ad opera di meccanismi a garanzia della governabilità, ha ritenuto questi ultimi non applicabili⁴¹. Le regioni che lo prevedono dovrebbero dunque espungere tale meccanismo dagli statuti e dalle leggi elettorali o, in

³⁷ Rispettivamente con 80 e 50 consiglieri.

³⁸ Abruzzo, Liguria, Marche ne hanno 40 in luogo di 30 che ne dovrebbe avere; Basilicata, Molise e Umbria 30 in luogo di 20; Calabria 50 invece di 40; Campania, Piemonte e Veneto 60 invece di 50; Lazio e Puglia 70 anziché 50; Toscana 53 invece di 40. Gli Statuti della Liguria e del Veneto prevedono solo il numero massimo di consiglieri: in questi casi sarebbe quindi sufficiente una modifica della sola legge elettorale, che potrebbe prevedere un numero di consiglieri più basso, nel rispetto dunque sia dello statuto che dell'art. 14, d.l. n. 138/2011.

³⁹ Come noto, si tratta del premio di seggi da assegnare alla coalizione che appoggia il presidente eletto per garantirgli il 55% o il 60% (a seconda dello scarto sulla coalizione avversaria) dei seggi nel consiglio, qualora, in considerazione dello scarto minimo con cui la coalizione del Presidente abbia vinto le elezioni, ciò non avvenga "naturalmente": il premio si applica quindi "in deroga" al numero dei consiglieri fissato dallo statuto, nel senso che il numero verrà aumentato di tante unità quante saranno necessarie per garantire alla coalizione del presidente eletto le percentuali sopra indicata.

⁴⁰ Cfr. nota 9.

⁴¹ Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 188/2011.

alternativa, prevedere negli statuti un numero di consiglieri inferiore a quello massimo stabilito dall'art. 14., d.l. n. 138/2011 e consentire poi alle leggi elettorali la previsione del premio in modo, però, che il numero massimo di consiglieri non superi la soglia fissata dal decreto statale⁴².

Discorso diverso, invece, per le regioni speciali. Queste non hanno infatti alcun obbligo a modificare i propri statuti. La situazione è però più complessa di quanto potrebbe sembrare, in quanto, pendente il giudizio costituzionale, era già iniziato, attraverso l'iniziativa parlamentare, il processo di riforma degli statuti speciali per adeguarli ai parametri dell'art. 14, d.l. n. 138/2011⁴³. Mentre la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige hanno espresso parere negativo sulla proposta di modifica parlamentare dei loro statuti, il processo di modifica si è concluso per le altre tre regioni.

Processo particolare, caratterizzato dal fatto che le modifiche sono state concordate dal Governo con i Presidenti regionali, ma non rispettano quello che la norma statale imporrebbe. Rimanendo al numero dei consiglieri regionali, infatti, in Sicilia dovrebbero essere 50 e non 70 come invece previsto nella legge cost. n. 2/2013; discorso analogo per Sardegna e Friuli Venezia-Giulia che, con una popolazione inferiore ai due milioni, dovrebbero avere 20 consiglieri, a fronte dei 60 previsti per la prima e dei circa 50 per la seconda, (uno ogni 25.000 abitanti), come previsto rispettivamente nelle leggi cost. n. 3 e n. 1 del 2013.

In chiusura, occorre sottolineare come la *querelle* sul numero dei consiglieri regionali non sia terminata con la sentenza in commento. Successivamente si registra, infatti, l'approvazione del d.l. n. 174/2012⁴⁴ che all'art. 2, sempre nell'ottica del coordinamento della finanza

⁴² Un problema diverso si pone per le Regioni Molise e Basilicata, che ancora non hanno il nuovo Statuto. In queste regioni si applica infatti ancora il combinato disposto delle leggi n. 108/68 e 43/95 che, come visto, prevedono il premio di governabilità. Seguendo il ragionamento sviluppato nel testo, dovrebbe concludersi per una abrogazione implicita delle norme della legge n. 108/68 che prevedono il meccanismo premiale. Nelle recenti elezioni del 24-25 febbraio 2013, in Molise non si sono verificati risultati tali da far scattare, astrattamente, il meccanismo del premio, per cui il problema pratico non si è posto.

⁴³ L. Maccarrone, *op. cit.*, 11, sottolinea, giustamente, al riguardo che, al contrario delle regioni ordinarie, quelle speciali, pur volendo modificare i propri statuti non sono neanche pienamente padrone del proprio destino, nel senso che le riforme dei loro statuti deve necessariamente passare dal Parlamento nazionale, dovendo essere approvate mediante il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

⁴⁴ La genesi del decreto è particolare, in quanto sono state le stesse regioni a chiedere al Governo l'approvazione, tramite decreto legge, di una serie di provvedimenti legati al contenimento dei costi della spesa regionale (vedi il comunicato della Conferenza delle Regioni del 27/09/2012). Le Regioni si sono contestualmente impegnate a non impugnare il decreto dinanzi alla Corte costituzionale. Ciò però, ad avviso di chi scrive, non pone il decreto in totale sicurezza, non potendosi infatti evitare eventuali ricorsi in via incidentale. Basti pensare alla eventualità che le regioni non modifichino il numero dei propri consiglieri prima della indizione delle nuove elezioni: in questo caso il decreto (art. 2, c. 3) prevede che si vada alle urne per eleggere il numero di consiglieri più basso previsto dall'art. 14, d.l. n. 138/2011, che inevitabilmente contrasterebbe con quanto previsto da Statuto e legge elettorale. A prescindere dalla fattibilità concreta (si pensi solo alla presentazione delle liste e alla ripartizione dei voti per circoscrizioni, che dovrebbero essere modificati per decreto del Governo, non essendoci altre possibilità nel caso di inerzia regionale), nulla impedisce che qualche "escluso" dalla competizione elettorale, in quanto non

pubblica, pone l'ottemperanza a quanto previsto nell'art. 14, d.l. n. 138/2011 come condizione per il trasferimento alle regioni dell'80% dei fondi statali diversi da quello per la sanità e il trasporto pubblico; mentre l'inottemperanza diviene condizione per lo scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale ex art. 126, c. 1, Cost., in quanto integra una fattispecie di grave violazione di legge. Il Governo pone stavolta le Regioni dinanzi ad una scelta obbligata, non essendo pensabile per nessuna di queste neanche ipotizzare la rinuncia al trasferimento di gran parte dei fondi statali. Solo l'esperienza ci dirà quali saranno le conclusioni dei processi innescati dal decreto oggetto della sentenza in commento e come si articoleranno i rapporti tra centro e periferia negli sviluppi del regionalismo italiano.

eletto, ma che sarebbe stato eletto qualora si fosse votato per il numero di consiglieri più alto di previsto dallo Statuto, ricorra al TAR e ivi sollevi la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 174/2012. Per un primo commento al decreto si veda, E. Albanesi, [Art. 2, d.l. n. 174/12] *La riduzione dei costi della politica regionale: «condizione» per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) «grave violazione di legge» ex art. 126 Cost.*, in www.dirittiregionali.it.

Discorso ancora diverso si deve fare per la Regione Lazio dove, al momento dell'entrata in vigore del decreto legge, il Presidente aveva già rassegnato le proprie dimissioni, causando lo scioglimento del Consiglio regionale e rendendo quanto meno difficile una modifica dello Statuto e della legge regionale prima del voto (operando il Consiglio in sede di *prorogatio* con poteri limitati alla ordinaria amministrazione o alla adozione di atti urgenti). Sul punto, il decreto legge era poco chiaro, ma la legge di conversione n. 213/2012 ha espressamente previsto che nelle regioni in cui alla data di entrata in vigore della legge di conversione il Presidente della Regione abbia già presentato le dimissioni, in caso di mancato adeguamento statutario, le elezioni sono indette per il numero massimo di consiglieri regionali previsti dall'art. 14, d.l. n. 138/2011. Ed infatti la Presidente uscente Polverini ha indetto le elezioni regionali del 24-25 febbraio per il numero di 50 consiglieri. Il decreto di indizione è stato impugnato dinanzi al Tar Lazio che ha però rigettato la richiesta di sospensione del decreto (ordd. nn. 168,169 e 170 del 2013), ritenendo *“che non possa considerarsi pienamente acquisita la prova del fatto che l'eventuale fissazione in via cautelare del numero dei consiglieri da eleggere in 70 comporti con certezza l'esclusione della necessità di ripetere le elezioni nell'ipotesi di reiezione del ricorso nel merito, in quanto il mero ricalcolo del numero dei seggi (con riduzione da 70 a 50) non garantirebbe ex post il corretto esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo”*; la questione di merito non è stata ancora decisa. Per la situazione creatasi nel Lazio in seguito alle dimissioni della Presidente Polverini, cfr. A. Sterpa, *La forma di governo e la legge elettorale*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, 2012, 111 ss.

Anche nel Molise, a seguito dell'annullamento delle precedenti elezioni sancito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5504/2012, si sono svolte le elezioni regionali. Queste ultime sono state indette con decreto del Prefetto di Campobasso che, dando diretta attuazione alle norme statali, ha fissato in 20 il numero di consiglieri da eleggere. Sulla particolare situazione del Molise, dove ancora manca il nuovo statuto, si veda. G. M. Di Niro, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in *federalismi.it*, n. 3/2013.