

**IL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI TRA STATUTO, LEGGE REGIONALE
E DECRETO LEGGE. SPUNTI PER QUALCHE RIFLESSIONE
SULLE SORTI DEL REGIONALISMO ITALIANO***

di

Gennaro Ferraiuolo

*(Ricercatore di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II)*

10 aprile 2013

1. La Corte costituzionale è intervenuta, in più occasioni, sulla questione relativa all'individuazione delle fonti normative abilitate a disciplinare il numero dei consiglieri regionali.

Il Giudice delle leggi aveva posto in materia un punto fermo: quello della competenza della fonte statutaria, alla luce della riconduzione del profilo in questione al piano della forma di governo regionale, da tenere distinto, in particolare, da quello del “sistema di elezione”, attribuito dall'art. 122 Cost. alla legge regionale. Sul punto le affermazioni della Corte sono apparse sempre abbastanza nette: «la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione» (sentenza n. 188 del 2011)¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Così al punto 4.1 del *considerato in diritto*; la Corte si era già espressa in tal senso nella sentenza n. 3 del 2006. Sulla decisione cfr. i commenti di F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.org, 2011; G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in www.rivistaaic.it, n. 1, 2012; M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in www.dirittiregionali.org, 17 giugno 2011; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte*

Su tale terreno, le principali problematiche affrontate dalla Corte – e il dibattito che sulle stesse scaturiva in dottrina – si incentravano sul rapporto tra fonte statutaria e fonte legislativa regionale, anche nella prospettiva della complessiva ricostruzione dello stesso in termini di gerarchia o competenza². Rimaneva pertanto sullo sfondo – anche perché con esso la Corte non era chiamata a confrontarsi direttamente – il problema della eventuale legittimità di un intervento del legislatore statale inteso a limitare l'autonomia della fonte statutaria nella determinazione dei componenti dell'assemblea legislativa.

Ciononostante, molteplici erano gli elementi che potevano far apparire scontata una risposta negativa a tale dubbio³.

La modifica dell'art. 122 della Costituzione, da parte della L. cost. n. 1 del 1999, poteva ritenersi proprio diretta, tra le altre cose, a riallocare nella dimensione regionale la disciplina del numero dei consiglieri, rimessa fino a quel momento – per espressa statuizione della norma costituzionale – alla legislazione dello Stato.

Da un punto di vista più generale, anche il venir meno - nel testo dell'art. 123 Cost. - del richiamo all'armonia con le leggi della Repubblica poteva essere inteso come rivolto a creare una separazione rigida tra fonte statutaria e fonte primaria statale, precludendo a quest'ultima di assurgere a parametro di legittimità della prima, se non eventualmente in ipotesi espressamente contemplate dalla Carta fondamentale. In altri termini, il complessivo disegno tracciato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 difficilmente avrebbe potuto consentire di declinare la “nuova” autonomia statutaria delle Regioni in chiave di attuazione di norme poste dalla legislazione statale, e ciò quantomeno in relazione ai contenuti necessari individuati dall'art. 123 Cost.

La questione, pur non essendo esplicitamente toccata dalle decisioni della Corte, è stata oggetto di attenzione da parte del giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi su vicende strettamente connesse agli esiti cui sarebbe approdata, successivamente, la menzionata sentenza n. 188 del 2011. Il TAR Lazio affermava che «nelle materie specificamente riservate

costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, p. 281 ss.

² In tale ottica la Corte, con la citata sentenza, provava a riallacciare i fili della sua pregressa giurisprudenza, attestandosi su una posizione compromissoria: «il rapporto tra statuto e legge della Regione [...] è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il “carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione” [...] 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”».

³ Sul punto cfr. M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 gennaio 2013, p. 1 ss., nonché la bibliografia ivi richiamata.

dal nuovo art. 123 Cost. alla potestà statutaria non potrà intervenire nessun'altra fonte, *compresa la legge statale*»⁴; il Consiglio di Stato, nel confermare la decisione del giudice di primo grado, precisava che, «stante la diversità formale di fonti e la corrispondente (sostanziale) separazione di materie [...] neppure tale legge [la legge elettorale regionale], *né ovviamente una legge statale*, può disciplinare argomenti rimessi alla competenza riservata e specializzata statutaria. Competenza, questa, tra cui vi è appunto [...] la fissazione del numero dei consiglieri [...]»⁵.

2. Ad incrinare la certezza del quadro sinora tracciato è intervenuto il D.L. n. 138 del 13 agosto 2011 (*“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo”*), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Esso stabiliva, all'art. 14, un limite al numero massimo di consiglieri regionali, collegandolo alla consistenza demografica di ciascuna regione (co. 1, lett. a); si prevedeva inoltre (co. 1, lett. b) che anche la composizione della Giunta dovesse essere contenuta entro un numero di assessori non superiore ad un quinto di quello dei consiglieri regionali (con arrotondamento all'unità superiore)⁶.

La riduzione di consiglieri e assessori era, nella originaria formulazione del decreto, funzionale alla collocazione delle regioni, con riferimento alle regole del patto di stabilità interno, «nella classe di enti territoriali più virtuosi» di cui all'art. 20, co. 3, del D.L. 6 luglio

⁴ Così TAR Lazio, sez. II bis, sentenza n. 32494/2010, punto 3.1 della parte in diritto (mio il corsivo); il giudice amministrativo, più specificamente, afferma che «un'eventuale antinomia tra dette fonti [gli Statuti] e le leggi ordinarie vada risolta applicando il criterio della competenza, trattandosi di un caso di forma pura di competenza (riserva). A ciò va aggiunto che nella riserva c'è diversità formale di fonti e corrispondente separazione di materie, per cui una fonte esclude le altre da un determinato ambito. [...] Il dato ricavabile da quanto esposto è che la legge statale non può incidere su profili organizzativi dell'Ente Regione riservati dalla Costituzione allo statuto».

⁵ In tal senso v. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 163/2011, punto 2.3 della parte in diritto (mio il corsivo). Su tale decisione cfr. il commento di A. DANESI, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio*, in *Giur. Cost.*, 2011, p. 2562 ss.

⁶ Le prescrizioni sul punto possono essere sintetizzate nel seguente schema:

popolazione	n° massimo consiglieri	n° massimo assessori
< 1000000	20	4
> 1000000 < 2000000	30	6
> 2000000 < 4000000	40	8
> 4000000 < 6000000	50	10
> 6000000 < 8000000	70	14
> 8000000	80	16

2011, n. 98 (*“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*, convertito dalla legge n. 111/2011)⁷. A seguito delle modifiche introdotte con l’art. 30, co. 5, della legge n. 183 del 2011, l’intervento statale era invece ricondotto, in via immediata, alle finalità di “coordinamento della finanza pubblica”, ascrivibili alla competenza concorrente (il riferimento a tale profilo materiale era comunque già presente nella precedente formulazione del testo legislativo). Ciò al fine di rafforzarne la cogenza, come dimostra la sostituzione della formula «le Regioni *debbono adeguare*» con quella «le Regioni *adeguano*».

I vincoli posti avrebbero dovuto, in ogni caso, essere recepiti dalla Regioni attraverso modifiche statutarie, da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. 138/2011; tali modifiche avrebbero poi avuto effetto a partire dalla prima legislatura regionale successiva all’adozione del decreto medesimo.

Si disponeva, inoltre, che le regioni che già contemplassero un numero di consiglieri inferiore al limite individuato dal decreto non potessero in ogni caso aumentarlo.

Infine, l’adeguamento ai parametri descritti era considerato (art. 14, co. 2 D.L. 138/2011) presupposto per l’applicazione delle misure perequative, premiali e sanzionatorie contemplate dalla legislazione vigente per le Regioni a Statuto speciale: la normativa statale (ordinaria) svelava così la pretesa di incidere anche sugli assetti organizzativo-istituzionali di queste ultime.

Le previsioni sinteticamente richiamate si esponevano a molteplici censure sotto il profilo della conformità a Costituzione⁸. Era evidente la pretesa del legislatore statale di intervenire su aspetti senz’altro riconducibili – alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale - all’autonomia statutaria regionale quando non addirittura codificati negli Statuti speciali, ossia in fonti di rango costituzionale.

Anche il titolo di legittimazione evocato dal decreto legge (il coordinamento della finanza pubblica) appariva di fondamento per molti versi incerto. In primo luogo, con riferimento alla possibilità di utilizzare lo schema del riparto definito dall’art. 117 Cost. in riferimento alla competenza statutaria; in secondo luogo perché si trattava, in ogni caso, di una competenza di tipo concorrente in nome della quale lo Stato dettava disposizioni estremamente puntuali, ben lontane dalla mera fissazione di tetti di spesa. Da questo punto di vista, non può non essere

⁷ Per una valutazione di simili “misure premiali” cfr. A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la costituzione a garantire l’autonomia di regioni e comuni?*, in www.federalismi.it, n. 16, 2011, p. 2 ss.

⁸ Cfr. F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., che segnalava l’impossibilità di ricostruire la disciplina del decreto legge in termini di «obbligo “tout court” per la evidente incompetenza del legislatore ordinario ad incidere sulla ripartizione stabilita in Costituzione, che [...] vede, per il numero dei consiglieri regionali, la competenza degli Statuti e, al limite, [...] della legge regionale».

tenuta in conto la molteplicità di soluzioni che una Regione può percorrere in vista di un contenimento dei costi connessi al funzionamento degli apparati politico-istituzionali. E, d'altra parte, nulla esclude, in linea di principio, che un organo collegiale possa avere costi minori rispetto ad un suo omologo di consistenza numerica più esigua. Nella sostanza, dunque, l'intervento legislativo del Governo incideva molto più sui profili organizzativi degli enti regionali che su quelli di natura strettamente finanziaria.

Scontata appariva pertanto una reazione delle Regioni: a proporre ricorso in via principale contro l'art. 14 del D.L. 138/2011 erano otto regioni a Statuto ordinario (Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia e Calabria), tre a Statuto speciale (Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) e le due province autonome di Trento e Bolzano.

3. Il giudizio di legittimità costituzionale scaturito da tali impugnazioni è stato definito con la sentenza n. 198 del 17 luglio 2012⁹, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della sola parte del decreto legge riferita alle Regioni a Statuto speciale, in ragione della prevalenza gerarchica della normativa di rango costituzionale su quella primaria¹⁰. Diversamente, venivano ritenute infondate le questioni prospettate in relazione al primo comma dell'art. 14, in particolare con riferimento – è questo l'aspetto che in tale sede interessa – alla fissazione dei limiti alla composizione numerica degli organi politici.

Le argomentazioni della Corte ruotavano intorno a due punti fondamentali.

L'intervento del legislatore statale era ritenuto riconducibile al “coordinamento della finanza pubblica” e si risolveva, conformemente alla natura concorrente del titolo competenziale, nella fissazione di vincoli che lasciavano alle Regioni «l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali».

Volendo ricostruire in termini esatti il ragionamento della Corte, questa individuava nel «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza

⁹ Sulla decisione si vedano i commenti di F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4, 2012; L. 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 www.federalismi.it, n. 19, 2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit.; L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e “rappresentanza politica” – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 198 del 2012)*, in www.dirittiregionali.it, 11 ottobre 2012.

¹⁰ Cfr. il punto 5 del *considerato in diritto*.

pubblica» la «*finalità della disposizione impugnata*»¹¹; in ordine alla “materia” – ed è questo il secondo pilastro su cui si regge la motivazione della pronuncia – la norma considerata veniva invece ricondotta, senza mezzi termini, alla «struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli art. 121 e 123 Cost.».

A questo punto, il Giudice delle leggi, omettendo qualsiasi richiamo alla giurisprudenza sopra menzionata, faceva leva sul limite dell’armonia con la Costituzione cui sono sottoposti gli statuti regionali e, dunque, anche le disposizioni che gli stessi dettano in materia di forma di governo e di organizzazione e funzionamento della Regione. In questo quadro, i principi dell’eguaglianza del voto (art. 48 Cost.) e dell’accesso dei cittadini agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.) offrirebbero copertura costituzionale a una previsione legislativa statale che, «fissando un rapporto tra il numero di abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi [...] una marcata diseguaglianza 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 quelli di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione».

In conclusione, la Corte non riteneva illegittime le previsioni dell’art. 14, co. 1, lett. *a* e *b*, «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 nominati»¹². Alla luce di un simile percorso argomentativo, il limite dell’armonia con la Costituzione acquisisce una portata per molti versi inedita, che va ben al di là delle tesi più restrittive dell’autonomie statutaria prospettate dalla dottrina costituzionalistica¹³.

¹¹ Sul ricorso da parte dello Stato al coordinamento finanziario come “limite finalistico” alle competenze regionali e, dunque, come elemento di “flessibilizzazione” del riparto di competenze cfr. A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2012, p. 12 ss.. Sul punto v. pure, anche con riferimento agli effetti della legge costituzionale n. 1 del 2012 sull’assetto autonomistico, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24, 2012.

¹² Sul punto v. le notazioni critiche di M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., pp. 6-7; diversamente, pare condividere, sotto tale profilo, l’approccio della Corte L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca*, cit. I passaggi riportati nel testo tra virgolette sono tutti ripresi dal punto 6.1 del *considerato in diritto* della sentenza n. 198 del 2012.

Il rispetto del limite non andrà valutato soltanto attraverso il raffronto tra i contenuti del singolo Statuto ordinario e le norme della Carta fondamentale e, dunque, utilizzando principalmente l'impugnazione preventiva contemplata dall'art. 123 Cost. Al contrario, potrà rendersi necessaria – nella impostazione della sentenza 198/2012 – una valutazione dell'armonia con la Costituzione del “sistema degli statuti regionali”, come accade laddove a venire in rilievo sia l'esigenza di assicurare una tendenziale uniformità, a livello nazionale, del rapporto elettori-eletti-nominati.

In questo modo, l'armonia con la Costituzione non è più configurata soltanto in termini di limite negativo della potestà statutaria ma diviene anche titolo abilitativo (e dunque fondamento positivo) di interventi del legislatore ordinario statale diretti a orientare in determinate direzioni i contenuti delle fonti regionali. Si tratterebbe, si badi, di un titolo di intervento particolarmente pervasivo, se si considera la portata proprio del principio di eguaglianza che, in questa prospettiva, consegnerebbe nelle mani del legislatore statale uno strumento formidabile per risolvere a proprio favore, ogni qualvolta lo ritenga necessario, la tensione unità-autonomia che caratterizza qualsiasi esperienza di Stato unitario composto. Titolo d'intervento che, in definitiva, finisce con il far «rivivere il vecchio limite della armonia con le leggi della Repubblica, in contrasto con la scelta di eliminarlo compiuta in occasione della riforma dell'autonomia statutaria da parte della legge costituzionale n. 1 del 1999»¹⁴.

4. La decisione non sembra del tutto convincente anche provando a lasciare sullo sfondo le esposte perplessità di ordine generale e a mettersi nella scia del ragionamento sviluppato dalla Corte.

In primo luogo, può essere discussa l'asserzione secondo cui il legislatore statale, in una materia (per la Corte dovrebbe dirsi “nel quadro di una finalità”) ricompresa tra le competenze concorrenti, si sia limitato alla individuazione di meri principi che lasciano alle Regioni «l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali».

Questo appare vero solo in linea teorica. Di fatto, la previsione statale si attesta su una soglia che riduce sensibilmente il numero di Consiglieri, sovrapponendosi alle diverse valutazioni politiche dei consigli regionali che hanno fino ad oggi condotto all'approvazione delle

¹³ Per una sintetica ma puntuale ricostruzione delle diverse tesi prospettate sul tema dei limiti della potestà statutaria (anche con riferimento al quadro costituzionale antecedente alle modifiche introdotte dalla L. cost. n. 1/1999) cfr. F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012, p. 20 ss.; F. GHERA, *op. cit.*, p. 1 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

¹⁴ Così F. GHERA, *op. cit.*, p. 3; in senso analogo M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 4 ss.

disposizioni statutarie concernenti tali profili. Va segnalato che la spinta verso il basso impressa dal Governo alla composizione degli organi politici regionali va anche al di là della riduzione dei consiglieri regionali già deliberata da talune regioni, spontaneamente, prima dell'adozione del D.L. 138/2011¹⁵.

Tabella 1¹⁶

		consiglieri		assessori	
Regione	pop.	attuali	D.L. 138/11	attuali	D.L. 138/11
Lombardia	9.917.714	80 (^)	80	16 (*)	16
Campania	5.834.056	60 (*)	50	12	10
Lazio	5.728.688	70 (*)	50	16 (*)	10
Veneto	4.937.854	60 (▪) (*) (°)	50	12(*) (°)	10
Piemonte	4.457.335	60	50	14(*)	10
Emilia Romagna	4.432.418	50	50	12(*)	10
Puglia	4.091.259	70	50	14(*)	10
Toscana	3.749.813	53 (^)	40	10(*)	8
Calabria	2.011.395	50 (^)	40	10(*)	8
Liguria	1.616.788	50 (▪)	30	12(*)	6
Marche	1.565.335	42	30	10(*)	6
Abruzzo	1.342.366	40 (*) (°) (^)	30	10(*)	6
Umbria	906.486	30(*)	20	8(*)	4
Basilicata (*)	587.517	30	20	6	4
Molise (*)	128.230	30	20	8(*)	4

¹⁵ E' il caso della Regione Umbria, che ha ridotto il numero di consiglieri (da 36 a 30) e quello degli assessori da 9 a 8 (legge regionale n. 1/2010); della Regione Toscana (da 65 a 53 consiglieri, da 14 a 10 assessori, legge statutaria n. 1/2010); della Regione Emilia Romagna (da 65 a 50 consiglieri, legge regionale n. 12 del 2009).

¹⁶ *Legenda:*

Colonna *Regione*: (*) non è stato ancora approvato il “nuovo” Statuto.

Colonna *consiglieri*: (*) è escluso il seggio assegnato al Presidente della Giunta; (°) è previsto un seggio ulteriore per il miglior candidato alla Presidenza della Regione non eletto; (^) derogabilità del numero dei consiglieri da parte della legge elettorale; (▪) numero massimo.

Colonna *assessori*: (*) numero massimo; (°) composizione definita in proporzione al numero di consiglieri.

I contenuti della tabella sono riferiti alla data del 13 agosto 2011, giorno della pubblicazione in G.U. (n. 188) del D.L. n. 138. Diverse le Regioni che, successivamente, hanno dato impulso alle modifiche statutarie prescritte dal decreto legge. Tra queste si segnalano l'Abruzzo (deliberazioni consiliari del 2 ottobre e del 4 dicembre 2012), la Liguria (deliberazioni del 6 novembre 2012 e del 29 gennaio 2013) e le Marche (deliberazioni dell'11 dicembre 2012 e del 12 febbraio 2013); più tortuose le soluzioni adottate dalla Puglia (cfr. § 5), dal Molise (cfr. § 7) e dalla Toscana (quest'ultima è intervenuta direttamente sulla legge elettorale, in assenza della previa modifica statutaria: sul punto v. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte*, cit., p. 300).

Dai dati riportati nella tabella, si evince come, al momento dell’emanazione del decreto, soltanto una Regione, la Lombardia, si trovasse pienamente in linea con i parametri fissati dal Governo (in ordine alla composizione sia del Consiglio, sia della Giunta); anzi, a ben vedere, anche in questo caso potrebbe forse rendersi necessaria una modifica dello Statuto, che ammette (art. 12, co. 1) la derogabilità del numero di consiglieri da parte della legge elettorale¹⁷. L’Emilia-Romagna, che con la legge statutaria n. 12/2009 ha ridotto il numero di consiglieri da 67 a 50 (compreso il Presidente della Giunta), risultando dunque conforme alle prescrizioni del D.L., continua a prevedere un numero massimo di assessori superiore a quello stabilito a livello statale

Un discorso diverso e più articolato va fatto per la Regione Veneto. Lo Statuto, in tal caso, demanda alla legge elettorale la definizione del numero di consiglieri in ragione di un rapporto di uno per ogni centomila abitanti e, comunque, individuando in sessanta il loro massimo¹⁸. La legge elettorale (L. R. n. 5/2012) ha fissato, in sede di prima applicazione, in 49 il numero di consiglieri per una popolazione attuale stimata in 4.937.854 abitanti (art. 27), ribadendo la necessità di verificare, per il futuro, il rispetto della proporzione definita nella normativa statutaria (art. 2). Peraltro, restano al di fuori di tale numero i seggi attribuiti al Presidente della Giunta regionale e al candidato alla carica di Presidente che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto (art. 34, co. 2, Statuto e art. 2, co. 3, L.R. 5/2012); pertanto, a legislazione vigente, il numero complessivo dei componenti dell’assemblea legislativa (escluso il Presidente della Giunta) sale a 50, attestandosi proprio sul limite massimo definito dal decreto legge.

Prescindendo per ora da taluni profili problematici (su cui si tornerà in seguito), il dato che immediatamente preme sottolineare è rappresentato dal fatto che, al momento dell’emanazione del D.L. 138/2011, tutte le Regioni, salvo Lombardia e - “a popolazione attuale” - il Veneto, prevedevano un numero di consiglieri e/o assessori non conforme ai parametri stabiliti. Anche per queste due Regioni potrebbe rendersi necessaria, nella prospettiva del Governo, una modifica dello Statuto che lascia comunque aperta la possibilità di superare le soglie definite a livello statale.

¹⁷ La legge regionale 31 ottobre 2012, n. 17 (*“Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione”*), approvata nell’imminenza della chiusura anticipata della legislatura regionale, non ha contemplato la possibilità di attribuire seggi in soprannumero; di fatto, dunque, a legislazione vigente, la Lombardia rispetta tutti i vincoli stabiliti dal D.L.138/2011.

¹⁸ Cfr. l’art. 34, co. 2, dello Statuto veneto: «Il Consiglio regionale è composto da un numero di consiglieri determinato con un parametro di riferimento di uno ogni centomila abitanti, secondo le modalità individuate dalla legge elettorale, e comunque non oltre un massimo di sessanta consiglieri».

I limiti massimi posti dal Governo risultano inferiori pure al numero *fixo* di consiglieri unilateralmente definito, in un diverso assetto normativo-costituzionale, dalla legge (statale) n. 108 del 1968 (art. 2), anche in questo caso per fasce di popolazione. Peraltro, la normativa statale previgente, tuttora – forse - vigente in talune regioni¹⁹, contemplava la possibilità di aumentare, anche in modo significativo, i seggi consiliari in funzione delle esigenze legate all’attribuzione del premio di maggioranza (legge n. 108/1968, art. 15).

Come si evince dalla tabella 3, al netto di eventuali seggi in soprannumero, i numeri *dati* dal D.L.138/2011 coincidono con quelli della L. 108/1968 soltanto per le Regioni con popolazione compresa tra i due e i tre milioni (quaranta consiglieri) e superiore agli otto milioni (ottanta); in tutti gli altri casi, i primi si attestano su valori inferiori ai secondi. Tutto questo, si noti, in un quadro ordinamentale in cui le competenze delle Regioni – in particolar modo legislative – e le connesse esigenze di rappresentatività erano assai più circoscritte rispetto a quelle successivamente delineate dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001.

Tabella 2

popolazione	n° mass. cons. D.L. 138/2011	n° di cons. L. 108/1968
< 1000000	20	30
> 1000000 < 2000000	30	40
> 2000000 < 3000000	40	40
> 3000000 < 4000000	40	50
> 4000000 < 6000000	50	60
> 6000000 < 8000000	70	80
> 8000000	80	80

Le esigenze legate alla rappresentatività dei consigli regionali possono ritenersi in qualche modo espresse anche nelle previsioni degli statuti speciali, ossia in leggi costituzionali approvate a livello statale.

¹⁹ Si potrebbe infatti ritenere l’art. 2 della legge n. 108/1968 tacitamente abrogato proprio dall’art. 14 del D.L. n. 138/2011; qualche dubbio in tal senso deriva dal fatto che la disciplina più risalente stabilisce un numero fisso di consiglieri, mentre quella più recente un numero (in teoria) *massimo* che richiederebbe in ogni caso una precisa concretizzazione ad opera della fonte statutaria.

Tabella 3²⁰

Regione	pop.	consiglieri	
		statuto speciale	D.L.
Sicilia	5.051.075	90	50
Sardegna	1.675.411	80	30
Friuli Venezia Giulia (*)	1.235.808	62	30
Trentino-Alto Adige (°)	1.037.114	70	30
Valle d'Aosta	128.230	35	20

E' evidente che, per tali contesti territoriali, il legislatore statale (costituzionale) ha considerato esigenze peculiari, legate, in primo luogo, al peculiare regime di autonomia. Ad ogni modo, lo scollamento tra i vincoli posti dal decreto-legge (che, si badi, pretendeva di esplicitare i suoi effetti anche sull'assetto organizzativo delle Regioni speciali) e le indicazioni desumibili dalle diverse discipline speciali, complessivamente considerate, risulta abnorme.

Alla luce dei dati riportati appare scontato che le soglie massime fissate dal Governo si traducono, di fatto, nella indicazione del numero esatto di consiglieri e assessori cui le Regioni si conformeranno. Numero che, come detto, è di gran lunga inferiore a quello fino a oggi determinato in atti normativi ascrivibili a diverse fasi storiche e prodotti da diverse fonti normative di diversi livelli territoriali di governo (leggi costituzionali, leggi statali, statuti regionali). In questo quadro, valutati in rapporto alla linea di sviluppo del regionalismo italiano, i contenuti del decreto legge si caratterizzano per una certa incoerenza rispetto alle soluzioni organizzative fino ad oggi prospettate sul piano del rapporto tra esigenze di rappresentatività degli organi regionali e funzioni loro attribuite.

Ragionando in una prospettiva sostanziale, deve pertanto concludersi che quell'autonomia che, ad avviso della Corte costituzionale, residuerebbe in capo alle Regioni per definire la composizione dei loro organi politici, risulterà - nella realtà dei fatti - pressoché nulla.

Per altro verso, se si volesse articolare il discorso soltanto in termini astratti, gli argomenti prospettati nella sentenza n. 198/2012 rivelerebbero una insanabile carenza. Non sarebbe infatti possibile ricostruire la *ratio* del decreto legge invocando l'eguaglianza del voto e nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive laddove l'atto governativo si limiti a

²⁰ *Legenda:* (*) numero variabile, da calcolare sulla base della popolazione (art. 13 dello Statuto friulano: «il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento»); (°) Consiglio regionale composto dai membri dei Consigli provinciali delle province autonome di Trento e di Bolzano (35 consiglieri ciascuna).

indicare un numero massimo di componenti e non anche un numero minimo: in tal modo, se fossero verosimili interventi regionali intesi a ridurre il numero di consiglieri e assessori al di sotto della quota indicata dal Governo, il rischio di differenziazione territoriale, oltre una soglia tollerabile, del rapporto elettori-eletti-nominati non sarebbe affatto scongiurato. Nell'ottica dell'eguaglianza, anzi, l'indicazione della consistenza minima del rapporto tra popolazione e rappresentanti sarebbe forse prioritaria, in considerazione della valenza garantista degli atti legislativi rimessi alla approvazione dei Consigli regionali. Il discorso sull'eguaglianza può reggere solo e fintantoché si è certi che i numeri massimi indicati dal decreto si risolvano nella esatta definizione della composizione degli organi regionali.

Le osservazioni sinora svolte consentono di cogliere, in tutta la sua abnormità, la portata di un'altra previsione dell'art. 14, co. 1, lett. *a*, del D.L. 138/2011: «le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero». Si tratta di disposizione nella sostanza inutile, in quanto inapplicabile: il dato della consistenza numerica dei consigli regionali era noto (anche al Governo) al momento dell'adozione del decreto legge e l'evenienza prefigurata non era in concreto riscontrabile in alcuna Regione. La disposizione è però un importante elemento rilevatore della portata sostanziale del provvedimento governativo: la sottrazione alle Regioni di qualsiasi reale margine di apprezzamento in ordine alla composizione numerica dell'assemblea legislativa. La irragionevolezza di una simile disciplina è ad ogni modo palese: regioni particolarmente virtuose, dal punto di vista del contenimento della spesa degli apparati istituzionali, si sarebbero viste private, con l'entrata in vigore del decreto legge, di qualsiasi autonomia decisionale in ordine alla composizione numerica delle assemblee elettive, anche se contenuta entro i limiti stabiliti in via generale dal Governo²¹.

²¹ Per cogliere appieno l'assurdità della previsione analizzata, si consideri un ipotetico caso di applicazione della stessa. Si diano due Regioni, *A* e *B*, con una consistenza demografica rispettivamente di 4.000.000 e 5.999.999 abitanti e, dunque, tenute entrambe al rispetto della soglia massima di 50 consiglieri. Si immagini che, alla data di emanazione del D.L. 138/2011, *B* abbia un consiglio regionale composto da 40 membri e *A* di 60. Quest'ultima, in conformità al decreto, rideterminerà in 50 il numero di consiglieri mentre *B*, la regione più popolosa (e più virtuosa, dal punto di vista del contenimento dei costi degli apparati istituzionali), non potrà in alcun modo incidere sulla composizione dell'assemblea e sarà vincolata a mantenerne 40. Ci si troverebbe, in tale situazione, di fronte ad una radicale compressione dell'autonomia organizzativo-statutaria di una Regione, irragionevole – peraltro – anche perché del tutto disfunzionale rispetto a quella esigenza di proporzione elettori-eletti che rappresenta il cardine su cui ruota la motivazione della sentenza 198/2012.

5. Oltre i dubbi sopra prospettati, emergono anche problemi interpretativi dalla valenza più circoscritta, che concernono la portata dei vincoli posti dal D.L. 138/2011.

Ci si può ad esempio chiedere, si è visto, se siano rispettosi della normativa statale quegli statuti che ammettono, anche solo in linea teorica, la possibilità per la legge elettorale di derogare in eccesso, oltre il massimo stabilito dal decreto legge, alla composizione numerica del Consiglio regionale fissata nello Statuto.

Tale questione appare interessante perché la risposta alla stessa si presenta strettamente connessa alla finalità cui si ritiene ascrivibile l'intervento legislativo statale. Se questo avesse di mira, semplicemente, un contenimento della spesa, dovrebbe prevalere l'attenzione alla concretizzazione che, attraverso la legge elettorale, viene data alle disposizioni statutarie, che pertanto risulterebbero indenni da eventuali censure di costituzionalità; viceversa, se dovesse assumere peso preponderante la volontà di incidere sulla dimensione organizzativa dell'ente, potrebbe non ritenersi tollerabile una norma che mette nelle mani del legislatore (ordinario) regionale la facoltà di alterare quella proporzione elettori-eletti-nominati imposta dal decreto²².

Sotto questo profilo la sentenza 198/2012 presenta – nella distinzione tra “fine” (*coordinamento della finanza pubblica*) e “materia” (*struttura organizzativa delle Regioni*) dell'intervento legislativo – non pochi margini di ambiguità; e, tuttavia, i richiami (e le forzature) al limite dell'armonia con la Costituzione parrebbero supportare una lettura delle norme statali come dirette principalmente a conformare i contenuti degli Statuti. In tal senso non va dimenticato che l'art. 14 del decreto legge disponeva (co. 1, lett. *a* e *b*) che gli adeguamenti alle prescrizioni in materia di numero di consiglieri e assessori debbano essere

²² Si considerino ad esempio, gli Statuti di Toscana, Calabria e Lombardia. Il primo, all'art. 6, co. 2 (modificato dalla legge statutaria regionale n. 1 del 2010), stabilisce che «il Consiglio regionale è composto da cinquantatré consiglieri, fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale» (di analogo tenore l'art. 12, co. 1 dello Statuto lombardo); il secondo, all'art. 15 (anch'esso modificato con legge regionale n. 3 del 2010), afferma che «il Consiglio è composto da cinquanta membri, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze». Di fronte a tale disposizione, la legge elettorale della Calabria (L.R. n. 1/2005) rinvia alle previsioni della legge n. 108/1968 relative all'attribuzione dei seggi in soprannumero (art. 1, co. 2).

Si tenga presente che la Corte costituzionale, prima dell'emanazione del D.L. 138/2011, nel dichiarare l'illegittimità di talune previsioni della legge elettorale pugliese (L.R. n. 2/2005) con la più volte menzionata sentenza n. 188 del 2011, aveva nella sostanza riconosciuto la conformità a Costituzione delle norme statutarie siffatte: «quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi [...]. La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del “doppio premio” deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana)» (cfr. il punto 4.1. del *considerato in diritto*). Su tali profili cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte*, cit., p. 295 ss.

adottati dalle Regioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge e che la Corte costituzionale, con la decisione che qui si commenta, ha chiarito che entro tale termine dovesse intervenire, laddove necessaria, la doppia deliberazione consiliare modificativa dello Statuto²³.

Ragionamento per molti versi analogo potrebbe svilupparsi sul versante degli assessori, laddove si consideri che gran parte degli Statuti regionali si limitano a definirne il numero massimo (che, come visto, risultava per tutte le Regioni – salvo la Lombardia - superiore a quello indicato dal D.L. 138/2011). Ai fini del rispetto, in concreto, di quest'ultimo sarebbe sufficiente che i Presidenti di Giunta contengano la discrezionalità loro rimessa entro le previsioni legislative statali (immaginando, dunque, una eventuale sanzione giuridica, nelle opportune sedi, per gli atti di nomina “in eccesso”, conformi allo statuto ma non alla legge); è pur sempre vero che, in tal modo, permarrebbe nell'ordinamento una normativa statutaria che avalla il superamento del limite definito a livello statale.

Tali questioni hanno assunto rilievo anche in rapporto a talune vicende concrete.

Si considerino nuovamente le previsioni dello Statuto del Veneto. Laddove tale Regione venisse ad assumere una popolazione compresa tra i 5.100.000 e 5.999.999 abitanti (soglie demografiche non meramente ipotetiche alla luce degli attuali 4.937.854 residenti) la previsione statutaria (e quelle legislative attuative della stessa) risulterebbero in contrasto con il decreto legge: quest'ultimo continuerebbe infatti a prescrivere – per la classe 4-6 milioni di abitanti – un numero massimo di 50 consiglieri, mentre la disposizione statutaria ne imporrebbe un numero direttamente proporzionale alla popolazione, ricompreso tra 51 e 59²⁴. Occorre ricordare che lo Statuto veneto è stato approvato, in seconda deliberazione, in data 11 gennaio 2012 e pubblicato il 13 gennaio sul BUR n. 5/2012; la legge elettorale, come visto, costituisce diretta (e corretta) attuazione, nella previsione del numero di seggi consiliari, della normativa statutaria ed è stata pubblicata nel BUR n. 7 del 20 gennaio 2012. Entrambi gli atti, dunque, sono successivi all'emanazione del D.L. 138 e alla relativa conversione (L. n. 148 del 14 settembre 2011). Colpisce, in considerazione di una simile tempistica, la decisione del Governo di ricorrere in via principale soltanto avverso la legge elettorale. In tal modo, un eventuale – e, a questo punto, non improbabile - accoglimento del ricorso rischia di produrre

²³ E non anche che si definiscano le ulteriori fasi – eventuali - del referendum e del giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 198 del 2012, punto 6.2 del *considerato in diritto*). Diversamente opinando, infatti, «la Regione sarebbe 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 dell'art. 3 Cost.».

²⁴ Analoghe problematiche si riscontrerebbero in relazione agli assessori, il cui numero, a norma dell'art. 53, co. 1, Statuto Veneto, non può essere superiore a un quinto dei componenti del Consiglio regionale.

effetti paradossali. Verrebbe infatti dichiarata incostituzionale una legge regionale che – in ossequio a un assetto dei rapporti tra statuto e legge regionale in più circostanze avallato dalla giurisprudenza della Corte – può ritenersi “a contenuto statutariamente vincolato”: nessun’altra conformazione avrebbe potuto assumere la previsione legislativa, perlomeno a statuto vigente, pena la sua illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 123 Cost.²⁵.

Diverso l’atteggiamento del Governo nei confronti della modifica statutaria approvata dal Consiglio regionale della Puglia, che ha ridotto il numero di consiglieri regionali da settanta a sessanta, senza dunque attestarsi su una cifra rispettosa dei limiti posti dal D.L. 138/2011 che, in base alla popolazione pugliese, avrebbe imposto un’assemblea composta - al massimo - da cinquanta membri.

In questo caso la legge statutaria è stata impugnata innanzi alla Corte per violazione dell’art. 117, co. 3, Cost. e dell’art. 14, co. 1, lett. a, del D.L. 138/2011²⁶. Il parametro evocato dal Governo richiama lo schema della interposizione normativa proprio della potestà concorrente, che viene meccanicamente trasposto sul piano delle competenze dello Statuto.

Al di là di tale dato, che rafforza le perplessità in precedenza manifestate, resta da chiedersi in che termini sussista un interesse statale alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione che, riducendo il numero di consiglieri, attenua in ogni caso la portata di un potenziale contrasto con i vincoli stabiliti dal decreto legge.

Se si volesse ritenere coercibile da parte dello Stato il mancato adeguamento ai parametri del decreto (e, dunque, fungibile, in qualche modo, l’intervento regionale), a ciò non sarebbe comunque d’ostacolo la riduzione parziale già operata dalla Regione; di fronte alla incoercibilità della previsione normativa²⁷ (anzi proprio in ragione di questa), andrebbe invece preservato quel primo risultato teso al contenimento della spesa, ferma restando l’applicazione delle sanzioni contemplate. In ogni caso, infatti, l’effetto di una pronuncia di

²⁵ Cfr. il ricorso governativo n. 62 del 2012, in G.U. n. 19 del 9/5/2012, dove si legge che «la scelta regionale di legare il numero definitivo dei consiglieri al descritto meccanismo di adeguamento proporzionale permanente e preventivamente indeterminabile, e di limitare la previsione di un numero fisso di quarantanove alla sola fase della prima applicazione, appare chiaramente illegittima per contrasto con l’art. 117 c. 3 Cost. (coordinamento della finanza pubblica), in relazione agli illustrati principi desumibili dall’art. 14 c. 1 lett. a) del d.l. n. 138/2011». L’Avvocatura generale dello Stato afferma peraltro, in un precedente passaggio dell’atto di promovimento, che «nella specifica materia del numero dei consiglieri regionali, codesta Corte ha statuito nella sent. 188/2011 che spetta all’autonomia statutaria regionale la determinazione del numero dei consiglieri, quale scelta sottesa alla determinazione della forma di Governo della Regione»: è evidente come si ometta di considerare che la legge regionale impugnata costituisce proprio la puntuale attuazione del disposto statutario e che proprio la decisione richiamata faceva salva, nella sostanza, l’eventuale autorizzazione dello Statuto alla legge elettorale a derogare al numero di consiglieri individuato.

²⁶ Cfr. il ricorso n. 99 del 2012, in G.U. n. 33 del 22/8/2012.

²⁷ Sul punto cfr. F. GHERA, *op. cit.*, p. 5, che nega la possibilità per lo Stato di sostituirsi al legislatore statutario inadempiente.

accoglimento della Corte non potrebbe che essere quello di precludere il perfezionarsi del procedimento di formazione della modifica statutaria, che si tradurrebbe nella permanenza in vigore della norma dello Statuto che fissa in settanta il numero dei consiglieri.

Tale questione è destinata, con ogni probabilità, a perdere rilievo pratico (ma non teorico) in virtù dell'approvazione consiliare (deliberazioni del 2 ottobre e del 4 dicembre 2012, quest'ultima in BUR Puglia n. 185 del 20/12/2012) di una legge di modifica statutaria che, da un lato, revoca le precedenti deliberazioni impugnate dal Governo innanzi alla Corte e, dall'altro, ridefinisce la composizione di Consiglio e Giunta in senso pienamente conforme alle prescrizioni della normativa statale.

6. Il quadro sin qui tracciato è venuto ulteriormente complicandosi a seguito delle reazioni generate dalle (tristemente) note vicende politico-giudiziarie che hanno condotto alla chiusura anticipata della legislatura in Lazio e Lombardia.

Di fronte a una serie di scandali che hanno visto il coinvolgimento di settori consistenti del personale politico di alcune regioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha adottato all'unanimità, in data 27 settembre 2012, un comunicato con il quale chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica»²⁸. Le richieste erano nette e chiare, in ordine sia allo strumento normativo da utilizzare (il decreto legge, per assicurare «un percorso veloce e uniforme»), sia ai profili specifici sui quali incidere, che spaziavano dalla piena attuazione dell'art. 14 del D.L. 138/2011, alla disciplina dei gruppi e delle commissioni consiliari²⁹. Il comunicato si chiudeva con la richiesta di fissare «sanzioni per i non adempienti»³⁰. Tali richieste, si badi, provenivano, nella sostanza, da quelle medesime Regioni che, in blocco, avevano impugnato innanzi alla Corte costituzionale l'art. 14 del D.L. 138/2011.

L'intervento governativo non si è fatto attendere: il 10 ottobre veniva pubblicato in Gazzetta ufficiale il D.L. n. 174 (*“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*). L'art. 2 del decreto (rubricato *“Riduzione dei costi della politica nelle Regioni”*) non arrivava a soddisfare in pieno le *istanze autonomistiche* consacrate nel citato documento, non

²⁸ Si veda l'atto 12/133/CR1/C1-C2.

²⁹ Si richiedeva, in particolare, l'introduzione del divieto di «costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette» (punto 4 del comunicato) e di «fissare il numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali, prevedendo la possibilità di costituirne da un minimo di 4 ad un massimo di 8, in base al numero dei consiglieri» (punto 5).

³⁰ Sul comunicato della Conferenza si vedano le osservazioni di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012, p. 452.

incidendo su quei profili di organizzazione interna dei Consigli regionali forse riconducibili, prima che alla competenza statutaria, a quella del regolamento interno delle assemblee legislative.

L'intervento sui costi e sui controlli della politica regionale risultava invero penetrante. In particolare, rispetto al profilo che in questa sede interessa, sono stati definiti meccanismi sanzionatori nel caso di mancato rispetto, tra l'altro, delle prescrizioni relative al numero di consiglieri regionali³¹. Il sistema di sanzioni può ritenersi ricostruito su tre diversi piani:

- 1) il rispetto dei vincoli in materia viene configurato, in primo luogo, come condizione per l'erogazione di una quota «pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale ed al trasporto pubblico locale, nonché al 5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale» (art. 2, co. 1, D.L. 174/2012)³²;
- 2) nel caso di mancato adeguamento ai parametri individuati da parte delle Regioni «nelle quali il Presidente della Regione abbia presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del [...] decreto», si stabilisce che le elezioni siano in ogni caso indette «per il numero massimo di consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011» (art. 2, co. 3, D.L. 174/2012)³³;
- 3) si prevede, infine, l'assegnazione alle Regioni inadempienti di un ulteriore periodo di novanta giorni per provvedere; «il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione» (art. 2, co. 5, D.L. 174/2012).

A questo punto giungeva, forse inattesa, una timida reazione delle Regioni, ossia degli enti che avevano invocato, a gran voce, l'intervento governativo. Le Regioni si sono mosse, invero, attraverso due canali paralleli: la Commissione parlamentare per le questioni regionali

³¹ Cfr., sul punto, E. ALBANESI, *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.org, 22 ottobre 2012.

³² Il termine concesso alle regioni per gli adeguamenti statutari necessari a evitare le sanzioni finanziarie, viene fissato in sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto; la legge di conversione modificherà la previsione facendo decorrere il termine dalla propria entrata in vigore ed eliminando il riferimento al «5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale».

³³ La legge di conversione ha esteso l'ambito applicativo delle citate prescrizioni, ricomprendendovi le regioni in cui si svolgeranno le consultazioni elettorali entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione medesima.

(che, in data 24 ottobre 2012, esprime parere contrario sul disegno di legge di conversione) e, di nuovo, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anch'essa critica rispetto a taluni contenuti dell'atto governativo³⁴.

I rilievi negativi dei due organi erano essenzialmente rivolti al modo in cui veniva regolamentato il controllo della Corte dei conti sull'attività regionale³⁵; non mancano però riferimenti generali, da parte della commissione parlamentare, «all'opportunità di un rafforzamento della leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali in merito al contenimento delle spese»; o notazioni della Conferenza in ordine alla «estrema delicatezza» dei presupposti costituzionali su cui si fondano i contenuti del decreto legge (lo strumento normativo precedentemente invocato dalla Conferenza stessa), nonché alla particolare gravità della sanzione dello scioglimento del Consiglio e della rimozione del Presidente, contemplato dall'ordinamento «in un'ottica di straordinarietà estrema, quale rimedio da utilizzare a tutela della unità giuridica della Nazione [...] destinato a sanzionare comportamenti gravissimi e intenzionali degli organi regionali per fatti altrettanto gravi compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie del ruolo istituzionale».

Il decreto legge è stato comunque convertito nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012, con una serie di modificazioni che non intaccano il rilievo sistematico delle previsioni analizzate³⁶.

7. La prospettazione sino a questo punto offerta consente di svolgere numerose considerazioni che trascendono la particolare vicenda normativo-giurisprudenziale da cui ha preso le mosse questo lavoro.

In termini assai generali, occorre sottolineare come l'andamento descritto abbia sottoposto a formidabile tensione l'assetto cooperativo delle relazioni tra centro e periferia. Se il principio di leale collaborazione trova concretizzazione attraverso specifici istituti giuridici, è chiaro che esso va anche inteso, principalmente, come “atteggiamento”, come “attitudine” che deve orientare le condotte dei diversi attori istituzionali³⁷. Nello scenario delineato, si pone fuori

³⁴ Cfr. l'atto della Conferenza 12/140/CU3/C2.

³⁵ Su tale profilo cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel D.L. n. 174/2012*, in www.federalismi.it, n. 1, 2013; sul punto v. pure le osservazioni critiche di R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, 26 ottobre 2012, in www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.

³⁶ Delle modifiche apportate in sede di conversione alle disposizioni analizzate si è dato sintetico conto nelle note che precedono.

³⁷ In tal senso, la dottrina spagnola parla della leale collaborazione come *talante*: cfr. E. AJA FERNÁNDEZ, *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, p. 367. Per un'approfondita analisi del dovere di leale collaborazione, da una prospettiva di ampio respiro teorico-generale, cfr. B. DE MARIA, *Le garanzie dei doveri costituzionali*, Napoli, 2012, p. 90 ss.

dalla cornice di un quadro improntato alla collaborazione tra livelli territoriali di governo anche il solo ricorso dello Stato a forme di “ricatto finanziario”³⁸, intese a spingere le Regioni a esercitare in precise direzioni le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Per non dire, naturalmente, dell’introduzione – con decreto legge – di strumenti sanzionatori che si traducono in un sostanziale esproprio, da parte dello Stato, di quelle competenze medesime.

Il tema della collaborazione viene in rilievo anche sotto un diverso, ma collegato, profilo: quello della proiezione al centro delle istanze autonomistiche. Si palesa, nella vicenda analizzata, tutta la fragilità della sede delle Conferenze a reggere da sola il peso delle relazioni cooperative tra Stato e Regioni. L’atteggiamento schizofrenico di queste ultime è di tutta evidenza: si susseguono impugnative regionali degli atti statali, prese di posizioni critiche da parte della Conferenza, richieste della Conferenza medesima di interventi governativi a dir poco svilenti per l’autonomia regionale, contrattazioni di legittimità - più o meno velate - tra Governo e Conferenza³⁹, ancora pareri critici espressi da quest’ultima. Fino alla disperata ricerca, da parte delle Regioni, di una sponda parlamentare, individuata in quella Commissione bicamerale per le questioni regionali peraltro mai integrata ai sensi dell’art. 11 L. Cost. n. 3/2001.

Un simile assetto, al di là delle distorsioni che produce sui rapporti centro-periferia, determina anche pericolose alterazioni della forma di governo regionale, già sensibilmente sbilanciata, nella sua conformazione normativa, sul versante dell’Esecutivo e del suo vertice. Il procedimento statutario è strumento nelle mani dei Consigli regionali e da questi ultimi può essere utilizzato anche in chiave di limitazione di un eccesso di ruolo del Presidente. Problemi sorgono, inevitabilmente, se le leve della potestà statutaria sono attivate e orientate in direzioni ben definite da scelte maturate a livello governativo centrale, talvolta – come nei fatti, si è visto, è accaduto – su impulso della Conferenza, ovvero di un organismo di raccordo che investe la sola dimensione esecutiva. Il corto circuito che può determinarsi non va sottovalutato. Il Presidente che non controlla la propria maggioranza consiliare, anziché risolvere il conflitto sul piano politico e, comunque, in una dimensione endoregionale (anche giungendo alla soluzione estrema della rottura del rapporto fiduciario), potrà cercare sostegno nel Governo nazionale, contrattando o orientando – in maniera più o meno incisiva – talune determinazioni. Tutto ciò rinunciando magari a ricorrere in via principale alla Corte pur in

³⁸ L’espressione è utilizzata, in riferimento ai contenuti del D.L. 138/2011, da A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011*, cit., p. 4.

³⁹ Sul punto cfr. S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 20, 2012, p. 1, che parla di «una sorta di “contrattazione di legittimità”, che crea una “zona franca provvisoria” dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale».

presenza di interventi normativi palesemente incostituzionali ma comunque graditi nell'ottica di tenere sotto scacco un organo legislativo che non riesce più a controllare.

Permangono poi sul tappeto taluni nodi applicativi di non agevole soluzione.

Si è già fatto rapido cenno, in relazione alla vicenda della Regione Puglia, al tema della eventuale fungibilità dell'intervento statutario ai fini dell'adeguamento ai contenuti fissati dalla normativa statale. Le scelte confluite nel D.L.174/2012 lasciano intendere che lo Stato si ritiene abilitato a imporre l'indizione delle elezioni regionali per il numero massimo di consiglieri prescritto dalla normativa statale. Così, sebbene non si arrivi all'estrema forzatura di una sostituzione in via normativa⁴⁰, lo Stato riesce a pervenire, in concreto, al risultato auspicato. Vana si rivelerebbe pertanto la "resistenza" che, in ipotesi del terzo tipo, Regioni particolarmente combattive volessero opporre alle determinazioni assunte al livello centrale, accettando finanche una drastica riduzione dei trasferimenti finanziari e il rischio dello scioglimento sanzionatorio *ex art. 126 Cost.* pur di non procedere alle modifiche statutarie richieste: per ogni singola regione, mano a mano che le stesse si troveranno di fronte alla scadenza elettorale, potrà essere riproposta dal Governo la soluzione oggi adottata per Molise e Lazio.

In quest'ultima Regione, il Presidente dimissionario aveva indetto le elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013 (decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00411 del 1 dicembre 2012); un altro decreto presidenziale (n. T00412, adottato lo stesso giorno) fissava in cinquanta membri la composizione del Consiglio regionale, definendone la distribuzione tra canale proporzionale (quaranta, sulla base di circoscrizioni provinciali) e canale maggioritario (dieci), in aderenza alla formula elettorale regionale.

Tra i presupposti giuridici di questo secondo decreto erano richiamati l'art. 14, co. 1, D.L. 138/2011 e l'art. 2, co. 3, D.L. 174/2012, nonché la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012. Un'analoga impostazione è supportata nella pronuncia del TAR Lazio con cui si è ritenuto che il differimento delle consultazioni non potesse giustificarsi in base all'esigenza di dare attuazione, per via statutaria, ai disposti della normativa statale: e ciò proprio perché quest'ultima espressamente «dispone l'automatica riduzione di detto numero all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio»⁴¹. Anche il decreto del prefetto della Provincia di Roma n. 211442 del 7 dicembre 2012 (poi revocato con decreto della medesima

⁴⁰ Sul punto cfr. ancora F. GHERA, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁴¹ Cfr. TAR Lazio, sez. II bis, sentenza n. 9280 del 12/11/2012, punto 21 della motivazione; ad avviso del giudice amministrativo, la mancata previa riduzione del numero dei consiglieri, se «non può giustificare il ritardo nello svolgimento delle nuove elezioni», può in ogni caso «originare eventuali profili di responsabilità amministrativa-contabile».

autorità prot. n. 216744 del 14 dicembre 2012), nello stabilire nuove date per lo svolgimento delle elezioni in ossequio ad un provvedimento cautelare del giudice amministrativo, manteneva in ogni caso ferme le prescrizioni del decreto T00412 sulla nuova composizione numerica del Consiglio⁴². Va tuttavia segnalato che quest'ultimo atto è stato impugnato, con richiesta di sospensiva, davanti al TAR Lazio, il quale, pur ritenendo la riduzione del numero

⁴² La intricata vicenda consumatasi nella regione Lazio merita una sintetica ricostruzione.

In data 27 settembre 2012, il Presidente della Regione rassegnava (e formalizzava all'assemblea legislativa) le proprie dimissioni; in virtù della clausola *simul stabunt simul cadent*, si determinava l'automatico scioglimento del Consiglio e la necessità di svolgere le elezioni entro il termine di tre mesi (ai sensi dell'art. 5 della L.R. Lazio n. 2/2005). Di fronte all'atteggiamento dilatorio del Presidente dimissionario, a seguito di un ricorso proposto dall'associazione "Movimento difesa del cittadino", il TAR Lazio accertava l'obbligo d'indire le elezioni entro cinque giorni dalla comunicazione della decisione «fissando la data di svolgimento delle [...] consultazioni entro il più breve termine tecnicamente compatibile con gli adempimenti procedurali previsti in materia di operazioni elettorali»; individuava altresì il Ministro dell'Interno quale commissario *ad acta* in caso d'inadempimento (TAR Lazio, sez II bis, sentenza n. 9280 del 12/11/2012). La decisione era confermata dal Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 6002 del 27/11/2012) e, a questo punto, intervenivano i citati decreti del Presidente della Giunta (T00411 e T00412 del 1 dicembre 2012) con cui si ridefiniva la composizione numerica del Consiglio e si fissavano le elezioni nei giorni 10 e 11 febbraio 2013. Parte ricorrente presentava però istanza di misura cautelare monocratica (*ex art. 56 c.p.a.*): l'individuazione di tali date non era ritenuta pienamente conforme alle precedenti pronunce giurisdizionali, dandosi la possibilità tecnica di convocare i comizi elettorali già per i giorni 3 e 4 febbraio 2013. L'istanza era accolta e pertanto, rilevatasi la parziale nullità/inefficacia del decreto n. T00411, si ordinava «al Ministro dell'interno di procedere (direttamente o per il tramite di un funzionario all'uopo incaricato), in qualità di commissario *ad acta*, alla rinnovazione del decreto di indizione delle elezioni regionali per i giorni 3 e 4 febbraio 2013, entro il termine di 3 [...] giorni dalla comunicazione o dalla notificazione del [...] provvedimento giurisdizionale» (Decreto del Presidente della sez. II bis del TAR Lazio, n. 4388 del 5/12/2012). Il Ministro dell'Interno delegava – per l'attuazione alla misura cautelare – il Prefetto della Provincia di Roma, che provvedeva con decreto n. 211442 del 7 dicembre 2011. Tale quadro era nuovamente messo in discussione a causa degli sviluppi politici nazionali. A seguito della crisi del Governo Monti, l'associazione "Movimento difesa del cittadino", con atto depositato in giudizio il 13 dicembre 2012, dichiarava di rinunciare alla domanda cautelare, in ragione della «evoluzione del quadro politico-istituzionale e in particolare all'esigenza di tenere conto della prospettiva di un possibile svolgimento congiunto delle elezioni regionali e delle elezioni politiche nazionali». Il Presidente della sezione II bis del Tar Lazio disponeva pertanto «la cessazione degli effetti del proprio decreto presidenziale n. 04388/2012 e dei provvedimenti emanati in esecuzione dello stesso dal Ministro dell'Interno e dal Prefetto di Roma» (decreto n. 24103 del 13/12/2012, cui faceva seguito il decreto del prefetto n. 216744 del 14 dicembre). Successivamente, in un comunicato stampa del Consiglio dei Ministri (CdM n. 59 del 17/12/2012, consultabile sul sito www.governo.it), si esprimeva l'*auspicio* di un accorpamento delle elezioni regionali con le politiche, poi fissate (D.P.R. nn. 225 e 226 del 22 dicembre 2012) nei giorni 24 e 25 febbraio 2013. A questo punto il Presidente dimissionario del Lazio rinnovava il decreto n. T00411 e, con decreto n. T00420 del 22 dicembre, convocava i comizi elettorali per quelle medesime date. Si segnala che la questione, almeno dal punto di vista formale, non può dirsi del tutto chiusa: il legale del "Movimento per i diritti del cittadino", avv. Gianluigi Pellegrino, ha infatti criticato l'operato del Presidente della Regione, che avrebbe adottato, a suo avviso, un atto nullo in quanto «i poteri della presidente sono scaduti 5 giorni dopo la sentenza del Consiglio di Stato di fine novembre. Dovrebbero essere le istituzioni a intervenire e, in termini di diritto, i sindaci dei comuni laziali dovrebbero attenersi al primo decreto, quello che fissa le urne il 10 e 11 febbraio»; critiche sono state rivolte anche al Governo «che pure era stato nominato dai giudici amministrativi commissario *ad acta* per il voto, e non si è sentito di compiere un illecito. Ha così lasciato che a firmare il nuovo decreto fosse la Polverini» (cfr. il comunicato stampa del 23/12/2012, consultabile sul sito www.mdc.it). Per una più approfondita ricostruzione di tali accadimenti v. M. G. RODOMONTE – A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in www.federalismi.it, n. 3, 2013, p. 1 ss.

dei consiglieri regionali da eleggere profilo meritevole «di attenta considerazione, anche con riguardo agli evidenziati profili di incostituzionalità della normativa statale applicata nel caso di specie», non ha ravvisato «soluzioni “cautelari” tali da prevenire con sufficiente certezza l’eventualità di una ripetizione della tornata elettorale in relazione all’esito della controversia nella fase di merito». Il giudice, pertanto ha rinviato al 7 marzo (cioè a dopo le elezioni) la trattazione nel merito, respingendo la richiesta di sospensiva⁴³.

Meno complessa – almeno in apparenza – la situazione del Molise, dove le elezioni del 2011 sono state annullate dal giudice amministrativo⁴⁴, rendendo necessario il ritorno al voto nelle date individuate per le politiche di febbraio 2013. I comizi elettorali sono stati convocati con decreto del Prefetto della Provincia di Campobasso (n. 56527 del 27/12/2012) a seguito della nota del Ministero dell’Interno n. 5317 del 24 dicembre; la medesima autorità amministrativa ha anche *decretato* la nuova consistenza numerica del Consiglio regionale, che passa da trenta a venti componenti (decreto n. 56537 del 27 dicembre).

Quest’ultimo provvedimento, tra i suoi presupposti legislativi, annovera - accanto alle norme dei due decreti legge approvati in materia dal Governo Monti - la L. R. Molise n. 21 del 5 ottobre 2012 (*“Disposizioni urgenti di adeguamento all’art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”*), con cui si stabiliva (art. 1, lett. a) la composizione numerica del Consiglio regionale in venti consiglieri⁴⁵. Si è prodotto, in tal modo, un ulteriore stravolgimento dell’assetto delle fonti per come gradualmente conformatosi attraverso gli apporti forniti dalla Corte costituzionale prima della sentenza 198/2012: anche la legge regionale – dopo il decreto legge – finisce con l’insistere (in nome dell’emergenza finanziaria?) su ambiti che appaiano inequivocabilmente riconducibili alla competenza dello Statuto; e ciò avviene, per di più, in una materia in cui, dopo le revisioni del Titolo V, i rapporti tra Statuto e legge regionale sono stati sempre ricostruiti dalla Corte in termini di spiccata separazione⁴⁶.

⁴³ Cfr. TAR Lazio, sez. II bis, ordinanze nn. 168, 169 e 170 del 15 gennaio 2013; sul punto cfr. M. MASSA, *Iniziamo male: 50 o 70 Consiglieri per la Regione Lazio?*, in www.dirittiregionali.org, 18 gennaio 2013. Il regetto della misura cautelare è stato confermato in appello dalla V sez. del Consiglio di Stato, in data 6 febbraio 2013.

⁴⁴ Si veda la sentenza Cons. di Stato, sez. V, 29 ottobre 2012, n. 5504. Su tale decisione cfr. M. E. BUCALO, *Annullamento delle elezioni regionali del Molise: muta la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in www.dirittiregionali.org, 8 gennaio 2013; G. M. DI NIRO, *L’attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in www.federalismi.it, n. 3, 2013, p. 3 ss.

⁴⁵ La medesima disposizione interveniva anche sulla struttura della Giunta, fissando in quattro il numero massimo di assessori (art. 1, lett. b). Su tale vicenda cfr. M. MASSA, *Iniziamo male*, cit.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, la sentenza n. 2 del 2004: «sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto

In questo quadro è forse non priva di un qualche significato la circostanza per cui il decreto n. 56537 del prefetto di Campobasso si limita, nella premessa del provvedimento, a “tener conto” della legge regionale citata, quasi a volerne derubricare la portata a una mera valutazione di fatto e a distinguerla, comunque, dagli effettivi presupposti normativi del provvedimento (i decreti legge statali – quantomeno *coperti* dalla sentenza 198/2012 - individuati, come da prassi, attraverso la formula del “visto”).

Per il Molise va tenuto conto anche di un altro aspetto, che potrebbe aprire ulteriori problemi in sede applicativa. Tale Regione è una delle poche che ancora non ha approvato il nuovo Statuto e la legge elettorale regionale⁴⁷; la forma di governo e il sistema di elezione restano pertanto regolamentati dalla disciplina transitoria dettata dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, che contiene un rinvio alla legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge n. 43 del 1995. Quest’ultima contempla, nel quadro delle operazioni preordinate all’assegnazione del premio di maggioranza, l’eventualità di un’attribuzione di seggi in soprannumero rispetto a quelli contemplati dall’art. 2 della medesima legge⁴⁸.

Occorre chiedersi cosa accadrebbe nel caso in cui si dovesse dare, all’esito delle elezioni molisane, simile evenienza. Ritenendo applicabile la normativa statale che ammette seggi in soprannumero, verrebbe premiata, nella sostanza, l’inerzia di una Regione che, a più di 13 anni dalla legge costituzionale del 1999, non ha ancora adeguato il proprio ordinamento alle modifiche dell’assetto autonomistico allora introdotte⁴⁹: il Molise, infatti, si troverebbe con un

regionale e [...] quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale» (punto 8 del *considerato in diritto*); in senso analogo, più di recente, v. pure la sentenza n. 188 del 2011, punto 4.1 del *considerato in diritto*. Sul tema, in dottrina, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 583 ss.; ID., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 111 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. Raveirara (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009, p. 3 ss.

⁴⁷ Sulle travagliate vicende relative all’approvazione dello Statuto molisano cfr. E. ALBANESI, *Il Consiglio regionale del Molise e lo Statuto che «non s’ha da fare»*, in www.dirittiregionali.org, 4 giugno 2012 e G. M. DI NIRO, *L’attività statutaria*, cit., p. 10 ss. Si segnala che il testo di Statuto approvato in seconda deliberazione in data 20 dicembre 2012 (pubblicato nel BUR n. 33 del 28 dicembre 2012) fissa in 20 il numero di consiglieri regionali.

⁴⁸ Si veda l’art. 15, co.14, legge n. 108 del 1968, aggiunto dall’articolo 1, co. 2, della legge 23 febbraio 1995, n. 43. Sull’applicazione di tale meccanismo cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte*, cit., p. 281 ss., in particolare nota 6.

⁴⁹ La Corte costituzionale non ha mancato di evidenziare che «l’adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute [il riferimento è, in particolare, alla legge costituzionale n. 1/1999] non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni [la sentenza, del 2007, guardava al caso della regione Campania] non hanno proceduto a modifiche statutarie né

assemblea legislativa che, potenzialmente, può superare i limiti di consistenza numerica imposti a tutte le altre regioni. Diversamente, volendo assumere come implicitamente abrogate – per effetto dei decreti-legge 138/2011 e 174/2012 – e, dunque, inapplicabili le disposizioni sui seggi in soprannumero, potrebbero porsi alcune incognite in ordine alla stabilità delle maggioranze politiche, tema in qualche modo sensibile per lo stesso legislatore statale, che, tra gli scarni principi della legge 165/2004 vincolanti la legislazione regionale in materia elettorale, ha fissato proprio quello della individuazione di una formula «che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze» (art. 4, co. 1, lett. a).

Al di là di ogni più approfondita valutazione tecnica su simili profili, risulta chiaro come sarebbe stata forse necessaria maggiore cautela nell'introduzione di una normativa diretta ad incidere su snodi cruciali dei processi democratico-rappresentativi che trovano forma e svolgimento in ambito regionale.

Un ultimo aspetto, sempre in quest'ottica, merita attenzione. Come visto, i decreti-legge analizzati, pur ritenendone di fatto eludibile la mancanza, richiedono l'intervento statutario nel senso predefinito dal legislatore statale. Sul punto - anche tale aspetto è stato segnalato – la Corte ha ritenuto che, per evitare le sanzioni apprestate, sia sufficiente che si esaurisca, entro i termini individuati dagli atti governativi, la sola fase della approvazione consiliare. Occorre interrogarsi, in tale cornice, sulle conseguenze che, sul piano sistematico, potrebbero discendere da una eventuale bocciatura referendaria delle deliberazioni statutarie conformi alla normativa statale. Il corto circuito nei rapporti tra decisore politico nazionale, regionale e corpo elettorale sarebbe di particolare gravità e metterebbe in luce le disfunzioni prodotte sul piano delle dinamiche rappresentative e cooperative. Se tale ipotesi, in ragione del sentimento di antipolitica oggi imperante, appare di difficile concretizzazione, non è da escludere che taluni sistemi locali di partito possano gradualmente riacquisire la forza necessaria a sfruttare gli spazi che apre un referendum statutario privo di *quorum* strutturale, magari con il solo intento di colpire, dalla dimensione territoriale, Governi nazionali non graditi, spesso chiamati, di fronte alla particolare congiuntura economica, a scelte impopolari.

complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria» (sentenza n. 188 del 2007).

8. Esprimere una valutazione finale e complessiva del quadro sinora tracciato risulta particolarmente difficile.

Criticare l'operato del Governo (e l'avallo offerto allo stesso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 198/2012) potrebbe essere letto come tentativo di difendere una classe politica (regionale, e non solo) che sembra aver superato ogni limite di tollerabilità. Allo stesso tempo, però, in chiave strettamente tecnico-giuridica (e non si dimentichi l'Esecutivo insediato allo scorcio della passata legislatura si è a lungo presentato dietro l'etichetta di governo *tecnico*), appare evidente come misure che, nella sostanza, possono risultare anche condivisibili, siano state introdotte attraverso percorsi e strumenti poco ortodossi, che lasciano qualche più che fondata perplessità e, soprattutto, mettono a nudo la difficoltà del Governo a elaborare soluzioni non estemporanee, supportate da visioni di largo respiro.

Allo stesso modo, lo sforzo interpretativo compiuto nella sentenza n. 198/2012, che ha preservato la legittimità di evidenti forzature (destinate ad incidere su molteplici piani: sistema delle fonti, assetto cooperativo delle relazioni tra livelli territoriali, equilibri della forma di governo regionale), potrebbe essere ascritto a un ruolo di supplenza (l'ennesimo) della Corte costituzionale di fronte all'incapacità della classe politica di autorigenerarsi. Anche in tale ordine di ragionamento occorre però chiedersi quale prezzo sia stato pagato a fronte degli eventuali risultati ottenuti in termini di riduzione della spesa e "moralizzazione" delle istituzioni. A chi scrive, pare che il gioco non sia valso la candela. Non può infatti essere sottovalutato il *vulnus* che le strade percorse dal Governo hanno arrecato alla stabilità delle relazioni istituzionali, alla certezza del diritto e, in definitiva, allo stesso principio di rigidità della Costituzione⁵⁰.

Il rilievo di tali questioni neanche può essere ridimensionato invocando l'abusato *passepourtout* dell'emergenza, la cui chiamata in causa è oramai divenuta, da titolo di legittimazione alla risoluzione, con misure drastiche, dei problemi, il principale fattore di aggravamento e stabilizzazione degli stessi⁵¹.

⁵⁰ Sul punto cfr. le osservazioni di G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, p. 11 ss.

⁵¹ Sul punto v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in AA. VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006, p. 651: «[...] l'effetto lesivo per il sistema di garanzia dei diritti derivante dalla "stabilizzazione dell'emergenza" è tanto più intenso quando, come spesso accade, il legislatore qualifichi come "stati di necessità", "di eccezione" o "emergenze" situazioni che costituiscono in realtà problemi strutturali, male affrontati o per lunghi periodi addirittura accettati come un tratto insopprimibile nell'esercizio dei pubblici poteri [...]».

La degenerazione delle dinamiche rappresentative (e i dilaganti fenomeni di corruzione o di semplice amoralità che di essa sono solo la traccia più eclatante) richiederebbero soluzioni strutturali, che muovano dalla individuazione delle radici dei problemi.

In Italia, il tema del federalismo⁵² è stato utilizzato in chiave quasi esclusivamente ideologica e propagandistica, in particolare nella fase storica che ha visto l'approdo al Governo nazionale della Lega⁵³. Alle accelerazioni impresse ai processi di decentramento politico non è infatti corrisposto alcuno sforzo significativo inteso a radicare una sano spirito federale, non deformato da logiche spiccatamente egoistiche quando non addirittura da tratti xenofobi e razzisti. Su tale terreno, si sono registrati soltanto tentativi di alimentare un rozzo sentimento identitario (la *Padania*, il *Dio Po*, i raduni di Pontida). Così, tra spinte ideologiche, propagandistiche e pseudo-identitarie, il decentramento politico, che - adeguatamente supportato - avrebbe potuto rappresentare quantomeno una semplice (ma virtuosa) modalità di organizzazione dei pubblici poteri funzionale a una loro maggiore efficienza⁵⁴, si è tramutata in mero strumento di acquisizione e controllo del consenso. In tale quadro, hanno forse colto nel segno le variegate aggettivazioni che, in diversi momenti e da diverse prospettive, sono

⁵² Come noto, non è affatto semplice tracciare una netta linea di demarcazione tra *federalismo* e *regionalismo*. Poco attuale (e, invero, di limitata utilità concreta) appare la distinzione fondata sulla riconduzione delle due forme di decentramento politico alle nozioni, rispettivamente, di *sovranità* e di *autonomia*, tesi classica richiamata, anche di recente, dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 365 del 2007).

Non essendo possibile, in questa sede, affrontare con la dovuta profondità una simile questione, ci si limita a proporre un approccio al tema che assume particolare rilievo rispetto a quanto si dirà nel prosieguo del lavoro. La distinzione in parola, una volta rivelatisi non pienamente attendibili i tradizionali *test* sul federalismo proposti in dottrina, dovrebbe condurre ad integrare la valutazione *stricto sensu* normativa - concernente i poteri (quantità e qualità) decentrati - con un'analisi che guardi, ai fini della caratterizzazione della forma/tipo di Stato, oltre il dato giuridico, verificando, ad esempio, «l'esistenza di strutture della società civile, culturale, economica aventi un fondamentale radicamento e collegamento regionale (partiti, giornali, associazionismo economico e imprenditoriale)» (così B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Stato federale*, in S. Cassese [a cura di], *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, pp. 5737-5738); in questa prospettiva sarà la *cultural sovereignty* degli enti substatali a porsi quale vera e propria *soul of federalism* (cfr. P. HÄBERLE, *Legal comparison for constitutional development. The relevance of federalism and regionalism*, in J. Luther – P. Passaglia – R. Tarchi [a cura di], *A world of Second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano, 2006, p. 54). In questa prospettiva, rispetto alla tradizionale dicotomia federalismo-regionalismo acquista maggiore interesse quella tra *federalismo territoriale* e *federalismo plurinazionale*: sul punto cfr. E. FOSSAS ESPALDALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. Mastromarino – J. M. Castellá Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, p. 89 ss.

⁵³ Sul punto v. S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., p. 2 ss.; A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero"*, cit., p. 1.

⁵⁴ Secondo un modello di *federalismo territoriale*, ovvero «una forma de organizar el poder en un territorio diverso, independientemente de la composición etno-cultural de la población, con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, mayor proximidad a los ciudadanos y una garantía de su libertad resultado de una nueva división del poder» (E. FOSSAS ESPALDALER, *Estado autonómico*, cit., p. 94).

state proposte per il federalismo italiano: “anarchico”⁵⁵, “impazzito”⁵⁶, “incerto”⁵⁷ e, più di recente, “mitologico” e “immaginario”⁵⁸.

Oggi, infatti, con la stessa disinvoltura con cui, per oltre un decennio, sono state decantate a più voci le virtù palingenetiche della prospettiva federale, vengono compiute brusche inversioni di rotta, che rischiano di arrivare al punto di oscurare il rilievo sistematico del principio fondamentale consacrato nell’art. 5 della Costituzione⁵⁹.

L’acquiescenza generalizzata al nuovo corso autonomistico inaugurato dal governo tecnico è la più lampante riprova della labilità delle istituzioni – non solo pubbliche – del regionalismo italiano. Per rendersi conto di ciò, è sufficiente volgere lo sguardo fuori dall’Italia, verso sistemi con una consolidata cultura dell’autonomia, dove le difficoltà generate dalla crisi economica hanno condotto al rafforzamento – e non alla mortificazione – delle istanze e del ruolo dei territori, che in taluni casi sono giunte fino a rivendicazioni di stampo indipendentista.

E’, quest’ultimo, il caso della Scozia (che ha stipulato, in data 15 ottobre 2012, un accordo con il Governo del Regno Unito per lo svolgimento, nel 2014, di un *referendum* sul tema)⁶⁰ e, forse ancor di più, della *Catalunya*.

Nella Comunità spagnola, le recenti elezioni autonome del 25 novembre 2012 hanno restituito un risultato che attribuisce 87 seggi parlamentari (su un totale di 135) ai partiti favorevoli al *dret a decidir*, ossia alla convocazione di un referendum attraverso cui interrogare il *poble de Catalunya*⁶¹ sul tema della indipendenza⁶². In tale direzione, il governo

⁵⁵ Cfr. P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2002, p. 643 ss.

⁵⁶ Cfr. P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, p. 808 s.

⁵⁷ Cfr. A. CONCARO – N. ZANON (a cura di), *L’incerto federalismo. Competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.

⁵⁸ Le ultime due definizioni sono proposte da S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., in particolare pp. 2-3.

⁵⁹ Cfr. S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., p. 7: «la polemica – priva di oggetto – contro il federalismo presuntivamente realizzato rischia di esporre l’intero ordinamento regionale, nella sua effettiva sostanza, a una furia iconoclasta esercitata contro l’ologramma ideologico che si era costruito e che oggi si rinnega».

⁶⁰ Si tratta, precisamente, dell’*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, il cui testo può essere consultato alla pagina web www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00404789.pdf. Sulla vicenda scozzese cfr. G. CARVALE, *Il fallimento della riforma della Camera dei Lords: verso una definitiva rottura dell’accordo di coalizione?*, in *Nomos*, n. 2, 2012, p. 13 ss. (www.nomos-leattualitaneldiritto.it); M. GOLDONI, *Il referendum sull’indipendenza scozzese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012, p. 632 ss.

⁶¹ Il riferimento al popolo catalano si ritrova in numerosi passaggi (preambolo, artt. 2, 5, 55) dello Statuto di autonomia del 2006 (approvato, si ricordi, con legge – statale – organica); d’altra parte è la stessa Costituzione spagnola che richiama la pluralità di “popoli” (preambolo) e garantisce la “autonomia di nazionalità e regioni” che compongono l’ordinamento (art. 2).

del partito nazionalista *Convergència i Unió* (CiU, centrodestra), che si regge sull'appoggio esterno di *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC, anch'esso d'ispirazione nazionalista ma collocato sulla sinistra dello scacchiere partitico catalano), ha già compiuto significativi passi in tale direzione⁶³.

Al di là delle valutazioni di merito che si possono esprimere su simili tendenze, due dati vanno tenuti in particolare considerazione.

⁶² Le forze politiche favorevoli al *dret a decidir* hanno guadagnato un solo seggio rispetto alle precedenti elezioni autonome del 2010. Tale dato può però essere colto nella sua effettiva portata solo considerando che la campagna elettorale che ha preceduto le elezioni del 25 novembre è stata in larghissima parte incentrata sulle tematiche legate alla prospettiva indipendentista, in relazione alla quale i partiti si sono dovuti schierare apertamente; pertanto, l'esito delle consultazioni esprime sulla questione un orientamento del corpo elettorale sufficientemente chiaro.

Alla luce di tali elementi, non si condivide l'analisi del voto catalano che è stata per lo più offerta dalla stampa italiana (cfr., ad esempio, *Catalogna, Mas vince ma perde seggi e il sogno indipendentista si allontana*, in www.repubblica.it, 25 novembre 2012; *Catalogna, tracollo dei nazionalisti*, in www.corriere.it, 26 novembre 2012; *Mas costretto a trattare con Rajoy*, in www.ilsole24ore.com, 27 novembre 2012, dove si parla di «sogno d'indipendenza [...] svanito nei risultati del voto») nonché da qualche commento a caldo della dottrina (cfr. S. RAGONE, *Il risultato delle elezioni (anticipate) in Catalogna e il referendum indipendentista*, in www.dirittiregionali.org, 29 novembre 2012). Tali commenti sembrano sovrapporre il giudizio sulla sconfitta di CiU (il cui *leader*, nonché Presidente uscente della *Generalitat*, Artur Mas aveva convocato le elezioni anticipate nella prospettiva di rafforzare la consistenza parlamentare del partito) con il complessivo andamento delle forze favorevoli al processo *sobiranista*. Da questo punto di vista, più variegate le analisi che si riscontrano nella stampa internazionale, dove il dato del rafforzamento del fronte nazionalista è evidenziato da diverse testate: cfr., ad esempio, *Divisive Election in Spain's Catalonia Gives Win to Separatist Parties*, in www.nytimes.com, 25 novembre 2012; *Kataloniens Wähler stärken Separatisten*, in www.faz.net, 26 novembre 2012; *La Catalogne tient le cap de l'indépendance*, in www.lefigaro.fr, 25 novembre 2012.

Per una sintetica ma puntuale valutazione dei risultati elettorali del 25 novembre cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU, *El debate sobre la secesión de Cataluña*, in www.dirittiregionali.org, 23 febbraio 2013; sulla nozione di *dret a decidir*, cfr. J. LÓPEZ, *Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense Estat*, Quaderns de Recerca UNESCOCAT, n. 4, 2011 (consultabile sul sito www.unescocat.org); sulla possibilità per gli organi di governo catalani di convocare una consultazione popolare sul tema, cfr., di recente, P. BOSSACOMA I BUSQUETS, *Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 15, 2012, p. 241 ss.

Va ricordato che anche nelle ultime elezioni basche (ottobre 2012), il fronte nazionalista – oggi con una connotazione indipendentista molto meno marcata di quella catalana – ha riscosso un chiaro successo, ottenendo ben 48 seggi su 75.

⁶³ Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU, *El debate*, cit. In particolare si vedano, nella prospettiva indicata, l'*Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*, stipulato dai partiti CiU e ERC in data 19 dicembre 2012 (il testo può essere consultato alla pagina web www.esquerra.cat/pacte/pacte.pdf), e la risoluzione approvata dal *Parlament de Catalunya* il 23 gennaio 2013 (85 voti a favore, 41 contro, 2 astenuti e 5 non partecipanti al voto in segno di dissenso rispetto alla posizione del partito di appartenenza, il PSC) contenente la *Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya* (testo consultabile alla pagina www.ara.cat/politica/declaracio-sobirania-CiU-ERC-ICV-EUiA_ARAFIL20130122_0002.pdf).

In primo luogo, la incontestabile vitalità, in tali ordinamenti, dei sistemi territoriali dei partiti⁶⁴, che - di fronte ai pericoli che le politiche statali rivolte a fronteggiare la crisi generano (anche, naturalmente, sul terreno economico-finanziario) per la dimensione autonomistica - si mobilitano e si compattano, anche al di là delle differenze *stricto sensu* ideologiche.

In secondo luogo, siffatti sistemi di partiti, nella loro pur spiccata dinamicità, poggiano le proprie basi su di una consolidata tradizione: ERC, ad esempio, è il partito dell'ordinamento spagnolo di più antica origine tra quelli oggi attivi (in ambito sia regionale sia statale); CiU, nata nel 1978 dall'aggregazione di due partiti catalani (*Convergència Democràtica de Catalunya* e *Unió Democràtica de Catalunya*), è stata in molte fasi la terza forza politica del *Congreso de los Diputados* (spesso decisiva per gli equilibri di governo) e ha guidato la *Generalitat de Catalunya*, ininterrottamente, dal 1980 al 2003.

Tutto ciò ha consentito di convogliare le pulsioni antisistema dell'opinione pubblica entro strutture organizzative con una radicata esperienza nei processi di mediazione degli interessi. Così, quello che in alcuni ordinamenti (in Italia, ma non solo) ha generato l'esplosione di un'antipolitica dalla spiccata valenza antipartitica⁶⁵, in assetti connotati da una solida cultura autonomistica si è tradotto nell'inasprimento delle tensioni proprie dello Stato plurinazionale⁶⁶, senza portare al radicale disconoscimento dell'imprescindibile ruolo di rappresentanza dei partiti politici⁶⁷.

⁶⁴ Escludendo il *Partido popular* (che pure assume la denominazione di *Partido popular de Cataluña*), tutti gli altri partiti attualmente rappresentati nel *Parlament de Catalunya* hanno una spiccata connotazione territoriale quando non addirittura nazionalista. E' il caso, oltre che dei già menzionati ERC e CiU, di CUP (*Candidatura d'Unitat Popular*) e ICV (*Iniciativa per Catalunya Verds*); federato con il partito di ambito statale, ma con spiccati margini di autonomia rispetto ad esso, è invece il PSC (*Partit dels Socialistes de Catalunya*); anche *Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía* (C's), partito che si oppone con decisione al processo *sobiranista*, è una forza politica che nasce e trova rappresentanza nella dimensione catalana, pur ambendo a fuoriuscirne. Per un inquadramento generale sul tema dei partiti (e i sistemi di partiti) di ambito "non statale", cfr. L. DE WINTER - M. GÓMEZ-REINO - P. LYNCH (a cura di), *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*, Barcelona, 2006; nonché, per la dottrina italiana, F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna, 2009.

⁶⁵ Cfr. S. STAIANO, *I risultati elettorali nella tempesta europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2012. Sul punto cfr. pure R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate*, cit., p. 449 ss., nonché le osservazioni di Ilvo Diamanti nell'articolo *Perché non possiamo fare a meno dei partiti*, pubblicato il 9/1/2013 sul quotidiano *La Repubblica*, p. 40.

⁶⁶ Il *federalismo plurinacional* «persigue acomodar en un mismo espacio político-constitucional a diversas comunidades que reclaman una identidad nacional propia y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar su mantenimiento y su desarrollo [...]. Este fenómeno tiene una expresión política por la presencia de fuerzas políticas nacionalistas que se encuentran fuertemente implantadas en sus respectivos territorios, y además juegan un papel decisivo en el conjunto del sistema político estatal». La definizione è ripresa da E. FOSSAS ESPALDALER, *Estado autonómico*, cit., pp. 93-94; sul punto v. anche E. FOSSAS - F. REQUEJO, *Introducción*, in AA. VV., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, p. 11. Per un più generale inquadramento, anche in

Di ciò si ritrovano molteplici riscontri continuando a guardare alle vicende catalane. Anche nelle impostazioni più radicali, il tema dell'indipendenza non è stato mai declinato in chiave anti UE: *Catalunya nou Estat d'Europa* è stato lo slogan della grande manifestazione dell'11 settembre 2012 convocata dalla *Assemblea Nacional Catalana*, la piattaforma popolare che ha impresso una decisiva accelerazione al dibattito sul processo *sobiranista*⁶⁸. Allo stesso modo, uno dei temi a cui viene prestata maggiore attenzione – nel dibattito politico e scientifico – concerne l'esigenza di assicurare, nella eventualità della transizione a un nuovo Stato, la massima continuità possibile nell'adesione all'Unione europea (analoga questione è centrale anche nel dibattito scozzese). Ancora, il tema dell'indipendenza è utilizzato dai partiti catalani, in una dimensione meno radicale e più realista, anche nella trattativa politica con l'Esecutivo statale, secondo quello schema *pactado* di relazioni tra livelli territoriali (tratto caratterizzante delle dinamiche della forma di governo parlamentare della Spagna democratica) che ha spesso visto, tra i principali attori, proprio i partiti nazionalisti catalani⁶⁹.

chiave teorica, del tema, si vedano i contributi raccolti in F. REQUEJO – M. CAMINAL (a cura di), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Barcelona, 2009.

⁶⁷ Di ciò è riprova anche il fatto che le ultime elezioni catalane hanno registrato la più alta percentuale di partecipazione (69,6 %) dal 1980 a oggi. Questo, si badi, pur in presenza di inchieste giudiziarie concernenti fenomeni di corruzione che vedono il coinvolgimento di taluni partiti politici catalani, in particolare CiU – l'attuale partito di maggioranza relativa al governo della *Generalitat* – e il *Partit dels Socialistes de Catalunya* (si segnalano i casi *Palau de la Música*, *Pretoria*, *Mercurio* e *Pallarols*; a livello statale particolarmente delicate le conseguenze politiche legate alla vicenda *Bárceñas*, concernente ipotesi di finanziamento illecito del PP).

⁶⁸ La medesima prospettiva è valorizzata nell'accordo di governo del 19 settembre 2012, dove si esprime «la voluntat de situar Catalunya com un nou Estat d'Europa» (*Preàmbul*, p. 1); e nella *Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya*, uno dei cui punti è intitolato proprio *Europeisme*.

⁶⁹ In termini assai semplici, il partito territoriale vede accolte talune istanze autonomistiche in cambio del sostegno al Governo statale, senza parteciparvi direttamente attraverso propri ministri. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle fasi politiche in cui il partito che vince le elezioni non consegue la maggioranza assoluta dei seggi della Camera bassa, necessitando dell'appoggio esterno dei partiti territoriali rappresentati nel *Congreso* per conseguire la necessaria stabilità dell'azione di governo. Il peso parlamentare di CiU, ad esempio, è stato fondamentale prima per la sopravvivenza (e per la caduta) dell'ultimo Governo socialista di Felipe González (PSOE) e poi, nella legislatura successiva (la V), per quella del primo Governo Aznar (PP). Su tali vicende, viste dalla prospettiva di uno dei principali protagonisti della politica catalana, cfr. J. PUJOL, *Memòries (III). De la bonança a un repte nou (1993-2011)*, Barcelona, 2012 (in particolare pp. 11 ss., 31 ss. e 63 ss.). Sul tema v. pure A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, 2005, in particolare p. 118 ss.

Il medesimo schema opera in realtà anche in assetti in cui il partito di governo gode già della maggioranza assoluta. Di ciò oggi si ha una lampante conferma: il Governo presieduto da Mariano Rajoy (PP), autosufficiente al *Congreso*, si trova ad affrontare la delicatissima questione catalana, con i partiti indipendentisti che pongono sul tavolo delle trattative la richiesta di un nuovo modello di finanziamento della Comunità autonoma ricalcato su quello del *concerto economico* previsto per i Paesi Baschi. Si noti che il ruolo della Comunità basca nella dimensione *pactada* dei rapporti centro-periferia appare di minor rilievo, alla luce di due concorrenti motivi: in primo luogo, la presenza – nel quadro del carattere asimmetrico del regionalismo spagnolo – di forme di autonomia particolarmente accentuate (tra cui, appunto, la conformazione del modello di finanziamento); in secondo luogo, gli ostacoli generati sulle dinamiche politico-territoriali dal fenomeno terroristico, che ha avuto,

In Italia lo scenario è, come ovvio, totalmente diverso. Di fronte all'assenza di un radicato sentimento di appartenenza territoriale, i partiti tradizionali – caratterizzati da un peso preponderante degli apparati centrali – si sono mostrati incapaci di favorire qualsiasi processo interno di “federalizzazione”, rivolto ad assicurare quantomeno – e non sarebbe stato poco – un costante e fisiologico flusso di relazioni tra centro e periferia, canali fluidi di crescita e ricambio delle classi dirigenti e, in definitiva, una capillarizzazione dei circuiti della partecipazione democratica. Il rapporto tra dimensione centrale e locale si è rivelato, all'opposto, del tutto disarticolato. I processi di decentramento sono stati essenzialmente utilizzati per supportare la proliferazione di centri locali di potere che, seppur formalmente ascrivibili a determinati partiti nazionali, si sono resi, di fatto, progressivamente autosufficienti e hanno assunto spiccati tratti di personalizzazione.

Nel percorso di autonomizzazione dal centro, è divenuta essenziale, per la sopravvivenza dei nuovi soggetti, la creazione di uno stratificato sistema a rete⁷⁰, che si struttura su un tessuto di relazioni spesso definibile secondo lo schema dei rapporti di dominio⁷¹. Ciò spiega, da un lato, la crescita esponenziale dei costi istituzionali delle Regioni, destinati, al di là di ogni formale imputazione, a supportare le esigenze del partito a rete; dall'altro, l'emergere di fenomeni corruttivi che, alla lunga, divengono il solo fattore in grado di scalfire assetti di potere cristallizzati nel tempo. I colpi inferti dalle inchieste della magistratura al cuore della rete – il capo del partito personale locale o mediatori che occupano *nodi* nevralgici del *network* – possono determinarne, in maniera fulminea, lo sgretolamento: una volta saltati i principali ingranaggi che regolano lo scambio consenso vs vantaggio, non residua alcun collante ideologico, identitario o valoriale in grado di giustificare la continuità dell'organizzazione.

Solo la piena consapevolezza dell'andamento di tali fenomeni può consentire di apprestare soluzioni adeguate a questioni delicate, tutte riconducibili, in definitiva, a una crisi della

tra le sue più gravi ricadute, la difficoltà nel dialogo con le istituzioni statali nonché, in una fase più recente, la illegalizzazione di alcuni partiti nazionalisti.

⁷⁰ Sul punto si vedano la proposta ricostruttiva e le indicazioni metodologiche di S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, n.13, 2012 (in particolare, per ciò che concerne il ricorso agli strumenti della *network analysis* nello studio dei rapporti tra sistema dei partiti e forma di governo, cfr. p. 19 ss.).

⁷¹ Applicando ai partiti politici «il modulo del “*network sociale*”, non sarebbe senza rilievo stabilire, secondo le indicazioni della ricca letteratura sociologica e politologica (e antropologica) in tema, quanto, nell'esperienza istituzionale recente, appartenga al campo delle “relazioni di influenza”, cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle “relazioni di dominio”, nelle quali l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni. O in quale misura le due modalità risultino commiste» (così S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in www.federalismi.it, n. 7, 2010, p. 5).

rappresentanza partitica che si manifesta su molteplici versanti: quello del rapporto tra partiti e cittadini, tra partiti e iscritti, tra partito nazionale e sue ramificazioni territoriali, tra partito parlamentare (o, in ambito regionale, consiliare) e partito-associazione. La democrazia interna, il superamento delle evidenti criticità della legge elettorale nazionale vigente, la correzione della schizofrenia che sul *cursus honorum* (e quindi sul ricambio) della classe dirigente generano sistemi di accreditamento politico fondati, a livello locale, sul meccanismo iper-disaggregativo delle preferenze e, a livello statale, su quello iper-accentratore delle liste bloccate⁷²: sono queste solo alcune delle questioni nevralgiche a cui, assumendo un approccio che guardi al lungo periodo, sarebbe opportuno offrire una risposta; e, in tale prospettiva, è evidente, come la considerazione della dimensione nazionale, regionale e locale non possa in alcun modo essere scissa.

Sulla base di simili premesse, anche quello della composizione numerica delle assemblee legislative regionali, per quanto marginale possa apparire nella essenzialità dei contenuti delle determinazioni che richiede, è un profilo troppo delicato dal punto di vista sistematico per essere sciolto dal Governo, in una logica emergenziale, a colpi di decreto-legge⁷³. Il tema, per come è stato affrontato nella fase finale della XVI legislatura, rischia infatti di essere posto in termini fuorvianti: il punto non può essere, asetticamente, *quanti consiglieri regionali*, ma *quanti consiglieri (e quali costi) per fare cosa e con quali responsabilità*. In quest'ottica, gli accorgimenti necessari potrebbero investire la dimensione costituzionale, imponendo il ricorso al complesso – ma proprio per questo più inclusivo e garantista – procedimento di revisione⁷⁴, al fine di incidere sul riparto di funzioni e competenze, sui raccordi cooperativi,

⁷² Il problema è segnalato in modo particolare da Pietro Ciarlo, nell'intervista rilasciata alla rivista telematica www.dirittiregionali.org (*Il regionalismo visto da Pietro Ciarlo*, a cura di Anna Trojsi, 5 maggio 2011): «il nostro sistema partitico ed elettorale è ormai schizofrenico. Per il Parlamento ed il Governo il massimo del verticalismo, per le autonomie territoriali il massimo del particolarismo. Nel *cursus honorum* del consigliere regionale c'è la spregiudicata raccolta delle preferenze non solo per essere eletto, ma anche per offrire (servilmente) un incentivo al “nominatore” di riferimento»; sul punto v. pure P. CIARLO, *Il modello elettorale italiano e l'anomalia del voto di preferenza*, in AA. VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 212 ss.

⁷³ Analoghe considerazioni potrebbero valere, volendo fare un altro esempio legato alla più recente attualità, per il riordino delle province e la ridefinizione del loro assetto politico-organizzativo; sul punto, anche con riferimento allo strumento normativo utilizzato, cfr. R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate*, cit., p. 447 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., p. 12 ss. Cfr. pure M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *L'Unità*, 26 settembre 2012, p. 1: «è forte il sospetto che un confronto avviato sull'onda dell'emozione di quanto è accaduto [il riferimento è alle vicende della Regione Lazio] possa sortire esiti deludenti o irrazionali, mentre le questioni sul campo sono di una tale delicatezza che solo una riflessione matura e profonda può venirne a capo. Ne va, infatti, del funzionamento complessivo del principio democratico nella nostra esperienza costituzionale».

⁷⁴ Nel pieno del dipanarsi delle vicende descritte nei precedenti paragrafi, il Governo ha, invero, presentato al Senato, in data 15 ottobre 2012, un ddl costituzionale (n. 3520) recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*”. Il senso dell'operazione è

sul regime dei controlli. Tutto questo mantenendo in ogni caso ferma la segnalata necessità di mettere in campo tutti gli sforzi possibili per accrescere la responsività e l'*accountability* del sistema dei partiti, correggendone le disfunzioni e rivitalizzando il circuito della responsabilità politica.

difficile da cogliere: sia per la estemporaneità dell'iniziativa, non preannunciata da alcun dibattito, nonostante la delicatezza dei profili toccati, e, peraltro, costretta in uno scenario politico che rendeva tecnicamente assai difficile l'approvazione entro la fine della legislatura; sia per i contenuti del ddl, particolarmente svilenti per l'autonomia regionale. Non è un caso che la dottrina si sia espressa con accenti fortemente critici sul testo in questione: cfr. P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, 17 ottobre 2012, in www.csfederalismo.it; A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, 23 ottobre 2012, in www.giurcost.org; R. BIN, *Ma sono questi i tecnici*, cit., p. 3 ss.; E. BALBONI – M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 21, 2012. Sulla base di tali considerazioni, sorge il dubbio che l'atto in questione possa essere stato utilizzato in chiave di pressione sulle Regioni, al fine di spingerle all'adeguamento al disegno tracciato dal Governo attraverso la decretazione d'urgenza.