CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/2011** (ECLI:IT:COST:2011:45)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/02/2011**
Deposito del **11/02/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/02/2011**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1° e 3°, della legge della Regione Basilicata 19/01/2010, n. 3 e artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 05/02/2010, n. 19.
Massime: **35353 35354 35355**
Atti decisi: **ric. 48 e 60/2010**

SENTENZA N. 45

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3

della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 19-23 marzo e il 7-9 aprile 2010, depositati in cancelleria il 29 marzo e il 16 aprile 2010 e iscritti al n. 48 e al n. 60 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorsi in via principale ritualmente notificati e depositati (reg. ric. n. 48 e n. 60 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3).

2. – Le leggi della Regione Basilicata n. 3 e n. 19 del 2010 introducono norme sul sistema di elezione del Presidente della giunta e del consiglio regionale.

2.1. – In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2010 prevede che «La lista regionale di cui all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, è composta unicamente dal candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale».

2.2. – L'art. 1, comma 3, della citata legge regionale assegna il seggio in Consiglio regionale al candidato Presidente della Giunta regionale, unico componente della lista regionale, e ripartisce i restanti seggi tra i gruppi di liste provinciali, prevedendo che siano «attribuiti nelle singole circoscrizioni secondo i criteri previsti al medesimo articolo 15 della Legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dall'art. 3, Legge 23 febbraio 1995, n. 43, in quanto applicabile».

2.3. – L'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010) dispone che «È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente», stabilendo, poi, le modalità di assegnazione del seggio.

2.4. – L'art. 2 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha modificato il comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010) stabilisce che «Il numero dei candidati nelle liste provinciali è determinato secondo quanto previsto dalla legge n. 108/1968, con riferimento alla ripartizione dei seggi assegnati alle diverse circoscrizioni, ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge n. 108/1968 e successive modificazioni e integrazioni, fermo restando che ai fini del riparto dei seggi afferenti alla quota proporzionale relativa alle liste provinciali di cui alla Legge n. 108/68, art. 15, comma 3, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e 8 per la circoscrizione di Matera».

2.5. – Infine, l'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010 (che ha aggiunto l'art. 1-bis alla legge regionale n. 3 del 2010), dispone che «La presente legge si applica per la elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale della Regione Basilicata della decima legislatura regionale».

3. – Con i ricorsi suddetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha prospettato un unico motivo di censura, con il quale sostiene che la Regione Basilicata, avendo introdotto norme sul sistema di elezione senza aver approvato un nuovo statuto regionale, avrebbe violato l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Tali disposizioni, infatti, inciderebbero in modo significativo sulla disciplina elettorale regionale, operando quali norme di principio e non di dettaglio.

L'art. 1, commi 1 e 3, avrebbe provveduto ad abrogare le liste regionali e ad eliminare la quota dei candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (i cosiddetti listini), prevedendo che le liste regionali si compongano del solo candidato alla carica di Presidente della Regione, ripartendo poi i seggi da attribuire alla lista regionale vincente tra i gruppi di liste provinciali collegati e poi assegnati nelle singole circoscrizioni elettorali provinciali.

Gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2010 (che hanno, rispettivamente, aggiunto il comma 3-bis e modificato il comma 4 all'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010), prevedendo le modalità di assegnazione del seggio da attribuire al candidato presidente più votato dopo il presidente eletto e il numero di seggi da assegnare alle circoscrizioni provinciali, inciderebbero sul sistema di assegnazione dei seggi, apportando modifiche di natura sostanziale alla disciplina costituzionale che regola l'elezione degli organi regionali.

Né, ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010, che aggiungendo l'art. 1-bis alla legge regionale n. 3 del 2010, ha rinviato l'applicazione delle disposizioni impugnate alle elezioni della decima legislatura, varrebbe ad evitare le censure prospettate. Difatti, qualora il legislatore regionale avesse inteso superare i rilievi governativi avrebbe dovuto subordinare l'efficacia della normativa elettorale adottata con le leggi regionali n. 3 e n. 19 del 2010 all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale.

4. – Si è costituita in giudizio, con atti depositati il 16 e il 27 aprile 2010, la Regione Basilicata, la quale sostiene l'inammissibilità del ricorso e, comunque, l'infondatezza dello stesso.

Sotto il primo profilo, la difesa regionale ritiene inammissibile il ricorso per carenza di attualità e concretezza nell'interesse a proporre l'impugnazione, a causa del differimento dell'entrata in vigore della legge della Regione Basilicata n. 3 del 2010 alla decima legislatura regionale.

Sotto il secondo profilo, le modifiche introdotte dalla legge regionale sarebbero suscettibili di essere qualificate di dettaglio: l'art. 1, comma 1, ad esempio, non intenderebbe sostituire integralmente il «listino», ma soltanto prevedere una diversa o ridotta composizione, sicché i seggi da assegnare, per effetto del premio di maggioranza, verrebbero ripartiti tra i gruppi delle liste provinciali secondo i criteri della legislazione statale vigente in materia di elezioni regionali. Inoltre, da un lato, le modifiche introdotte dalla legge della Regione Basilicata sarebbero già state effettuate da altre Regioni; dall'altro, la giurisprudenza costituzionale lascerebbe al legislatore regionale spazi non esigui, anche in assenza del nuovo statuto.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n.

3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), per contrasto con l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Il ricorrente, con un unico motivo relativo a tutte le disposizioni impugnate, censura le suddette norme, perché, modificando in misura significativa il sistema di elezione in assenza della previa approvazione del nuovo statuto regionale, violerebbero l'art. 5, comma primo, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

2. – I ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni strettamente connesse, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Basilicata non è fondata.

La difesa regionale sostiene che il ricorrente non abbia un interesse attuale e concreto a proporre impugnazione, a causa del differimento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2010 alla decima legislatura regionale (art. 1-bis della citata legge regionale, aggiunto dall'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010).

Questa Corte ha precisato che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale.

4. – Nel merito, la questione posta in riferimento all'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e all'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, è fondata.

4.1. – È opportuno ricostruire, preliminarmente, la disciplina legislativa relativa al regime transitorio disegnato dall'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima, come è noto, ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione.

In particolare, l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

In attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale è intervenuto l'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni sono chiamate ad osservare in materia di sistema di elezione: «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non

superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo».

In via transitoria si applica l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, secondo cui «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (…) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

Quindi, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, resta fermo il sistema elettorale regionale dettato dalla disciplina statale e, precisamente, dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali a statuto normale), e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario).

4.2. – Le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999.

Quest'ultima richiede, infatti, che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita. In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente (sentenza n. 4 del 2010), precisando, da un lato, «che il rapporto tra forma di governo regionale (…) e legge elettorale regionale [può] presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda» e, dall'altro, che «[l]'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria».

Non può accogliersi l'argomento utilizzato dalla difesa regionale, per la quale già alcune Regioni avrebbero adottato identiche soluzioni. Esse hanno introdotto disposizioni sul sistema di elezione regionale o dopo aver adottato un nuovo statuto, o in coincidenza con l'approvazione dello stesso o, ancora, differendone l'entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto. Infine, in due casi, a sèguito dell'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle leggi regionali sul sistema di elezione approvate prima dell'adozione dello statuto, le Regioni interessate hanno disposto l'abrogazione di tali leggi.

4.3. – La difesa regionale sostiene che le disposizioni impugnate abbiano introdotto mere norme di dettaglio e che, pertanto, non vi sarebbe violazione dell'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Invece, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 2010 e nell'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2010, eliminando la quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (cosiddetto listino), modificano significativamente il sistema di elezione delineato dal legislatore statale.

5. – La questione posta in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge regionale n. 19 del 2010, non è fondata.

Questa Corte (sentenza n. 196 del 2003) ha stabilito che, nonostante che «siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto», ciò non implica che la legge regionale non possa «modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti».

Entro tali esigui spazi si muovono le due disposizioni citate. La prima àncora a un previo

riparto tra le Province il numero dei seggi assegnati alle liste provinciali, introducendo, quindi, un mero meccanismo di distribuzione dei seggi tra circoscrizioni. La seconda rinvia l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 3 del 2010 alla successiva legislatura, investendo semplicemente l'aspetto dell'efficacia nel tempo delle stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), promossa, in riferimento all'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.