

La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale

di Giovanni Tarli Barbieri

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2012)

1. Nella sent. 188/2011 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r. Puglia 2/2011 che richiamava, con rinvio materiale, l'art. 15, comma 13, n. 6), della l. 108/1968, consentendo l'attribuzione ai gruppi di liste collegate al Presidente della Regione eletto di un premio di seggi consiliari aggiuntivi rispetto al numero fisso (70) previsto dallo Statuto della Regione.

La Corte costituzionale, richiamandosi a proprie recenti pronunce (sentt. 3/2006; 4/2010), rinviene in questa previsione una violazione dell'art. 123 Cost. che riserva alla fonte statutaria la determinazione del numero dei componenti del Consiglio regionale.

Per comprendere la questione, occorre ricordare che, fino all'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, il sistema elettorale regionale era disciplinato dalla l. 108/1968, come modificata dalla l. 43/1995 (c.d. "legge Tatarella"), secondo quanto previsto dall'art. 122, comma 1, Cost., che riservava ad una legge dello Stato, tra l'altro, l'individuazione del numero dei consiglieri e le modalità della loro elezione. Come è noto, il sistema elettorale delineato da tali leggi, transitoriamente in vigore, ai sensi dell'art. 5 della l. cost. 1/1999, fino all'entrata in vigore delle leggi elettorali regionali ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost.¹, ha il suo perno nel premio di maggioranza, assegnato alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto, in una misura variabile (55 o 60% dei seggi a seconda che essa abbia ottenuto una percentuale di voti inferiore ovvero pari o superiore al 40% dei voti)² ma certa, nel senso che, per assicurare tale aliquota, è previsto anche il possibile aumento dei componenti del Consiglio; tale aumento fino al 1999 non appariva problematico sul piano costituzionale, essendo nella disponibilità del legislatore statale (art. 122, comma 1, Cost.). Come si vede, la legge "Tatarella" contiene la versione più estrema di sistema elettorale *majority assuring*³: per assicurare, si potrebbe dire "a tutti i costi"⁴ al Presidente eletto una maggioranza consiliare, è consentita (o meglio, imposta) la "manipolazione" in aumento del numero dei seggi consiliari⁵.

Questo incremento non incontra limiti quantitativi, potendo condurre ad un aumento anche considerevole dei consiglieri (così, ad esempio, nelle elezioni del 1995 i seggi aggiuntivi in Lombardia sono stati addirittura 10)⁶. Vi è poi l'ulteriore paradosso per cui l'ampliamento

¹ Pertanto, nelle Regioni che non abbiano adottato né il nuovo Statuto né la nuova legge elettorale (attualmente solo la Basilicata e il Molise; per le complesse vicende relative al nuovo Statuto di quest'ultima Regione, cfr., in particolare, E. ALBANESI, *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, in www.dirittiregionali.org), l'applicabilità del "doppio premio di maggioranza" è pacifica.

² Il premio di maggioranza può altresì essere dimezzato qualora la coalizione di maggioranza ottenga la maggioranza dei seggi nelle circoscrizioni provinciali.

³ Per tutti, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna 2000, 11 s.

⁴ Ovvero anche nel caso in cui, come si dirà anche nella nt. 7, una coalizione diversa da quella collegata al Presidente risultato eletto ottenga la maggioranza assoluta dei voti: si tratta di un'evenienza che si è verificata nelle elezioni del 2000 in Molise (poi ripetute a seguito dell'annullamento delle consultazioni elettorali) e in quelle del 2005 nel Lazio.

⁵ Per inciso, questa caratteristica non è rinvenibile in nessun altro sistema elettorale utilizzato nell'esperienza italiana.

⁶ L'ampliamento dei seggi consiliari si è verificato in sei casi nel 1995 (Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio, Puglia, Calabria), in due casi nel 2000 (Abruzzo, Calabria), in un caso nel 2005 (Piemonte), in due casi (appunto Lazio e Puglia) nel 2010: A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro*

passa anche attraverso l'elezione di candidati che non sarebbero stati eletti se la loro coalizione avesse avuto un rendimento migliore⁷.

Nella prassi, il "doppio premio di maggioranza" con l'assegnazione di seggi aggiuntivi costituisce un effetto che può prodursi tanto più in quanto gli elettori facciano un uso massiccio del voto al solo candidato Presidente oppure del c.d. "voto disgiunto", vale a dire della possibilità di votare una lista provinciale ed un candidato Presidente ad essa non collegato⁸.

2. Come è noto, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 allo Statuto regionale è stata demandata la disciplina della forma di governo (art. 123 Cost.), mentre ad un'apposita legge regionale la disciplina delle modalità di elezione del Consiglio regionale nel rispetto dei principi fondamentali fissati da una legge dello Stato (art. 122, comma 1).

Poiché i nuovi statuti hanno individuato espressamente, sia pure con diverse modalità (cfr. *infra*, n. 6), il numero dei consiglieri regionali, sul presupposto della riconducibilità di tale scelta alla forma di governo, l'applicabilità del meccanismo del "doppio premio" è risultata problematica nelle Regioni nelle quali sia vigente il nuovo Statuto che preveda un numero fisso di consiglieri e, transitoriamente, il sistema elettorale di cui alle l. 108/1968 e 43/1995 o una legge elettorale regionale che, come nel caso della Puglia (e del Lazio), non superi, in ragione delle proprie previsioni, questo meccanismo⁹.

Mentre nelle elezioni regionali del 2005 in nessuna Regione si sono verificati i presupposti per l'ampliamento dei seggi consiliari¹⁰, il problema si è posto in quelle del 2010 in

comparato, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007, 229 ss. F. MUSELLA, *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Roma 2011, 169.

⁷ Come si è detto nel testo, nel 1995 in Lombardia le liste della coalizione di centro destra hanno ottenuto il 41,1% dei voti, avendo quindi diritto ad almeno il 60% dei seggi; nella parte proporzionale il centro destra ha conseguito però solo 28 seggi su 64 e con l'intero premio arriva a 44 ovvero al 55% dei seggi, così da imporre l'ampliamento di 10 seggi; se le stesse liste avessero ottenuto 32 seggi proporzionali, sarebbero giunte a 48 seggi ovvero al 60% dei seggi e quindi in sostanza avrebbero ottenuto la stessa percentuale ma 6 seggi in meno: A. CHIARAMONTE, *Il rendimento*, cit., 229-230.

⁸ Il punto è stato esattamente colto dalla Corte d'appello di Bari, ufficio centrale regionale, 29 aprile 2010, laddove ricorda che in Puglia, qualora in linea teorica una coalizione non collegata al candidato Presidente eletto ottenga quaranta seggi su cinquantasei, la coalizione di maggioranza dovrebbe ottenere quaranta seggi aggiuntivi, facendo lievitare quindi il Consiglio a ben cento membri (*Foro it.* 2010, I, 1926 s.). Questo rischio avrebbe potuto verificarsi anche nelle elezioni del 2010 nel Lazio ove il risultato della coalizione di centro destra fosse stato particolarmente negativo a causa dell'assenza della lista del Pdl nella circoscrizione provinciale di Roma: R. D'ALIMONTE, *Se il Consiglio arriva a quota 100*, in *Il Sole 24 ore*, 6 marzo 2010.

⁹ La sentenza in commento non sembra distinguere i due casi, ritenendo che, comunque, la disciplina del numero dei consiglieri regionali sia riservata alla fonte statutaria. Per una diversa ipotesi ricostruttiva secondo cui, in forza dell'art. 5, commi 1 e 2, della l. cost. 1/1999, il meccanismo dei seggi aggiuntivi potrebbe trovare applicazione per le Regioni il cui Statuto preveda un numero fisso di consiglieri ma non sia vigente una propria legge elettorale, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli 2009, 84 s.; nello stesso senso, M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, *ivi*, 16-17; *contra*, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, 268 s.; B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in Id. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2004, xi, secondo i quali, poiché la fissazione del numero di consiglieri costituisce materia statutaria, in conseguenza dell'entrata in vigore di uno Statuto che preveda un numero fisso di consiglieri, si determinerebbe l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle disposizioni della legge statale che prevedono l'eventuale ampliamento del Consiglio regionale.

¹⁰ Nelle elezioni abruzzesi del 2008 il "doppio premio" è scattato ma l'art. 14, comma 2, dello Statuto consente alla legge elettorale di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio (una tale previsione può essere interpretata come riferita anche alla legge statale ancora transitoriamente vigente in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999).

relazione ai Consigli regionali della Puglia e del Lazio¹¹: in entrambi i casi, infatti, la somma dei seggi ottenuti nella ripartizione proporzionale, unita all'ulteriore 20% a titolo di premio di maggioranza, non ha consentito alle coalizioni vincenti di ottenere il 60% dei seggi (i due candidati Presidenti eletti hanno infatti superato il 40% dei voti), anche se in entrambi i casi le coalizioni collegate ai candidati Presidenti eletti hanno superato la maggioranza assoluta dei seggi¹².

3. Per comprendere meglio la questione di costituzionalità risolta nella sentenza in commento, occorre ricordare che la Puglia, così come il Lazio, si è data una propria legge elettorale (in entrambi i casi si tratta della l.r. 2/2005) che si è limitata a pochi, limitati aggiustamenti al sistema elettorale di cui alle l. 108/1968 e 43/1995, "recepita" espressamente, tranne che per le modifiche espressamente introdotte: per quanto riguarda la legge pugliese, è da ricordare, ai fini del presente lavoro, la soppressione del listino regionale, con l'assegnazione del premio di maggioranza alle liste provinciali collegate al candidato Presidente eletto.

È stato giustamente notato che le due leggi elettorali, pur risultando assimilabili quanto alla discutibile tecnica di "recepimento" della legislazione statale¹³, presentano alcune differenze: in particolare, nella legge pugliese sono previste alcune modifiche delle l. 108/1968 e 43/1995 conseguenti alla soppressione del "listino regionale" e, tra queste, la novellazione dell'art. 15, comma 13, n. 6), della l. 108/1968 da parte dell'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r. 2/2011, che sembrerebbe (ma, come si dirà nel n. 4, il condizionale in questo caso davvero si impone) rendere possibile il ricorso al meccanismo dei seggi aggiuntivi.

La legge pugliese e quella laziale sono state oggetto di interpretazioni diverse quanto alla perdurante applicabilità del meccanismo dei "seggi aggiuntivi", dato che in entrambe le Regioni, come detto, lo Statuto prevede un numero fisso di consiglieri regionali¹⁴.

Nel Lazio l'Ufficio centrale regionale, facendo applicazione del meccanismo dei "seggi aggiuntivi" ha proclamato eletti 74 consiglieri, e quindi tre in più rispetto a quanto previsto dallo Statuto regionale, allo scopo di assicurare alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto almeno il 60% dei seggi.

Tale pronuncia è stata impugnata al T.a.r. che ha ritenuto inapplicabile il meccanismo dei seggi aggiuntivi nella Regione Lazio, poiché in base all'art. 123 Cost. la determinazione del numero dei seggi è riservata allo Statuto, richiamando la giurisprudenza costituzionale che lo inquadra come fonte «a competenza riservata e specializzata» (sentt. 372, 378, 379/2004): «Tale natura comporta che un'eventuale antinomia tra dette fonti 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

¹¹ È stato quindi facile profeta Matteo Cosulich, laddove nel 2008 aveva previsto l'insorgenza della questione della compatibilità tra le previsioni statutarie laziali e pugliese e le rispettive leggi elettorali, ritenendo con giustificato pessimismo che «la perdurante inerzia dei rispettivi legislatori regionali non fa peraltro ben sperare al riguardo»: M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 271.

¹² Per tutti, A. STERPA, *Il numero dei consiglieri regionali tra giudice amministrativo e corte costituzionale*, in *Foro amm.* – TAR 2010, 3052 ss. Precisamente in Puglia la coalizione di maggioranza ha ottenuto 41 seggi su 70 (58,6%), nel Lazio 41 seggi su 71 (57,7%).

¹³ A. STERPA, *Il numero*, cit., 3060 ss.; in effetti, anche se la legge pugliese sembra limitare il "recepimento" delle l. 108/1968 e 43/1995 solo «in quanto compatibili con la presente legge», si può affermare che detta limitazione si può considerare implicita nelle altre parti dell'art. 1 di entrambe le leggi (che prevedono il "recepimento" per quanto non espressamente previsto dalle leggi regionali e consentono l'applicazione, in quanto compatibili, delle altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia).

¹⁴ Rispettivamente, settanta (compreso il Presidente) in Puglia e settantuno (settanta più il Presidente eletto) nel Lazio.

da un determinato ambito. Ne consegue che nelle materie specificamente riservate dal nuovo art. 123 Cost. alla potestà statutaria non potrà intervenire nessun'altra fonte, compresa la legge statale. Lo Statuto, quindi, non prevale sulla legge statale in forza del criterio gerarchico bensì in forza della riserva di competenza di cui all'art. 123 Cost. relativamente alle materie ivi indicate»¹⁵.

Sul presupposto che il "recepimento" della normativa statale operato dalla l.r. 2/2005 costituisca un caso di rinvio recettizio, limitato a quanto non espressamente disciplinato dalla stessa legge¹⁶, non è più applicabile il meccanismo dei "seggi aggiuntivi", in quanto quest'ultimo è fondato sul testo dell'art. 122 Cost. precedente alla revisione operata dalla l. cost. 1/1999.

Da ultimo, anche se la l. 165/2004 tra i principi fondamentali in materia di elezioni regionali pone l'esigenza di un sistema elettorale che «agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», il T.a.r. rileva che questi obiettivi sono legittimamente perseguibili «mediante possibili diverse soluzioni procedurali e organizzative legate a specifici contesti, e rimesse dalla Costituzione, quanto ai Consigli regionali, alla scelta delle singole Regioni»¹⁷.

Pertanto, il T.a.r. non solleva questione di legittimità costituzionale ma risolve la questione dei "seggi aggiuntivi" attraverso l'interpretazione conforme a Costituzione.

La sentenza del T.a.r. è stata sostanzialmente confermata dal Consiglio di Stato¹⁸ il quale, sulla base delle argomentazioni del giudice di primo grado, ha osservato, in particolare, che il meccanismo dei seggi aggiuntivi è disciplinato dalla l. 108/1968 con riferimento al numero dei consiglieri previsto dall'art. 2 della stessa legge, ovvero al numero di seggi fissato prima dell'entrata in vigore dello Statuto regionale. Né è ritenuto rilevante l'art. 3, comma 1, della legge laziale, nella parte in cui prevede l'assegnazione dei seggi consiliari «nei modi previsti dalle disposizioni vigenti nella legge n. 43/1995»: a tale proposito, nella stessa sentenza si osserva che «tali "modi" si riferiscono al sistema proporzionale ovvero maggioritario ivi delineati, non anche ad un incremento dei 71 seggi di cui la stessa norma invece ribadisce [...] la fissità»; da qui, la inapplicabilità del meccanismo dei seggi aggiuntivi «in un contesto interpretativo "statutariamente orientato" nell'ambito dei 71 seggi».

Infine, in parte "correggendo", ma solo quanto all'*iter* argomentativo, quanto sostenuto dal T.a.r., il Consiglio di Stato ritiene che il riparto dei seggi previsto dalla legge laziale sia tale da agevolare la formazione di una maggioranza stabile nel Consiglio regionale, garantendo alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto l'intera quota di seggi riservati a titolo di premio di maggioranza: in questo senso, quindi, anche tenendo fermo il numero di seggi consiliari, la legge elettorale laziale non contraddice i principi fondamentali di cui alla l. 165/2004.

Diverso è stato il percorso interpretativo seguito per l'assegnazione dei seggi consiliari in Puglia.

¹⁵ T.a.r. Lazio-Roma, sez. II-bis, 27 settembre 2010, nn. 32494 e 32495, in www.giustizia-amministrativa.it (il passo riportato è nella parte in *diritto*, n. 3.1). Su tale pronuncia cfr., in particolare, A. RACCA, *Teseo contro il Minotauro. Ancora una pronuncia del T.A.R. Lazio in materia elettorale regionale*, in *Giur. it.* 2011, 1269 ss.

¹⁶ Sul punto, A. RACCA, *Teseo contro il Minotauro*, cit., 1271 osserva che l'inapplicabilità della legislazione statale appare condivisibile, ma non sembra ricavabile tanto dalla "sostituzione" operata dalla l.r. 2/2005, quanto dallo Statuto laziale, concludendosi che «la legge elettorale regionale avrebbe anche potuto, per assurdo, reintrodurre espressamente il meccanismo del *Tatarellum* ma, in presenza della "rigida" regola statutaria, esso sarebbe stato in ogni caso inapplicabile». Sul punto, sembra però che ove la l.r. 2/2005 avesse previsto espressamente il meccanismo dei seggi aggiuntivi, l'unica via per paralizzarne l'applicabilità non avrebbe potuto essere che l'impugnazione di tale disposizione dinanzi alla Corte costituzionale.

¹⁷ Il passo citato è nella parte in *diritto*, n. 7.

¹⁸ Cons. Stato, 13 gennaio 2011, nn. 163 e 165, in *Giur. cost.* 2011, 2552 s., sulle quali cfr. A. DANESI, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio*, *ivi*, 2562 s.

L'Ufficio centrale regionale ha negato la perdurante applicabilità del meccanismo dei seggi aggiuntivi¹⁹, data la riserva allo Statuto dell'indicazione del numero dei consiglieri²⁰, ritenendo che il recepimento della legislazione statale in quanto compatibile (art. 1, l.r. 2/2005) abbia determinato la sostituzione delle frasi delle l. 108/1968 e 43/1995 «che abbiano in radice impedito, per la sola diversità della formulazione lessicale, quella verifica di compatibilità che la concreta applicazione della nuova normativa esige», anche se ciò non autorizza l'interprete «ad attribuire a quella disposizione un significato di sicura compatibilità per dichiarata volontà in tal senso, ma impone [...] di accertare in base all'intero complesso normativo se vi è ancora spazio per un'applicazione residuale della l. 108/1968 e 43/1995. Spazio che, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata, manca del tutto».

Viceversa, il T.a.r. Puglia ha ritenuto impraticabile tale interpretazione, poiché dall'art. 10 della l.r. 2/2005 «non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità», concludendosi che «nonostante la discutibilità della tecnica di redazione, la legge regionale elettorale ha adottato, seppur con limitati aggiustamenti, il cosiddetto "Tatarellum" comprensivo dell'assegnazione del premio di governabilità, dovendosi altrimenti ipotizzare la completa inutilità e superfluità della norma (in contrasto oltretutto da quanto risulta chiaramente dai lavori preparatori)».

Il T.a.r. Puglia ha quindi ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lett. j), della legge elettorale pugliese (per inciso, non presente nella legge laziale), ritenendo che l'antinomia tra lo Statuto e la legge elettorale regionale non possa essere risolta in via meramente ermeneutica, in quanto i rapporti tra le due fonti non sarebbero governati dal criterio cronologico.

4. La sent. 188/2011 con una motivazione insieme sintetica ed efficace dichiara l'incostituzionalità dell'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r. Puglia 2/2005, in primo luogo disattendendo l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione e dalle parti nei giudizi *a quo*, perché il T.a.r. rimettente non avrebbe esperito il tentativo di interpretare la disposizione impugnata in modo costituzionalmente orientato; operazione possibile, a detta della difesa regionale e delle parti, anche alla luce della già ricordata sentenza del Consiglio di Stato a proposito delle elezioni regionali nel Lazio.

A tale proposito, la Corte si limita a prendere atto, per così dire, del fatto che il giudice *a quo* ha ritenuto impraticabile questa soluzione, sia perché i rapporti tra lo Statuto e la legge elettorale non sarebbero regolati dal criterio cronologico bensì da quello della competenza, sia perché, diversamente dalla legge elettorale laziale, quella della Puglia non si limita a "recepire" l'art. 15, comma 13, n. 6), della l. 108/1968 ma vi apporta una modifica, sul presupposto quindi della perdurante applicabilità del meccanismo dei "seggi aggiuntivi"²¹.

Del resto, che la legge pugliese presupponga tale meccanismo è affermato da una parte della dottrina²² e, in contraddizione con l'eccezione sollevata nel giudizio costituzionale,

¹⁹ Corte d'appello di Bari, ufficio centrale regionale, 29 aprile 2010, cit.

²⁰ Sul punto, A. STERPA, *Il numero*, cit., 3060 osserva che «la diversità di decisione delle due Corti di Appello [...] stupisce nella misura in cui l'identità tra le norme legislative pugliesi e quelle laziali è quasi assoluta, almeno nell'impostazione iniziale»; nello stesso senso, E. PAPARELLA, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in www.rivistaaic.it, p. 4.

²¹ Sul punto, in particolare, F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.it. (di prossima pubblicazione in *Studi in onore di A. Loiodice*).

²² Per tutti, M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., 83 A. CHIARAMONTE, *Il rendimento*, cit., 230.

anche dalla stessa Regione Puglia alla vigilia delle elezioni del 2010²³.

Tuttavia, un diverso percorso argomentativo potrebbe far dubitare dell'esattezza di questa conclusione.

In primo luogo, è da ricordare l'art. 9 della stessa l.r. 2/2005 il quale disciplina l'assegnazione del premio di maggioranza in modo diverso dalle previgenti leggi statali²⁴ e, per di più, stando al primo comma, in modo esaustivo²⁵.

In secondo luogo, è tutt'altro che scontato che l'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r. 2/2005 chiaramente presupponga l'applicabilità del meccanismo dei "seggi aggiuntivi".

Tale disposizione appare, infatti, insieme ambigua e parziale: sostituendo il riferimento alla lista regionale con quello al totale dei voti riservati al candidato Presidente eletto e, in questo contesto, limitandosi a prevedere che l'Ufficio centrale regionale «verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento del totale dei voti conseguiti da tutti candidati alla carica di Presidente», essa costituisce, al massimo, il presupposto per l'applicazione dei "seggi aggiuntivi", poiché le modalità di assegnazione degli stessi sono contenute nello stesso art. 15, comma 13, numero 7), che però non è toccato dalla legge pugliese, nonostante che si riferisca espressamente alla "lista regionale"²⁶.

Per queste ragioni, la pronuncia del T.a.r. appare criticabile: a parte il riferimento ai lavori preparatori che, a prescindere dalla loro rilevanza in generale per l'interpretazione delle disposizioni²⁷, non sembrano comunque costituire in questo caso un sicuro punto di riferimento²⁸, la sola, generica previsione dell'art. 10 della l.r. 2/2005, per le ragioni già dette, non sembra sufficiente a far ritenere ancora presupposto da tale disposizione il meccanismo dei seggi aggiuntivi.

Da questo punto di vista, appare condivisibile il rilievo secondo cui il T.a.r. non avrebbe operato tutti gli sforzi ermeneutici necessari per tentare un'interpretazione "statutariamente" e quindi "costituzionalmente" conforme²⁹.

D'altra parte, ad ulteriore dimostrazione dell'ambiguità dell'art. 10 in esame, si deve ricordare che, all'indomani della sent. 188/2011, il T.a.r. Puglia, decidendo nel merito, ha dovuto negare un'altra interpretazione possibile dell'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r.

²³ Regione Puglia, Direzione dell'Area Presidenza e Relazioni istituzionali, *Guida alle Elezioni Regionali 2010*, in www.regione.puglia.it, 28-29.

²⁴ Il premio di maggioranza è ripartito tra le liste provinciali collegate al candidato Presidente eletto che abbiano superato la soglia di sbarramento, dividendo prima il totale dei voti a livello regionale di tali liste per 13 (ovvero per il 20% dei seggi del Consiglio) e poi la cifra elettorale regionale di ciascuna lista per il quoziente così ottenuto. I seggi sono poi attribuiti nelle singole circoscrizioni provinciali secondo quanto previsto dall'art. 15, commi 10 e 11, della l. 108/1968.

²⁵ Il primo comma prevede infatti che «la lista regionale, prevista dalla legge n. 108 del 1968, così come modificata dalla legge n. 43 del 1995, deve intendersi composta, successivamente all'attribuzione di tutti i seggi da parte dell'Ufficio centrale regionale, esclusivamente attingendo dai gruppi di liste provinciali che abbiano conseguito almeno un seggio della quota proporzionale e secondo le modalità di cui successivi commi».

²⁶ Le altre disposizioni relative ai seggi aggiuntivi (l'art. 15, comma 13, numero 8, e comma 14) non fanno infatti riferimento alla "lista regionale".

²⁷ Sulla rilevanza dei lavori preparatori cfr., da ultimo, F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino 2008 ed i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

²⁸ In effetti, il testo della l.r. 2/2005 risulta espressione di una proposta condivisa tra maggioranza e opposizione, elaborata in seno alla VII Commissione consiliare, dopo l'accantonamento di una proposta dei gruppi di centro-destra radicalmente avversata dalle opposizioni. Il testo, discusso dal Consiglio nella seduta del 26 gennaio 2005, è stato approvato senza che siano emersi rilievi in ordine all'art. 10 (il resoconto stenografico della seduta è rinvenibile nel sito www.consiglio.puglia.it).

²⁹ A. DANESI, *Il numero*, cit., 2568. Secondo tale autore, la soluzione fatta propria per il Lazio ha evitato, tra l'altro, che il Consiglio regionale funzionasse con tre membri aggiuntivi illegittimamente proclamati; tale rischio è stato in ogni caso scongiurato *ab initio* in Puglia, poiché detta illegittima proclamazione non è avvenuta.

2/2005 ovvero quella secondo la quale, nel rispetto del numero di seggi fissati dallo Statuto, alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto dovrebbe spettare comunque almeno il 40% dei seggi³⁰.

5. Da parte sua la Corte costituzionale, una volta esclusa, come invece era astrattamente possibile, la via dell'inammissibilità della questione, nel merito dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lett. j), della l.r. 2/2005 per violazione dell'art. 123 Cost.

Richiamandosi ai propri precedenti, la Corte, sulla base del fatto che gli artt. 122 e 123 Cost. delineano un complesso riparto della materia tra lo Statuto, cui spetta la determinazione della forma di governo, e la legge regionale che disciplina il sistema di elezione del Consiglio regionale nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge dello Stato, ricostruisce il rapporto tra le due fonti sia in termini di gerarchia (dato il carattere fondamentale della fonte statutaria, caratterizzata da un procedimento aggravato di formazione), sia in termini di competenza (poiché l'art. 123 Cost. delinea una sfera di competenza normativa in favore della fonte statutaria, rispetto alle competenze del legislatore regionale).

In questo contesto, la determinazione del numero dei consiglieri, come già chiarito dalla Corte nella sent. 3/2006 spetta allo Statuto in quanto fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione»³¹: da qui l'incostituzionalità della legge pugliese con la fondamentale precisazione secondo cui «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»³².

A parte quanto si è detto circa l'interpretazione dell'art. 10 della legge pugliese, la sentenza in commento appare, in linea di principio, condivisibile.

Ancora prima dell'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali, l'individuazione del numero dei consiglieri è apparsa riconducibile alla competenza statutaria, in quanto relativa alla forma di governo regionale e non già alla legge elettorale regionale³³, ed anche perché il

³⁰ In particolare, il T.a.r. Puglia-Bari in quattro pronunce (T.a.r. Puglia-Bari, sez. I, 18 giugno 2012, nn. 1200, 1201, 1202, 1203, in www.giustizia-amministrativa.it) ha negato che, alla luce del novellato testo dell'art. 122, comma 1, Cost., l'attribuzione del premio di maggioranza secondo quanto previsto dalle l. 108/1968 e 43/1995 rappresenti l'unica opzione possibile in grado di agevolare la formazione di una stabile maggioranza, essendo invece possibili e legittimi modelli diversi, e tra questi quello di cui alla l.r. Puglia 2/2005. D'altra parte, l'art. 4 della l. 165/2004 prevede che la legge elettorale regionale debba agevolare la formazione di stabili maggioranze ma anche garantire la rappresentanza delle minoranze (su tali formulazioni, cfr., in particolare, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.* 2005, 17). A queste argomentazioni del T.a.r. si può peraltro aggiungere anche il fatto che, a seguire la tesi enunciata nel testo, mancherebbero del tutto sia nella l.r. 2/2005 sia nelle leggi statali “recepite” le regole per tale assegnazione “correttiva” dei seggi qualora nella prima provvisoria ripartizione le liste provinciali di maggioranza non conseguissero almeno il 40% dei seggi.

³¹ *Considerato in diritto*, n. 3.3.

³² *Considerato in diritto*, n. 4.1.

³³ Per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 257 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto*, cit., 6-7 e nt. 5; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova 2008, 221 e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *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, 126. In questo senso, si è addirittura affermato che, a seguito della l. cost. 1/1999, per la disciplina del numero dei consiglieri regionali «la sede naturale diventa lo Statuto della Regione secondo quelle che si potrebbero ben chiamare tradizioni costituzionali universali»: M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Comm. Cost.*, Bologna-Roma 2002, 42. Per la verità, l'assolutezza del richiamo alle “tradizioni costituzionali universali” appare forse eccessivo, non mancando casi in cui le Costituzioni non fissano il numero dei parlamentari (così la Costituzione tedesca quanto al *Bundestag*) ovvero individuano il numero massimo (così, l'art. 24 della Costituzione francese con riferimento all'Assemblea nazionale) o un

sistema di elezione dei consiglieri regionali presuppone che il numero in questione sia predeterminato³⁴.

Che l'individuazione del numero dei consiglieri regionali non sia ascrivibile alla legge elettorale regionale è argomentabile anche dall'art. 122 Cost., nel testo anteriore alla l. cost. 1/1999: il comma 1 di tale disposizione demandava infatti ad una legge della Repubblica il compito di stabilire il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali; attraverso il riferimento espresso al numero dei consiglieri regionali, oltre che alla materia elettorale, tale disposizione sottraeva alla materia statutaria un oggetto che già prima del 1999 le sarebbe stato altrimenti proprio.

In questo senso, non è un caso che la legge statale di principi in materia di elezioni regionali (l. 165/2004) non ponga alcuna previsione espressa in materia di consistenza numerica dei consigli regionali³⁵; e ciò è da rimarcare ancor più alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente che interpreta la materia «sistema di elezione» di cui all'art. 122, comma 1, Cost. in modo estensivo, fino a comprendere tutto ciò che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (c.d. sistema elettorale in senso ampio: sent. 151/2012).

D'altra parte, è da escludere che la l. 165/2004, laddove prevede, peraltro con una locuzione assai generica, l'adozione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze in Consiglio (art. 4, comma 1, lett. a), possa essere interpretata a fondamento del possibile ampliamento dei seggi: non solo infatti la disposizione usa una locuzione ("agevoli") che non può essere interpretata come sinonimo di espressioni più cogenti³⁶, ma essa può agevolmente essere interpretata come riferibile a sistemi elettorali c.d. *majority assuring* che però non richiedano l'ampliamento del numero dei seggi³⁷.

Tuttavia, la pronuncia in esame, pur nella sostanza condivisibile, non è riuscita a chiarire più generalmente i rapporti tra Statuto e legge regionale, ricostruiti sulla base di una oscillante e non persuasiva giurisprudenza precedente che si riferisce insieme al principio di gerarchia e a quello di competenza³⁸; in questo senso, un punto problematico è dato dal passo nel quale si ammette che la fonte statutaria possa demandare alla legge elettorale la possibilità di aumentare il numero dei consiglieri.

Si tratta di un aspetto criticato da una parte della dottrina la quale ha osservato che tale possibilità finisce per ridimensionare, fino potenzialmente a cancellare, la riserva di Statuto in materia, in favore della legge elettorale regionale e quindi, a monte, della legge statale di principi di cui all'art. 122, comma 1, Cost.³⁹.

Sul punto, ancora una volta il punto di partenza non può che essere dato, ancora una volta, dalla constatazione della contiguità tra la disciplina della forma di governo,

intervallo tra un numero minimo e uno massimo (così, l'art. 68 della Costituzione spagnola, con riferimento al Congresso dei deputati).

³⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 291, il quale aggiunge che tale assunto è dimostrato anche dalla esplicita riserva alla legge statale desumibile dall'art. 122 Cost., prima della sua revisione ad opera della l. cost. 1/1999. Sul punto, cfr., altresì, M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 257 s.; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti*, cit., 221.

³⁵ M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 261.

³⁶ Non a caso, la stessa disposizione usa espressioni diverse quando si riferisce alla formazione di maggioranze stabili (dove si usa il verbo "agevolare") e quando invece si riferisce alla rappresentanza delle minoranze (dove si usa il verbo "assicurare"). Sulla definizione di tali principi, per tutti, A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione sui sistemi elettorali*, in *Ist. fed.* 2005, 201 s.; M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, 1196 s.; M. OLIVETTI, *L'attuazione*, cit., 17.

³⁷ Nel variegato mondo dei sistemi elettorali in Italia tali sono, ad esempio, quello vigente per i consigli provinciali.

³⁸ Critica la sentenza per questo aspetto G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.* 2011, 2449 ss. il quale, con ampiezza di argomentazioni, nega che la possibilità che i rapporti tra due fonti possano essere ricostruiti utilizzando insieme i due criteri.

³⁹ F. GABRIELE, *Il numero*, cit., 12 s.

comprensiva della consistenza del Consiglio regionale, e il sistema di elezione dello stesso e quindi dalla difficoltà (o, come si è giustamente affermato, l'artificiosità⁴⁰) di concepire una separazione forte di competenze dei due ambiti, come in una qualche misura ammesso dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁴¹ e, per le Regioni a Statuto speciale, dal fatto che la l. cost. 2/2001 ha allocato entrambi alla stessa fonte (la c.d. legge statutaria); per cui, se è vero che «sul modello di organizzazione regionale, ora attribuito alla competenza statutaria, interferiscono in modo rilevante le scelte che, in base all'art. 122, deve compiere il legislatore locale, nella formazione della legge elettorale regionale e, ancor più, quelle che sono state rimesse alla 'legge cornice' statale ivi contemplata»⁴², è altresì un approccio realistico quello che ridimensiona la separazione di competenze tra le fonti in oggetto «che poggerebbe sulle sabbie mobili della distinzione (teoricamente assai incerta e praticamente sfuggente) tra *principi* e *regole*», in favore di una ricostruzione «in termini di *irragionevolezza* di soluzioni statutarie troppo minute e penetranti, che, tra l'altro, presenterebbero lo svantaggio di obbligare lo stesso legislatore statutario a continue e defatiganti procedure per il loro aggiornamento»⁴³.

Del resto, già prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, in un contesto istituzionale ovviamente diverso, la dottrina aveva negato la tesi della necessaria separazione tra la materia statutaria e quelle riservate alla potestà legislativa regionale (e statale), pervenendo alla conclusione che la materia statutaria presenta margini inevitabili di flessibilità⁴⁴.

Da questo punto di vista, dopo il 1999 i due ambiti più rilevanti rimessi alla potestà statutaria (determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione) sono stati ricostruiti da una parte della dottrina come un'endiadi, contribuendo a inquadrare la fonte statutaria come potenzialmente incisiva su ogni profilo relativo all'attività dell'ente⁴⁵; da parte di altri, questo valore totalizzante è stato ascritto ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, essendo ricondotti ad essi ogni altro oggetto esplicitamente attribuito allo Statuto, e quindi anche la disciplina della forma di governo⁴⁶.

Sia l'una che l'altra tesi non negano (ed anzi presuppongono) la piena ammissibilità di leggi attuative delle disposizioni statutarie; fenomeno, questo, ammesso dalla dottrina maggioritaria sia prima⁴⁷ che dopo⁴⁸ la riforma del Titolo V.

In questo caso la normativa attuativa sarebbe contenuta nella legge elettorale ma questa

⁴⁰ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano 2010, p. 583 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴¹ Come è noto, nella sent. 2/2004 si legge che «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, 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 regionale e che quindi lo Statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (*considerato in diritto*, n. 8).

⁴² F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 263.

⁴³ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 137.

⁴⁴ U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano 1974, 250 ss. Il problema, prima della riforma del Titolo V, si era posto con particolare riferimento all'organizzazione amministrativa della Regione: con riferimento ai rapporti tra Statuti e leggi regionali in tale materia (che prima del 2001 era materia di legislazione concorrente) si era ritenuto che i primi fossero subordinati ai principi fondamentali fissati dalla legislazione statale, anche perché sottoposti al vincolo dell'armonia con le leggi della Repubblica (Corte cost., sent. 40/1972): L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 303.

⁴⁵ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 145 s.

⁴⁶ A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 82 ss.; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti*, cit., 202 ss. *Contra*, P. PINNA, *L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali*, in questa *Rivista* 2010, 1252.

⁴⁷ In particolare, cfr. U. DE SIERVO, *Gli statuti*, cit., 321-322.

⁴⁸ Per tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti*, cit., 264.

peculiarità, alla luce della giurisprudenza costituzionale culminata nella pronuncia in commento, non può legittimare la traslazione della disciplina del numero dei seggi consiliari verso la potestà concorrente, vincolata al rispetto dei principi fondamentali: se infatti la legge statale di cui all'art. 122, comma 1, Cost. ponesse principi in tale ambito risulterebbe incostituzionale. La legge regionale elettorale in questione, nella parte relativa ai seggi aggiuntivi, è quindi attuativa di una disposizione statutaria, in una materia di competenza piena delle Regioni; senza considerare poi che la contiguità tra forma di governo e legislazione elettorale rende la potestà concorrente di cui all'art. 122, comma 1, Cost. *sui generis*, non dovendo ostacolare le possibilità di deroga offerte dall'art. 122, comma 5, Cost. e la disciplina della forma di governo rimessa allo Statuto dall'art. 123 Cost.⁴⁹. Ed in effetti, nella prassi tale carattere peculiare si è manifestato con l'approvazione della l. 165/2004 che, come accennato, si limita a pochi, generali principi in materia di elezioni regionali: non a caso, come si dirà, l'ingerenza statale in materia di composizione dei Consigli si è manifestata nella legislazione più recente attraverso non la legge di cui all'art. 122, comma 1, Cost., ma attraverso la diversa (e sempre più penetrante) leva del coordinamento della finanza pubblica (n. 6).

In questo senso, la soluzione fatta propria dalla sentenza in commento appare condivisibile anche nell'ottica della giurisprudenza costituzionale ormai costante che, da un lato, ha assecondato una interpretazione degli artt. 122, comma 1, e 123 Cost. in un'ottica di rigida separazione di competenze tra Statuto e legge elettorale regionale (sentt. 196/2003; 2/2004), ma, dall'altro, ha affermato un altrettanto rigido condizionamento del primo sulla seconda che «deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la predisposizione dei titolari alle singole cariche»⁵⁰, in tal modo affermando che, prima dell'entrata in vigore dello Statuto, «siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio»⁵¹.

Ciò che però la sentenza in commento lascia indeterminato è, per così dire, il margine di specificazione delle previsioni statutarie in punto di consistenza dei Consigli regionali: tuttavia, limitandosi ad affermare che «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)»⁵², essa non sembra richiedere che la fonte statutaria debba limitare in qualche misura la discrezionalità del legislatore elettorale, così da legittimare un aumento dei seggi del tutto indeterminabile *ex ante*, come presupposto dal sistema elettorale di cui alle l. 108/1968 e 43/1995⁵³; ed in effetti, come si dirà (n. 6), alcuni statuti sembrano valorizzare fin troppo il ruolo della legge elettorale in materia, con il rischio che lo Statuto arretri troppo dai confini ad esso assegnati, «obbligando pertanto la legge ad un'opera ricostruttiva dell'ordinamento regionale, innaturalmente posta in essere in modo “sussidiario” rispetto allo Statuto»⁵⁴.

6. Alla luce della sentenza in commento, il meccanismo dei seggi aggiuntivi trova quindi

⁴⁹ Per tutti, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in questa *Rivista* 2000, 580; A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, in Id. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano 2001, 193; M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121*, cit., 105 s.

⁵⁰ Sent. 4/2010, *considerato in diritto*, n. 2.1.

⁵¹ Sent. 196/2003, *considerato in diritto*, n. 4; 45/2011, *considerato in diritto*, n. 5.

⁵² *Considerato in diritto*, n. 4.1.

⁵³ Sul punto, in particolare, F. GABRIELE, *Il numero*, cit., 14 s.

⁵⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., 142.

applicazione, oltre che nelle Regioni nelle quali non è in vigore il nuovo Statuto e le nuove leggi elettorali e nelle quali quindi continuano a trovare applicazione le l. 108/1968 e 43/1995⁵⁵, anche in quelle i cui statuti consentono espressamente l'applicabilità del meccanismo dei "seggi aggiuntivi", ovvero quello abruzzese⁵⁶ e quello calabrese⁵⁷. Peraltro, anche lo Statuto della Lombardia e quello della Toscana (come ammesso dalla sentenza in commento) sembrano legittimare la possibilità di ampliamento del numero dei seggi consiliari attraverso la legge elettorale⁵⁸.

Infine, lo Statuto ligure e quello veneto, che indicano un numero massimo di consiglieri, demandando l'individuazione in concreto alla legge elettorale, consentono implicitamente l'eventuale previsione di seggi aggiuntivi, anche se entro il limite statutario e quindi in misura tale da non poter consentire con sicurezza l'effetto *majority assuring* del sistema elettorale⁵⁹.

Il doppio premio è invece escluso dagli Statuti che prevedono un numero fisso di consiglieri (si tratta di quelli di Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia). A questi è da aggiungere lo Statuto piemontese il quale, non senza ambiguità, prevede il numero dei consiglieri (sessanta) e poi demanda alla legge elettorale, tra l'altro

⁵⁵ Si tratta, come detto nella nt. 1, della Basilicata e del Molise. A queste Regioni deve aggiungersi, tra quelle a Statuto speciale, la Sardegna. A proposito di quest'ultima Regione, ad essa, non avendo legiferato in materia elettorale, si applica l'art. 3, comma 3, della l. cost. n. 2/2001 che espressamente prevede l'eventualità del doppio premio. Alla base di questa espressa previsione (che fino alla data di entrata in vigore delle rispettive leggi elettorali si applicava anche al Friuli Venezia Giulia e alla Sicilia) sta probabilmente il fatto che il numero dei seggi consiliari è in questo caso stabilito da una fonte di rango costituzionale, quale lo Statuto speciale, ciò che avrebbe costituito un ostacolo maggiore all'applicazione *tout court* della l. n. 43/1995 (si noti che il "doppio premio" è scattato alle elezioni regionali sarde del 2004).

⁵⁶ L'art. 14, comma 2, prevede infatti: «La legge elettorale può prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio».

⁵⁷ La peculiarità dello Statuto calabrese è quella di prevedere il meccanismo dei seggi aggiuntivi in due distinte disposizioni, ovvero nell'art. 15, nel testo risultante dall'art. 2, comma 1, della l.r. 3/2010 («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») e, tra le disposizioni transitorie e finali, nell'art. 59, comma 5-*bis*, introdotto dall'art. 1 della l.r. 11/2005 («Il numero dei membri del Consiglio regionale di cui all'articolo 15 dello Statuto può essere aumentato ai sensi dell'art. 15, comma 13, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla Legge 23 febbraio 1995, n. 43, e dall'art. 5, comma 1, della Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1»); l'inserimento del comma 5-*bis* nell'art. 59 è stato determinato dal fatto che la legge elettorale (l.r. 1/2005) in precedenza aveva contemplato, con una soluzione peraltro assai discutibile sul piano della tecnica legislativa, il meccanismo dei seggi aggiuntivi in assenza di una copertura statutaria. Successivamente è stato modificato anche l'art. 15: sul rapporto tra tali due disposizioni, non sovrapponibili nella loro estensione (l'art. 15 potrebbe legittimare seggi aggiuntivi anche per assicurare la rappresentanza delle minoranze) né nell'efficacia temporale (l'art. 59 non limita la propria vigenza ad un determinato periodo di tempo), cfr., in particolare, A. RAUTI, *Il sistema elettorale calabrese*, in A. SPADARO (a cura di), *Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria)*, I, Napoli 2010, 315 s.

⁵⁸ Entrambi gli statuti, infatti, prevedono un numero fisso di seggi (ottanta per la Lombardia: art. 12, comma 1; cinquantatre per la Toscana: art. 6, comma 2) « fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale». In entrambi i casi, seggi aggiuntivi potrebbero essere previsti anche al di là dei casi previsti dalle l. 108/1968 e 43/1995: in effetti, mentre la Lombardia non ha ancora legiferato in materia elettorale, la legge elettorale toscana (l.r. 25/2004, come modificata dalla l.r. 50/2009), fino alle modifiche operate dalla l. 66/2011 prevedeva che facessero parte del Consiglio regionale il Presidente della Giunta regionale e il candidato Presidente più votato dopo quello risultato eletto. In ogni caso, la legge elettorale toscana contiene meccanismi di allocazione del premio di maggioranza e di garanzia di rappresentanza delle minoranze che non contemplano l'eventualità del "doppio premio" di maggioranza.

⁵⁹ Con riferimento allo Statuto ligure, si è affermato che la previsione di un numero massimo di consiglieri si spiega con l'intento di «consentire l'adozione di sistemi elettorali che [...] implicano un numero di seggi da assegnare (non fisso, ma) variabile, in base alle *technicalities* proprie di un premio volto a garantire comunque alla coalizione vincente la maggioranza dei seggi in Consiglio regionale»: M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 265; nello stesso senso, E. ALBANESI, *La forma di governo*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino 2011, p. 110. Quanto allo Statuto del Veneto, cfr. *infra*, nt. 70.

«le norme sulla composizione» e quelle sulla «elezione» dei consiglieri regionali (art. 17, rispettivamente comma 1 e comma 3)⁶⁰.

Ciò detto, il problema della competenza circa la determinazione del numero dei consiglieri regionali non sembra definitivamente chiusa con la sentenza in commento.

Infatti, l'art. 14 del d.-l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) impone una forte riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali «per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», che ciascuna Regione dovrà attuare (quasi a mo' di beffa!), «nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa»⁶¹. In effetti, dell'autonomia statutaria e legislativa regionale la disposizione in commento non sembra affatto preoccuparsi, nella misura in cui essa dispone la misura massima della consistenza dei Consigli⁶² (e delle Giunte), nonché il termine entro il quale la riduzione dovrà essere effettuata⁶³.

Sul punto, l'art. 14 del d.-l. 138/2011 appare di dubbia costituzionalità per il fatto che, in nome del coordinamento della finanza pubblica, impone di fatto alle Regioni una scelta lesiva dell'autonomia statutaria (peraltro, come detto, formalmente richiamata)⁶⁴: è appena

⁶⁰ Incidentalmente, è quindi da ritenere incostituzionale, ancorché non impugnato dal T.a.r. ricorrente, l'art. 2, comma 9, della l.r. Puglia 2/2005 che consente, sia pure in via del tutto residuale, l'attribuzione di un seggio aggiuntivo in favore delle liste collegate al candidato Presidente più votato tra quelli non eletti, al fine di consentire l'elezione di quest'ultimo a consigliere, qualora tutti i seggi spettanti alle liste in questione siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale. Il problema di questo eventuale "seggio aggiuntivo" è affrontato dal Consiglio di Stato nelle sentt. 163 e 165/2011, ricordate nella nt. 18, ma la questione di legittimità costituzionale della legge laziale è dichiarata infondata, non essendosi verificata questa ipotesi residuale (che, testualmente "trasposta" dall'art. 5, comma 1, della l. cost. 1/1999, è rinvenibile anche nell' art. 2, comma 5, l.r. Lazio 2/2005, anch'essa probabilmente incostituzionale).

⁶¹ Nel testo precedente alle modifiche operate dall'art. 30, comma 5, della l. 183/2011 la riduzione era solo apparentemente facoltativa, essendo finalizzata «collocazione nella classe di enti territoriali piu' virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»: su tale disposizione, in particolare, F. GABRIELE, *Il numero*, cit., 23-24.

⁶² Il comma 1, lett. a), dispone infatti: «Previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentare il numero».

⁶³ Senza considerare poi che la disposizione si applica anche alle Regioni ad autonomia particolare, nonostante che il numero dei consiglieri regionali sia fissato dai rispettivi Statuti speciali e quindi da una legge costituzionale, non certo modificabile con decreto legge.

⁶⁴ A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *www.federalismi.it.*, 2012, n. 2, 16 s.; sul punto G. D'AURIA, *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. dir. amm.* 2011, 15 osserva però che «l'adeguamento delle regioni ai menzionati parametri (quelli vecchi e quelli nuovi) è del tutto volontario e, in secondo luogo, che «la mancata adesione ad essi non menoma la loro autonomia politica, ma semplicemente ne esclude l'accesso a misure premiali ispirate ad esigenze di ordine costituzionale, come quelle inerenti al coordinamento della finanza pubblica». Sul punto, a parte il fatto che la mancata riduzione del numero dei consiglieri a seguito della l. 183/2011 non è più volontario, la competenza legislativa statale relativa al coordinamento delle finanza pubblica non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, cfr., in particolare, A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.* 2010, 1188 ss.

Da parte sua, la più recente giurisprudenza costituzionale non sembra del tutto insensibile alle ragioni dell'autonomia statutaria rispetto alla sempre più frequente normativa statale finalizzata al contenimento

il caso di osservare che il legislatore statale non lascia alle Regioni nemmeno l'individuazione delle modalità di riduzione delle spese di funzionamento dei Consigli regionali, che pure avrebbero potuto legittimare scelte diverse, senza incidere sulla loro consistenza numerica⁶⁵; e ciò, senza considerare la riduzione del numero dei consiglieri che già alcune Regioni avevano autonomamente deciso nell'esercizio della loro autonomia statutaria, prima ancora dell'entrata in vigore del d.-l. 138/2011⁶⁶.

Peraltro, il Governo ha impugnato la legge elettorale della Regione Veneto, che in attuazione del nuovo Statuto regionale, ha previsto un numero di seggi superiore a quanto previsto dall'art. 14 del d.-l. 138/2011, poiché «il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, è vincolante per le Regioni, al fine di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica»⁶⁷. Per le stesse ragioni successivamente è stata impugnata la revisione dello Statuto pugliese che prevede una riduzione dei componenti in una misura insufficiente rispetto a quanto previsto dal d.-l. 138/2011⁶⁸.

In ogni caso, sull'onda delle polemiche sui costi della politica, alcuni Consigli regionali hanno deciso di dare attuazione al d.-l. 138/2011, talvolta anche con modalità davvero discutibili: è il caso della Toscana che, con una disposizione "manifesto" tanto utile sul piano politico quanto inutile sul piano tecnico-giuridico, ha provveduto ad inserire nella propria legge finanziaria per il 2012 (art. 151, l.r. 66/2011), una modifica della legge elettorale regionale, abbassando a 41 il numero dei consiglieri regionali, prevedendo però che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore dell'apposita legge di revisione dell'art. 6 dello Statuto, essendo la determinazione del numero dei consiglieri riservata alla fonte statutaria.

della spesa pubblica. Nella sent. 151/2012 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.-l. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010) il quale prevede che le riduzioni di spesa di natura amministrativa e per il personale, autonomamente deliberate entro il 2010 dalle Camere, dalla Corte costituzionale, dalla Presidenza della Repubblica, siano riassegnati all'apposito fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Lo stesso meccanismo è previsto per le riduzioni di spesa deliberate dalle Regioni. Nella sentenza in oggetto la Corte ha ricondotto le decisioni di risparmio ad un atto di autonomia «con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre le spese», tanto più «che la destinazione del risparmio all'ammortamento dei titoli di Stato è limitato nel tempo [...] e, in ogni caso, risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando» (*considerato in diritto*, n. 5.2.2.).

⁶⁵ Sul punto, già prima della "seconda stagione statutaria" si era ritenuto possibile per la legge statale la «fissazione ex art. 119 Cost. di un tetto massimo di spesa per il funzionamento del Consiglio regionale, graduandolo in base alla popolazione regionale», poiché ciò avrebbe potuto «dissuadere la classe politica regionale dall'aumentare il numero dei commensali fra cui dividere la "torta" delle spese di funzionamento del Consiglio»: M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 291, nt. 155.

⁶⁶ Si tratta dell'Emilia Romagna (da 65 a 50 consiglieri), della Toscana (da 65 a 55 consiglieri), dell'Umbria (da 36 a 30 consiglieri).

⁶⁷ Il testo del rinvio è rinvenibile nel sito www.affariregionali.it. Come detto nel testo, la legge elettorale (il quale prevede che il Consiglio regionale sia composto da non più di 60 membri) appare attuativa del nuovo Statuto (il cui art. 34 prevede che «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») che però non è stato impugnato dal Governo, pur essendo stato deliberato nella vigenza del d.-l. 138/2011.

⁶⁸ La deliberazione di revisione statutaria (del. 11 maggio 2012, n. 86), approvata in seconda lettura nella seduta del Consiglio regionale dell'11 maggio 2012, prevede una riduzione da 70 a 60 consiglieri, mentre, in forza del d.-l. 138/2011, il consiglio pugliese dovrebbe attestarsi al massimo a 50 consiglieri (oltre al Presidente). Il testo della delibera di impugnazione, decisa nella seduta del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2012, è rinvenibile nel sito www.affariregionali.it.

7. La questione di costituzionalità risolta dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento ripropone più in generale il tema dell'autonomia legislativa regionale in materia elettorale, che pure costituisce una rilevante novità introdotta dalla l. cost. 1/1999.

Diversamente dalle aspettative, le soluzioni prescelte dai legislatori regionali si sono dimostrate sostanzialmente uniformi⁶⁹ e comunque non lontane dal modello già delineato dalle precedenti leggi statali⁷⁰, che continuano a rimanere in vigore in sette regioni che non hanno ancora provveduto a legiferare⁷¹.

La spiegazione di questa scarsa fantasia dei legislatori regionali si spiega con il fatto che il sistema elettorale delineato dalle l. 108/1968 e 43/1995 (c.d. "legge Tatarella") si è dimostrato congeniale rispetto alle aspettative del sistema politico, coniugando le esigenze della governabilità nel quadro di un assetto politico bipolare (da qui la previsione di un premio di maggioranza certo e "variabile" nella sua entità⁷²) con quelle della rappresentanza (da qui il mantenimento di un modello accentuatamente proporzionale per l'elezione dei quattro quinti dei consiglieri)⁷³.

In questo senso, la stessa previsione di possibili seggi aggiuntivi contenuta in alcuni Statuti regionali è in linea di fatto spiegabile proprio con l'intento di conservare *in toto* o con poche e marginali modifiche il sistema elettorale di cui alla "legge Tatarella".

Da questo punto di vista, appaiono significativi i casi di "recepimento" delle leggi statali da parte delle leggi elettorali regionali (tra queste, quella pugliese), cui si accompagnano solo alcune limitate modifiche: questa tecnica invero è stata comunque "salvata" dalla Corte costituzionale nella già ricordata sent. n. 196/2003 sempre che le leggi regionali rimangano nell'ambito della propria competenza⁷⁴. Tuttavia, la tecnica del "recepimento" con modificazioni ha dato luogo a non pochi problemi talvolta di ardua soluzione sul piano interpretativo⁷⁵, come anche la vicenda del c.d. "decreto salva-liste" alla vigilia delle

⁶⁹ Come avviene nella generalità degli stati regionali: A. CHIARAMONTE e S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Ist. fed.* 2001, 66.

⁷⁰ Da ultimo, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in questa *Rivista* 2011, 572.

⁷¹ Oltre alla Basilicata, si tratta del Piemonte, della Lombardia, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, dell'Abruzzo, del Molise.

⁷² Come è noto, esso è pari almeno al 55% dei seggi (o al 60% se la lista regionale vincente ottiene più del 40% dei voti).

⁷³ Sul punto, in particolare, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale*, cit., 11 ss.

⁷⁴ Nella sentenza in questione si legge infatti: «Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...], dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranea alla sua competenza». Peraltro, nella stessa sentenza si aggiunge, come detto nel testo, che «in realtà la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in "sostituzione" di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di "recepimento", senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale» (*considerato in diritto*, n. 5).

⁷⁵ Sul punto, in particolare, M. MASSA, *Corte Cost. n. 188/2011. Otto in meno. Sul numero dei consiglieri, lo statuto vincola la legge regionale*, in *www.dirittiregionali.org.*; A. DANESI, *Il numero*, cit., 2569. Oltre al problema dei "seggi aggiuntivi" si possono ricordare le incertezze relative alla perdurante applicabilità, alla luce della legge elettorale pugliese, del dimezzamento del premio di maggioranza che nella l. 108/1968, come sostituita dalla l. 43/1995 (art. 15, comma 13, n. 3) si verifica allorché la coalizione collegata al candidato Presidente eletto ottenga la maggioranza dei seggi nella quota proporzionale: ebbene, l'art. 9 della l.r. Puglia 2/2005 sembra prevedere che la coalizione vincente conquisti in ogni caso i 13 seggi del premio di maggioranza, con il rischio quindi di dare luogo a maggioranze consiliari anche assai ampie: A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 144-145; M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, cit., 81 s.; A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in questa *Rivista* 2005, 847; G. PERNICIARO, *Stabilità degli esecutivi e rappresentatività dei legislativi nelle discipline elettorali regionali*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009*, 420-421; tuttavia, il successivo art. 10, modificando, sia pure marginalmente, l'art. 15, comma 13, n. 3), sembra presupporre il "recepimento" anche del meccanismo del dimezzamento,

elezioni regionali del 2010 ha ben evidenziato⁷⁶. Come è stato bene evidenziato a proposito della sentenza in commento, l'improprietà della tecnica del recepimento «sembra risiedere non tanto nella tecnica del rinvio in sé, bensì nel rischio che un esame poco attento di ciò che si sta recependo, e dell'ordinamento entro cui si sta attuando la recezione, generi problemi simili a quello oggi risolto dalla Corte»⁷⁷.

Forum di Quaderni Costituzionali

anche se poi esso manca di un meccanismo di calcolo (in effetti, il meccanismo di dimezzamento del premio di maggioranza di cui alla l. 108/1968 è ricalcato sul "listino" regionale (si prevede infatti che siano proclamati eletti i primi candidati del "listino" stesso fino alla concorrenza del 10% dei seggi assegnati al Consiglio).

⁷⁶ Su tale vicenda, cfr., per tutti, i vari contributi contenuti nel sito www.astrid-online.it.

⁷⁷ M. MASSA, *Corte Cost. n. 188/2011*, cit.

Forum di Quaderni Costituzionali