

Statuti regionali e “leggi della Repubblica”

di Fabio Corvaja

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2013)

1. La competenza a determinare il numero dei consiglieri regionali spetta allo statuto regionale.

Questa conclusione, già anticipata dai primi commentatori dell’art. 123 Cost., come riformato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999¹, è stata confermata dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 3 del 2006, la quale, decidendo un ricorso proposto contro la legge elettorale della Regione Marche, ha ricondotto le norme sul numero dei componenti del Consiglio regionale alla “scelta politica sottesa alla determinazione della ‘forma di governo’ della Regione”, e quindi all’ambito riservato alla fonte statutaria, e non già alla potestà concorrente in materia di sistema di elezione dei consiglieri regionali, di cui all’art. 122, primo comma, Cost.²

La posizione è stata poi ribadita nella sentenza n. 188 del 2011, con la quale i giudici costituzionali, dopo aver premesso che “nell’ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio”, hanno annullato le disposizioni della legge elettorale della Regione Puglia, per contrasto con l’art. 123, primo comma, Cost., attraverso la violazione di una norma statutaria interposta. La legge elettorale pugliese, regolando il premio di maggioranza con la previsione di seggi aggiuntivi (con un meccanismo analogo a quello disegnato dall’art. 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, “Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario”), determinava infatti la possibilità che il Consiglio regionale fosse composto da un numero di consiglieri superiore a quello fissato dallo statuto, con ciò contrastando con la decisione presa dal legislatore statutario.

L’affermazione di una competenza dello statuto in punto di determinazione del numero dei consiglieri regionale, del resto, è dimostrabile non soltanto sulla base di una piana lettura dell’oggetto “forma di governo” – nozione che comprende, oltre ai rapporti tra gli organi di vertice della Regione, le stesse regole relative alla composizione e alla organizzazione di tali organi – ma anche ragionando dalla espressa eliminazione, dal testo costituzionale, del riferimento alla competenza statale a fissare il numero dei consiglieri regionali, riferimento che compariva nel vecchio testo dell’art. 122, primo comma, Cost. Dopo la novella operata dalla legge n. 1 del 1999, detto oggetto – il numero dei consiglieri – non

¹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 291; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni. Art. 121, 122, 123, 126 supplemento*, Bologna - Roma, 2003, 105 s.

² Corte costituzionale, sent. n. 3 del 2006, la quale ha escluso un contrasto tra la legge regionale impugnata e lo statuto, approvato dal Consiglio regionale parallelamente alla legge elettorale ma entrato in vigore successivamente a questa. Invero, la legge regionale stabiliva che il Consiglio regionale sia composto da quarantadue consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale, mentre l’art. 11, comma 2, dello statuto regionale fissava in quarantadue – e non in quarantatré – i componenti dell’assemblea legislativa. Ma la sentenza evidenzia come l’interpretazione letterale e sistematica delle norme statutarie – e in particolare della previsione della concomitanza nell’elezione dei due organi – porti ad escludere che il legislatore statutario avesse inteso considerare il Presidente della Giunta regionale, il quale, a mente dell’art. 7, comma 2, dello statuto, “fa parte dell’organo consiliare”, come un componente del Consiglio regionale alla pari degli altri membri dell’assemblea.

trova più specifica menzione, con la conseguenza che esso dovrà essere ascritto all'ambito materiale al quale è per sua essenza riconducibile, e dunque alla competenza statutaria in punto di forma di governo³.

La riserva di statuto sussiste inoltre, pacificamente, con riferimento alla determinazione del numero di assessori, trattandosi, anche qui, della ulteriore definizione della disciplina di un organo di vertice della Regione, definito in Costituzione, all'art. 121, terzo comma, come "l'organo esecutivo" dell'ente, nonché di una regola che conforma un potere di scelta affidato ad altro organo politico della Regione (il Presidente della Giunta o il Consiglio)⁴. La competenza statutaria sul punto è stata implicitamente riconosciuta anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81 del 2012, resa sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Campania nei confronti dello Stato in relazione alle decisioni dei giudici amministrativi che avevano reso giustiziabile la violazione delle norme dello statuto campano in materia di nomina degli assessori, norme che il giudice costituzionale, richiamando anche la regola sul numero fisso di assessori, considera pienamente giuridiche⁵.

In questo caso non si pone, nemmeno astrattamente, un problema di concorrenza con altre competenze normative. Infatti, il riferimento contenuto nell'art. 122, primo comma, Cost., ai componenti della Giunta regionale ("i modi di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta") deve essere letto come limitato alle incompatibilità, perché i termini "elezione" ed "ineleggibilità" vanno normalmente riferiti ad una elezione da parte del corpo elettorale⁶. Inoltre, anche ove fosse preveduta una elezione consiliare dei componenti della Giunta (eventualità che dopo il 1999 rimane possibile in regime di forma di governo con elezione consiliare del Presidente della Giunta), tale elezione dovrebbe in ogni caso essere contemplata e disciplinata direttamente dallo statuto, in quanto elemento caratterizzante ed essenziale della stessa forma di governo.

2. Sul piano del fatto, va ricordato che dopo il 1999 gran parte dei nuovi statuti aveva determinato in incremento il numero dei consiglieri regionali in precedenza fissato dalla legge statale⁷. Infatti, l'art. 2 della legge n. 108 del 1968 prevedeva che i Consigli regionali delle Regioni ordinarie⁸ fossero composti da 80 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti (e quindi in Lombardia); da 60 consiglieri nelle Regioni con

3 Per questo argomento si vedano M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo* cit., 291 e M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 261.

4 Sulla competenza statutaria in materia di determinazione del numero degli assessori vedi R. TOSI, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2005, 120.

5 Corte costituzionale, sent. n. 81 del 2012, annotata da M. BELLETTI, "Torniamo allo statuto", in questa *Rivista* 2012.

6 M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale* cit., 218 s.

7 In letteratura si è ipotizzato, da parte di F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. BIFULCO, Torino, 2006, 99 s., che la tendenza all'aumento del numero dei consiglieri registrato nei nuovi statuti rispondeva all'esigenza di adeguamento ad una attività legislativa più impegnativa e alla volontà di trasformare il vecchio Consiglio regionale, organo più ristretto e con significative funzioni anche esecutive, in una vera e propria assemblea legislativa, ampiamente rappresentativa e con funzioni prevalentemente legislative.

popolazione superiore a 4 milioni di abitanti (Campania, Lazio, Piemonte, Veneto); da 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (Emilia-Romagna, Puglia, Toscana); da 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti (Abruzzo, Calabria, Marche, Liguria); da 30 consiglieri nelle altre regioni (Basilicata, Molise, Umbria) – numeri che potevano aumentare per effetto dei seggi aggiuntivi attribuiti quale premio di maggioranza, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 43 del 1995. Per contro, in seguito all'attivazione della autonomia statutaria garantita dall'art. 123 Cost. nel nuovo testo, la Calabria aveva portato il numero di consiglieri a 50, aumentabili per effetto del premio di maggioranza; la Campania, a 60; gli statuti dell'Emilia-Romagna e della Toscana, a 65; gli statuti del Lazio e della Puglia, a 70; lo statuto della Liguria, a "non più di 52"; lo statuto delle Marche, a 42; lo statuto dell'Umbria, a 36. Avevano mantenuto il numero di consiglieri originariamente assegnato all'organo dalla legge statale soltanto le Regioni Abruzzo, Piemonte e Lombardia, oltre alle Regioni che non hanno mai adottato un nuovo statuto ai sensi del novellato art. 123 Cost., vale a dire Basilicata e Molise. Peraltro, in seguito all'accordo interistituzionale concluso il 12 luglio 2007 tra Governo, Regioni ed enti locali per il contenimento del costo delle istituzioni, il quale stabiliva, tra gli obiettivi, anche il "ripristino del numero dei consiglieri regionali in linea con quanto a suo tempo previsto dall'art. 2 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 in proporzione al numero degli abitanti" diverse Regioni hanno deliberato la riduzione del numero dei consiglieri: la Toscana li ha ridotti a 53 (con l.r. statutaria 8 gennaio 2010, n. 1), l'Emilia-Romagna a 50 (con l.r. 27 luglio 2009, n. 12), l'Umbria a 30 (con l.r. 4 gennaio 2010, n. 1)⁹. Ma si è trattato, naturalmente, di iniziative di revisione statutaria intraprese e portate a termine autonomamente, in esecuzione di un impegno vincolante solo dal punto vista politico.

3. Quali strumenti ha lo Stato per condizionare le determinazioni statutarie in punto di numero di consiglieri o degli assessori regionali?

La risposta dovrebbe essere esaurirsi nella menzione della legge costituzionale, salva forse la possibilità per il legislatore ordinario di scoraggiare, in maniera indiretta, l'aumento del numero dei componenti degli organi politici, attraverso la statuizione di principi di coordinamento della finanza pubblica che impongano un tetto complessivo alle spese degli organi politici, lasciando quindi ai Consigli il compito di decidere se il contenimento della spesa passi o meno per la riduzione dei componenti dell'assemblea e della Giunta¹⁰. Ma, a parte queste ipotesi, non è dato di vedere a quale titolo la legge dello Stato potrebbe incidere sulle decisioni statutarie in ordine alla composizione numerica del Consiglio o della Giunta regionale.

Come è noto, una delle novità dell'art. 123 Cost. riscritto dalla legge cost. n. 1 del 1999 è rappresentata dalla riformulazione del limite verticale che condiziona l'autonomia statutaria, limite che ora è prescritto nei termini di una "armonia con la Costituzione", essendo stato soppresso il riferimento alle "leggi della Repubblica" quale ulteriore parametro di armonizzazione.

8 Nelle Regioni ad autonomia differenziata il numero dei consiglieri è fissato dagli statuti speciali.

9 Sull'accordo interistituzionale del 12 luglio 2007 e sul suo seguito vedi N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010, 42 in nota.

10 Questa ipotesi, che rimane problematica, è formulata da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni* cit., 291 in nota.

Invero, è stato rilevato da più parti che la formula dell'armonia, utilizzata dall'art. 123, primo comma, Cost., rimane per molti versi oscura e dà luogo ad un "rompicapo ermeneutico"¹¹.

Tuttavia, dopo oltre un decennio di giurisprudenza costituzionale che ha interessato l'esegesi del limite verticale è quanto meno possibile scomporre il "rompicapo" nei suoi diversi pezzi.

In primo luogo, l'armonia è stata intesa dalla Corte non come un depotenziamento del limite costituzionale, bensì come un suo rafforzamento e quindi, anzitutto, come un dovere, a carico degli statuti, di osservanza puntuale, anche letterale, di ogni disposizione costituzionale che veda per destinatarie le Regioni. Gli statuti – ricorda la giurisprudenza costituzionale – debbono essere "in armonia con i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"¹². Il rigore è attestato dalla pronuncia con cui la Corte ha dichiarato illegittima la disposizione dello statuto dell'Abruzzo in cui si prevedeva che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio diretto comportasse la "decadenza" della Giunta, laddove l'art. 126, terzo comma, Cost. impone, in tale ipotesi, le dimissioni della Giunta¹³. In precedenza, la Corte costituzionale aveva ritenuto vincolanti per gli statuti le stesse denominazioni costituzionali degli organi regionali di vertice (indicate nell'art. 122, secondo comma, Cost., e in altre disposizioni del Titolo V), ed aveva quindi dichiarato illegittime le norme di una legge statutaria che mutavano il nome del Consiglio regionale e dei consiglieri regionali rispettivamente in "Parlamento regionale" e "deputato regionale"¹⁴.

La seconda componente del limite in esame si sostanzia nel vincolo per lo statuto a rispettare lo "spirito" delle disposizioni costituzionali, ed è stata teorizzata dalla Corte nelle sentenze nn. 304 e 306 del 2002. Tuttavia, anche nelle ipotesi in cui si sarebbe potuta ravvisare una violazione dello spirito di una norma costituzionale (come nel noto caso deciso con la sentenza n. 2 del 2004, relativo al tentativo dello statuto della Regione Calabria di aggirare il meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent* attraverso la previsione di una elezione solo formalmente consiliare del Presidente della Giunta regionale) i giudici costituzionali hanno evidenziato un diretto contrasto delle norme

11 Così A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 262. Una prima trattazione del limite dell'armonia è offerta da A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia" con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in questa *Rivista* 2001, 453 ss.; successivamente il tema è stato approfondito da M. ROSINI, "Armonia" o "armonie" con la Costituzione?, in questa *Rivista* 2007, 689 ss.

12 Corte cost., sent. n. 196 del 2003.

13 Corte cost. sent. n. 12 del 2006.

14 Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2002, relativa alla delibera statutaria della Regione Marche che prevedeva l'utilizzo, in tutti gli atti ufficiali della Regione, della dizione di "Parlamento delle Marche" e di "Deputato delle Marche" accanto a quelle di "Consiglio regionale" e di "Consigliere regionale". In precedenza, con sentenza n. 106 del 2002, la Corte aveva annullato una legge regionale ordinaria (della Regione Liguria), la quale aveva previsto che al *nomen* "Consiglio regionale della Liguria" fosse affiancato quello di "Parlamento della Liguria". Nella sentenza n. 306 del 2002 la Corte costituzionale respinge esplicitamente l'argomento difensivo della Regione Marche secondo cui una delibera statutaria avrebbe incontrato limiti costituzionali meno stringenti di quelli gravanti sulla legge ordinaria della Regione, stante la formula dell'armonia. Si segnala, per completezza, che molte Regioni – senza reazione del Governo – hanno successivamente introdotto nei propri statuti la denominazione "Assemblea legislativa" in aggiunta al nome "Consiglio regionale", senza peraltro "usurpare" la denominazione di organi costituzionali dello Stato.

impugnate con l'art. 126, terzo comma, Cost., più che una violazione dello spirito della Costituzione, con ciò dimostrando cautela nel ricorso ad un concetto indeterminato quale è lo spirito delle norme¹⁵. Così intesa, peraltro, l'armonia si traduce nell'imperativo ad osservare le disposizioni costituzionali anche sulla base della loro *ratio* e nel divieto di elusione dei precetti costituzionali (*Umgehungsverbot*), e dunque essa non arricchisce il limite costituzionale.

Piuttosto, il limite dell'armonia viene ad assumere un significato precettivo autonomo sotto un terzo profilo, allorché esso condiziona l'esplicazione della autonomia statutaria in ordine ad oggetti sui quali la Costituzione - con riferimento agli ordinamenti regionali - non detta norme specifiche, perché in questa ipotesi lo statuto è vincolato non dal dettaglio delle disposizioni costituzionali dettate su quell'oggetto, bensì dalle scelte di fondo che conformano e caratterizzano i diversi istituti (o, se vogliamo, dal loro "spirito"). Ad esempio, in tema di *referendum* regionale abrogativo, la Corte costituzionale ha ritenuto che le norme contenute nell'art. 75 Cost. sul *quorum* strutturale (per il *referendum* abrogativo di leggi statali) non si imponessero in quanto tali al legislatore statutario, e di conseguenza ha giudicato legittima la previsione, contenuta nello statuto della Toscana, secondo cui il *referendum* è valido se alla consultazione ha preso parte un numero di elettori pari ad almeno metà più uno di coloro che hanno partecipato alle ultime elezioni regionali (anziché della metà più uno degli aventi diritto, come vorrebbe l'art. 75 Cost.). Secondo la Corte, lo statuto toscano, intendendo neutralizzare il fenomeno dell'astensionismo fisiologico, aveva interpretato in modo non irragionevole il principio di cui all'art. 75 Cost.¹⁶. Con riferimento ai limiti dimensionali (minimi e massimi) dei Consigli regionali non sarebbe però agevole trarre dalle norme costituzionali sulla composizione delle camere indicazioni direttive per il legislatore statutario.

Un quarto aspetto del limite di armonia enucleato dalla giurisprudenza costituzionale consiste nella soggezione dello statuto a quelle leggi di diretta attuazione del Titolo V, alle quali la Costituzione fa specifico rinvio¹⁷. La Corte costituzionale, infatti, nella decisione relativa allo statuto della Regione Abruzzo, ha evidenziato come lo statuto regionale si collochi in un quadro che è costituito dal "sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione"¹⁸. Successivamente, nel sindacare la delibera statutaria del Molise, la Corte ha utilizzato come parametro di costituzionalità interposto le norme della

¹⁵ Per questo condivisibile rilievo vedi M. OLIVETTI, *Lo spirito della Costituzione: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.* 2002, 43.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza 372 del 2004. Si precisa che il parametro di legittimità dedotto nella impugnativa era l'art. 3 Cost. e non l'art. 75 Cost.

¹⁷ Pensiamo all'art. 117, comma quinto, Cost., che affida alla legge dello Stato la determinazione delle norme di procedura per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli obblighi europei e per l'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e delle norme europee da parte delle Regioni, nonché la disciplina del connesso potere sostitutivo; o al nono comma dell'art. 117 Cost., il quale, relativamente al potere delle Regioni concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, rinvia alla legge statale per la disciplina dei casi e delle forme; o all'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

¹⁸ Corte costituzionale, sent. n. 12 del 2006

legge n. 131 del 2003 relative agli obblighi europei¹⁹. Apparentemente, questa giurisprudenza recupera nel limite di armonia con la Costituzione anche una armonia con le leggi della Repubblica, almeno in una delle declinazioni – e segnatamente in quella più restrittiva – in cui tale formula costituzionale era stata intesa in letteratura: ma tale esito appare accettabile, se si considera che il vincolo al rispetto della Costituzione comprende anche il dovere di rispettare le norme interposte, e che in presenza di un rinvio contenuto ad una specifica legge statale regolativa di oggetti determinati il principio di specialità può indurre a ritenere prevalente il titolo competenziale dello Stato, e quindi a ritenere lo statuto regionale assoggettato *in parte qua* alla legge statale. Maggiori problemi, invece, pone l'eventualità che lo Stato condizioni l'autonomia statutaria attraverso titoli di competenza generali e "trasversali". Anche tale eventualità non può però essere esclusa *a priori*: si pensi, ad esempio, alle norme sulla privatizzazione del pubblico impiego e sul contratto di lavoro dei dipendenti pubblici, ricondotte alla materia "ordinamento civile" ex art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., e suscettibili di incidere sui principi statuari in materia di impiego regionale, come ha affermato la Corte nella sentenza n. 63 del 2012, là dove si legge che la norma dello statuto del Molise sul personale degli enti pubblici regionali va interpretata in conformità alla legislazione statale sulla contrattazione collettiva²⁰. Altri titoli di competenza dello Stato suscettibili di condizionare l'autonomia statutaria potrebbero essere l'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia divenuta di competenza esclusiva dello Stato²¹, che potrebbe legittimare vincoli relativi alla disciplina del bilancio regionale (ad esempio, con riferimento ai tempi di approvazione), o, più discutibilmente, il coordinamento di finanza pubblica. In relazione a tale possibile concorso di competenze, tuttavia, il principio di specialità dovrebbe giocare di regola a favore degli oggetti statuari, salvi i casi in cui altre ragioni costituzionali inducano a riconoscere la prevalenza del titolo statale. In ogni caso, anche tale conflitto può essere ricondotto al vincolo di armonia con la Costituzione, trattandosi di una ricostruzione dei limiti della competenza statutaria alle luce delle norme sul riparto della funzione legislativa²². Ciò che però è sicuro – o almeno era sicuro, fino alla sentenza n. 198 del 2012 – è che lo Stato non dispone più²³ di alcuna competenza a dettare una disciplina specificamente diretta ad armonizzare la scelte statuarie²⁴: l'espressa scelta del legislatore costituzionale del 1999, infatti, è stata quella di eliminare il limite di armonia con le leggi della Repubblica e di porre gli statuti direttamente "a contatto" con la Costituzione, sottraendoli alla tutela della legge dello Stato.

19 Corte costituzionale, sent. n. 63 del 2012.

20 Corte cost., sent. n. 63 del 2012. Uno spunto in questo senso si trova già nella sent. n. 2 del 2004 e la necessità che lo statuto sviluppi le indicazioni provenienti dalla leggi statali di riforma del pubblico impiego era stata poi affermata dalla sentenza n. 188 del 2007.

21 L'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha reso esclusiva questa competenza, che in precedenza era una competenza concorrente, con effetto dall'esercizio finanziario per l'anno 2014.

22 T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Milano, 2008, secondo cui è fuori discussione che "laddove si sia in presenza di riserve di competenza in della legge statale, se ne debba predicare l'intangibilità da parte degli statuti".

4. Questo è il quadro normativo e fattuale in cui è intervenuto l'art. 14 del d.-l. 3 agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

La disposizione, espressamente finalizzata al conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, dispone che le Regioni, "nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa", adeguino i propri ordinamenti ai parametri, dettati dalla disposizione medesima, che fissano il numero massimo di consiglieri regionali e di assessori. L'art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011, inoltre, impone alle Regioni di prevedere la riduzione degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, ed altri interventi sulle indennità e sulla previdenza dei consiglieri regionali, e di istituire un collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, composto mediante estrazione da un elenco da soggetti che siano iscritti nel registro dei revisori dei conti e che siano provvisti di qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e di gestione economica e finanziaria degli enti territoriali.

In particolare, per quanto riguarda le dimensioni dei Consigli regionali, il d.-l. n. 138 del 2011 stabilisce che il numero di consiglieri, con esclusione del Presidente della Giunta regionale, deve essere eguale 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. Con riferimento alle Giunte, il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 14, comma 1, del d.-l. n. 138 del 2011 prevedeva che l'adeguamento tempestivo (entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, per quanto riguarda il numero di consiglieri e di assessori) alle direttive del decreto-legge fosse condizione per la collocazione della Regione nella classe degli enti territoriali più virtuosi, di cui all'articolo 20, comma 3, del d.-l. 6 luglio 2011, n. 98. In sede di conversione del decreto-legge la norma sanzionatoria - o, se si vuole, "premia" - è stata soppressa,

23 Prima della revisione del 1999 era incerto se l'armonia con le leggi della Repubblica autorizzasse una disciplina statale di cornice sugli oggetti rimessi alla autonomia statutaria. Infatti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 40 del 1972, è rimasta ambigua. Da un lato essa ha precisato che "l'espressione 'in armonia', usata nell'art. 123, è tale ... da ricomprendere così le ipotesi in cui gli statuti sono strettamente subordinati alle norme dettate nel titolo V della Costituzione, e perciò anche a quelle poste dalle leggi ordinarie ivi espressamente richiamate, come pure, ed a maggior ragione, le ipotesi in cui gli statuti medesimi sono tenuti, in senso più lato, a conformarsi ai principi della disciplina, di grado costituzionale e di grado legislativo, di materie connesse con l'organizzazione interna della Regione"; dall'altro, la sentenza respinge espressamente l'interpretazione proposta dalle Regioni secondo cui non sarebbe ammissibile "una disciplina legislativa, sia pur di principio, sulla organizzazione interna delle Regioni". La pronuncia è stata oggetto di letture contrastanti tra chi l'ha intesa come una adesione alla tesi secondo cui la legislazione statale capace di interferire con l'autonomia statutaria è solo quella che trovi altrove un puntuale titolo di legittimazione e chi, al contrario, l'ha interpretata come una presa di posizione a favore della legittimità di una apposita normazione statale di cornice sull'organizzazione interna delle Regioni.

24 F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 4/2012, 3; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, nella rivista elettronica *Amministrazione In Cammino*, 14 gennaio 2013, corso di pubblicazione in *Giur. it.* 2013.

ed è dunque sulla sola disposizione che reca i parametri di adeguamento che ha giudicato la sentenza n. 198 del 2012.

Peraltro, successivamente alla pronuncia della Corte, il 27 settembre 2012 vi è stato un improvvido pronunciamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che ha sollecitato il Governo ad intervenire con decreto-legge “al fine di promuovere l’omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali”, rispetto, tra l’altro, alla “riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori in piena attuazione dell’art. 14 del decreto legge 138 del 2011”, da effettuarsi mediante adeguamento degli statuti entro il 31 dicembre 2012²⁵ (e dunque entro un termine comunque impossibile da rispettare, se si considerano le scansioni procedurali imposte dall’art. 123 Cost.).

La sollecitazione è stata accolta ed il Governo ha adottato un nuovo provvedimento, il d.-l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l’esercizio di delega legislativa”, che ha tipizzato come “grave violazione di legge”, causa di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell’art. 126, primo comma, Cost., anche l’inadempimento dell’obbligo di modificare lo statuto in punto di numero massimo di consiglieri e di assessori²⁶, ed ha previsto quale ulteriore sanzione (o “premio”), che 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 locale²⁷, sia erogata a condizione che la Regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, si adegui ai parametri di cui al decreto-legge, che contemplano, appunto, anche la riduzione dei consiglieri e degli assessori nella misura già prevista dall’art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011.

Per le Regioni che all’atto dell’indizione delle elezioni non avessero ancora adeguato il numero di consiglieri ai massimi di legge²⁸, l’art. 2, comma 3, ultimo periodo, del d.-l. n. 174 del 2012 provvede immediatamente ad una riduzione del numero dei consiglieri, con norma di costituzionalità ancor più dubbia, in quanto si sostituisce direttamente alle disposizioni regionali statutarie e legislative non conformi all’art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011²⁹.

5. La sentenza in commento esclude che le norme sulla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori ledano l’autonomia statutaria della Regione.

25 Come ha osservato R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in questa *Rivista* 2012, 740 s., tra le stesse Regioni, evidentemente, è presente un atteggiamento poco favorevole a soluzioni differenziate, anche se “non si era mai visto che le Regioni invocassero l’intervento ‘tutorio’ del Governo per ‘regolare’ i rapporti non idilliaci tra gli esecutivi e le assemblee regionali”.

26 Art. 2, comma 5, ove è previsto che qualora le Regioni non adeguino i loro ordinamenti entro i termini di cui ai commi 1 e 3 (e cioè, per le modifiche statutarie, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione), alla Regione inadempiente è assegnato, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il termine di novanta giorni per provvedere e che il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell’articolo 126, primo comma, Cost.

27 L’art. 10, comma 7, del d.-l. n. 76 del 2013 ha escluso dal taglio anche i fondi per le politiche sociali e per le non autosufficienze.

28 Nella tornata elettorale della primavera 2013 tale ipotesi si è verificata per il Lazio e il Molise.

La Corte, dato atto che lo scopo delle norme impugnate del d.-l. n. 138 del 2011 è una finalità di riduzione della spesa pubblica, individua la materia interessata dall'intervento nella "struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost."³⁰.

La sentenza ricorda poi che gli statuti debbono essere in armonia con la Costituzione, e che la carta costituzionale detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori, venendo in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e per l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost., tutte norme che sono espressione e specificazione del generale principio di eguaglianza.

In forza di tali premesse, il giudice costituzionale ritiene legittima la norma sul numero dei consiglieri, in quanto essa, "fissando un rapporto tra il numero degli 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". Secondo la Corte, "in assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione". Inoltre, poiché il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti riguarda non solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati), anche la fissazione del numero massimo di assessori sarebbe funzionale alle esigenze di eguaglianza. In conclusione, per i giudici costituzionali, la disposizione impugnata del decreto-legge non lede gli artt. 117, 122 e 123 Cost., "in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati".

6. L'argomento della Corte, secondo cui l'esistenza in atto di disparità di trattamento tra i cittadini residenti nelle diverse Regioni nel godimento di un diritto politico giustifica l'intervento del legislatore statale, è contestabile.

Tale ragionamento, anzitutto, presuppone che possano essere comparate tra loro situazioni regolate da fonti di Regioni diverse, mentre dovrebbe essere un dato acquisito quello secondo cui il riconoscimento di una potestà legislativa autonoma si pone come limite logico al dominio dello stesso principio di eguaglianza³¹: questo continua ad atteggiarsi a limite generale per la legge, ma all'interno dell'ordinamento conformato dalla legislazione autonoma, con la conseguenza che non è possibile configurare nei termini di

29 Precisamente, l'art. 2, comma 3, ultimo periodo, del d.-l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, dispone, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, che se all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale, la Regione non ha provveduto all'adeguamento statutario nei termini di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, le elezioni siano indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a). I dubbi di costituzionalità sono affiorati nel giudizio di impugnazione dei decreti di indizione delle elezioni regionali in Lazio, censurati nella parte in cui convocano i comizi elettorali per l'elezione di 50 consiglieri, anziché di 70, ma sono stati assorbiti dalla decisione di inammissibilità che ha definito la causa (TAR Lazio, sede di Roma, sez. I, sent. 24 aprile 2012, n. 4128).

30 Singolarmente la Corte non menziona qui il fatto che l'organizzazione regionale sia anche materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost (cfr., tra le molte, Corte costituzionale, sentenze nn. 293 del 2012, 188 del 2007, 233 del 2006).

una “disparità di trattamento” il fatto che situazioni eguali siano trattate in modo diverso da leggi adottati da enti che hanno autonomia legislativa. Tali disparità di trattamento, infatti, sono – come dice sinteticamente la letteratura giuridica tedesca – “il prezzo del federalismo”, un prezzo che ogni ordinamento che riconosca autonomia legislativa agli enti territoriali è disposto, in una qualche misura, a pagare.

Invero, in letteratura si è rilevato che in particolari costellazioni il principio di eguaglianza può atteggiarsi a limite autonomo per le stesse leggi regionali: ciò accadrebbe, in particolare, allorché vengano in gioco “situazioni marcatamente subiettivizzate”³².

Nel caso, tuttavia, non paiono ricorrere tali situazioni. Anzi, proprio in relazione ad un diritto elettorale appare estremamente significativo – a fronte delle affermazioni contenute nella sentenza n. 198 del 2012 – quanto si legge nella sentenza n. 20 del 1985, secondo cui “il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini della Repubblica nel godimento dei diritti politici non soffre ... lesioni quando la disciplina dell'esercizio di tali diritti venga adeguata ad un altro principio costituzionalmente rilevante, quale quello del riconoscimento di una potestà legislativa primaria in materia elettorale alle regioni a statuto speciale”³³. Analogamente, in relazione all'accesso ai pubblici uffici, la sentenza n. 563 del 1988 aveva evidenziato che la diversità della norma posta da una legge della Provincia autonoma di Trento (che aumentava il limite massimo di età per l'accesso al pubblico impiego provinciale) rispetto alle norme statali relative al limite massimo di età previsto per altre forme d'impiego pubblico non incideva “sull'operatività del principio generale di eguaglianza”³⁴.

Inoltre, anche ammesso che una diseguaglianza tra le discipline delle diverse Regioni esista e sia rilevante, occorrerebbe dimostrare positivamente l'esistenza di un titolo di intervento del legislatore, dal momento che non sussiste una competenza generale del legislatore statale a concretizzare, con effetto vincolante per la legge regionale, le norme costituzionali³⁵.

31 Si vedano in proposito gli studi – a buon titolo ormai dei classici – di S. BARTOLE, *In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Giur. cost.* 1967, 670 ss.; di F. SORRENTINO, *Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza e autonomia regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. OCCHIOCUPO, Bologna 1978, 471 ss.; di A. D'ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento*, in *Giur. cost.* 1977, I, 1281 ss.; nonché il recente lavoro di G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in questa *Rivista* 2012, 415 ss.

32 Così A. CERRI, *Il principio di eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1976, 70 s., ripreso da G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza cit.*, 425 s.

33 La sentenza è favorevolmente commentata da A. ANZON, *Regioni e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.* 1985, I, 58 ss.

34 Cfr., a commento della decisione, le osservazioni di L. GEROLA, *Il limite di età per l'accesso all'impiego regionale di fronte ai principi di eguaglianza e di omogeneizzazione*, in questa *Rivista* 1989, 236 ss., anche per il rilievo secondo cui “la difformità di trattamento da regione a regione è fenomeno del tutto fisiologico, non patologico”, in quanto sta nell'essenza stessa del decentramento legislativo.

35 Per un importante spunto in questo senso cfr. Corte costituzionale, sent. n. 152 del 2011, ove i giudici costituzionali rigettano la tesi sostenuta dalla Avvocatura dello Stato, secondo cui vi sarebbe una competenza del legislatore statale a fissare il nucleo minimo garantito del principio del concorso, nonché i principi generali valevoli per le pubbliche amministrazioni su tutti i livelli di governo, ed affermano che non si può ritenere sussistente “una attribuzione costituzionale dello Stato a definire preventivamente le deroghe ammissibili al principio del concorso pubblico”.

A ben vedere, non è escluso che le esigenze della eguaglianza abbiano un peso nella interpretazione delle norme costituzionali sulle competenze, suggerendo una lettura restrittiva dei titoli che riconoscono potestà legislative autonome e, per contro, letture espansive dei titoli statali³⁶ (anche se andrebbe considerato che il principio autonomistico è oggetto di riconoscimento e di promozione al pari di quello della eguaglianza, come si ricava dall'art. 5 Cost.). Troviamo esempi di un orientamento così motivato nella giurisprudenza costituzionale che, in peculiari settori, avvalora come principi fondamentali della materia norme dettagliate ed inderogabili, adducendo a giustificazione di un tale giudizio la necessità che determinati diritti siano fruiti in modo eguale su tutto il territorio nazionale³⁷; o, ancora, si possono richiamare le recenti decisioni sulla competenza legislativa primaria della Regione Sicilia in punto di ineleggibilità e incompatibilità, potestà in relazione alla quale la Corte ha ritenuto che i principi generali dell'ordinamento giuridico potessero assumere – di nuovo, in ragione della eguaglianza – un contenuto assai specifico³⁸.

Nel caso del numero dei consiglieri regionali, la Corte costituzionale sarebbe potuta pervenire alla conclusione che l'interesse all'eguale godimento di un diritto politico induce a ritenere compresa nella potestà concorrente ex art. 122, primo comma, Cost. in materia di sistema di elezione dei consiglieri regionali, anche le scelte sulla composizione numerica del Consiglio, sottratte quindi alla autonomia statutaria, dal momento che l'ascrizione dell'oggetto in parola ad una competenza legislativa condizionabile con i principi fondamentali della materia consente al legislatore statale di imporre un certo grado di uniformità tra le legislazioni autonome. Del resto, la Corte ha ragionato in questo modo quando si è trattato di ricondurre la disciplina della legislazione elettorale di contorno alla potestà concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., anziché alla potestà residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.³⁹.

Ma altro è dire che, sotto il profilo sistematico, l'eguaglianza in determinati casi suggerisce di scegliere, tra diverse interpretazioni delle disposizioni costituzionali sulle competenze, quella lettura che assicura un maggior grado di uniformità; altro è convertire l'eguaglianza in un titolo generale che abilita il legislatore statale a normalizzare delle discipline. Le quali sono state adottate dai Consigli regionali nell'esercizio di una competenza che la

36 Una prospettiva analoga è delineata da R. TOSI, *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova 1987, 178 in nota, ove si osserva che "l'esigenza di parità di trattamento dei cittadini di fronte alla Costituzione è soltanto il motivo della diversa penetrazione concessa alla legge statale".

37 Cfr. ad esempio Corte costituzionale, sentt. nn. 59 del 2006 e 361 del 2003, relative alle norme sul divieto di fumo nei locali pubblici, considerate inderogabili in quanto correlate alle esigenze di tutela del diritto alla salute degli individui, diritto che "non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali". Più recentemente, si veda sentenza n. 325 del 2011, oggetto delle considerazioni critiche di G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza* cit., 417 ss., nella quale i principi fondamentali in tema di esenzione dai *ticket* sanitari sono considerati inderogabili anche in senso più favorevole per gli amministrati.

38 Corte costituzionale, sentt. n. 143 del 2010 e 294 del 2011.

39 Corte costituzionale, sent. n. 151 del 2012, sulla quale si vedano le pertinenti osservazioni critiche svolte da D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come "livello essenziale dei diritti politici"?*, in questa *Rivista* 2012.

Costituzione revisionata nel 1999 non condiziona al rispetto della legge statale ed anzi ha voluto porre al riparo dalle interferenze derivanti della legge statale⁴⁰.

Invero, anche l'operazione ermeneutica di ritenere la determinazione del numero dei consiglieri parte del sistema di elezione dei consiglieri regionali (così come, per altri versi, l'ascrizione della legislazione elettorale di contorno alla potestà concorrente⁴¹) si espone certamente a serie critiche: ma almeno, una presa di posizione in questo senso, con un onesto *overruling* dei precedenti in materia, avrebbe sacrificato in identica misura l'autonomia normativa regionale (dal momento che, dopo la sentenza n. 198 del 2012, le Regioni si trovano di fatto private del potere di decidere autonomamente quanti consiglieri avere), senza però imporre il costo, ulteriore ed imprevedibile, di una apertura dello statuto ai vincoli derivanti dalla legge statale.

7. Anche accedendo alla idea da cui muove la Corte – vale a dire che vi sia una esigenza di eguaglianza prevalente sull'autonomia della Regione – la norma impugnata non avrebbe potuto superare il vaglio di costituzionalità, in quanto lo strumento adottato dal legislatore statale è inidoneo a perseguire l'obiettivo della eguaglianza.

Infatti, l'art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011 prescrive soglie massime al numero di consiglieri regionali, e dunque consente alle Regioni di fissare il numero dei consiglieri in misura inferiore al limite stabilito dalla legge statale; il che significa che il legislatore statale non ha posto una regola capace di prevenire le diseguaglianze nel godimento del diritto di voto paventate dai giudici costituzionali⁴². Il difetto di pertinenza – rispetto al fine che secondo la Corte dovrebbe giustificare l'intervento⁴³ – è “confessato” dalla regola contenuta nell'art. 14, comma 1, lett. a), ultimo periodo, del d.-l. n. 138 del 2011, secondo cui le Regioni che, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello massimo, non possono aumentarne il numero.

A questa obiezione non si può rispondere che, nella realtà, al momento della entrata in vigore del d.-l. n. 138 del 2011, tutte le Regioni ordinarie avevano un numero di consiglieri regionali superiore (o al più eguale) alle soglie massime prescritte dal decreto-legge stesso, e che una riduzione dei consiglieri ulteriore rispetto ai parametri di legge appare improbabile. Tali circostanze, infatti, rimangono di mero fatto e non dovrebbero incidere sul giudizio di costituzionalità di un precetto (così come, in generale, la giurisprudenza costituzionale nega rilievo, nel sindacato di eguaglianza, alle disparità di mero fatto), dal momento che questo conserva la sua capacità regolativa anche *pro futuro*⁴⁴.

Pertanto, lo strumento pertinente sarebbe stato quello di affidare alla legge statale la determinazione del numero dei consiglieri regionali (eventualmente tra un minimo e un

40 F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione* cit., 3 s.

41 Sul punto vedi M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale* cit., 219 ss.

42 Lo hanno osservato P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Torino 2012, 196.

43 Per contro, la norma rimane idonea rispetto al fine realmente dichiarato dal legislatore, vale a dire il contenimento della spesa pubblica.

44 Ciò vale anche nel caso di specie. Invero, l'art. 14 del d.-l. 138 del 2011 dispone che l'adeguamento degli statuti ai parametri da esso recati avvenga nel termine di sei mesi, ma ciò non esclude – se si tiene per buono il ragionamento della Corte – che le soglie fungano da limite anche per tutte future revisioni statutarie che volessero incrementare il numero dei consiglieri regionali.

massimo) e quindi, anche sotto questo profilo, preferibile sarebbe stata la soluzione di ritenere comprese nella potestà concorrente dell'art. 122, primo comma, Cost., le decisioni sulla composizione numerica delle assemblee legislative.

8. L'inidoneità dello strumento è dimostrabile anche in forza di ragione di un ordine completamente diverso. La norma statale prescrive alle Regioni dei limiti numerici ripartiti in scaglioni che sono individuati sulla base della popolazione residente. Se è vero che il numero massimo di consiglieri aumenta in corrispondenza dell'aumento della popolazione residente, è altresì vero che tale incremento non è proporzionale al numero dei residenti, come avverrebbe, invece, se si fosse prescritto che il consiglio regionale sia composto da un numero variabile di consiglieri, pari ad uno ogni n abitanti⁴⁵.

Ciò significa che il "costo" di un consigliere rimane diversissimo da Regione a Regione, anche sulla base dei parametri fissati dalla legge statale e, pertanto, l'eguaglianza del diritto di voto non è affatto assicurata dalle norme di cui al d.-l. n. 138 del 2011⁴⁶. Questo effetto è peraltro inevitabile, se si considera, da un lato, che un'assemblea legislativa, per sua natura ma anche per esigenze di funzionalità, richiede ragionevolmente un numero minimo di componenti, e, dall'altro, che le differenze nella popolazione tra la Regione che ha il minor numero di abitanti e quella più popolosa variano di un fattore trenta (i residenti in Lombardia, più di 9.700.000, sono oltre trenta volte i residenti in Molise, poco più di 313.000); pertanto, se si volesse conservare un qualche rapporto di proporzionalità tra consiglieri e numero di abitanti occorrerebbe che le Regioni maggiori, aumentassero, e di molto, il numero di consiglieri rispetto al "minimo logico" assicurato alle assemblee delle Regioni più piccole.

Let's do the math. Assumendo i valori di riferimento massimi di cui al d.-l. n. 138 del 2011 – che sono poi quelli su cui si sono attestate quelle Regioni che hanno novellato le disposizioni statutarie in attuazione del vincolo dettato dal decreto – si rilevano delle differenze tra il costo dei consiglieri nelle diverse Regioni che non sono significativamente diverse da quelle registrabili prima dell'intervento effettuato dal legislatore statale. In altri termini, l'approssimazione necessariamente insita nella scelta del metodo degli scaglioni e l'esistenza di realtà regionali diversissime in termini di popolazione residente rendono non significativi, e non "apprezzabili" in base a quella scala, gli scostamenti nel costo dei consiglieri – e quindi, se si vuole, nella eguaglianza del diritto ad essere rappresentati – che erano ravvisabili al momento dell'intervento del Governo. A ciò va aggiunto che differenze di un ordine di grandezza del tutto analogo ci sono sempre state fin dall'origine, sulla base degli scaglioni previsti dalla legge n. 108 del 1968. Non a caso, le deviazioni maggiori dal costo medio del consigliere regionale si ravvisavano proprio nel caso di due Regioni – Basilicata e Molise – che non avevano esercitato l'autonomia statutaria, ma che conservavano il numero di consiglieri fissato dalla legge statale del 1968. Al momento di adozione del decreto-legge la situazione non era peggiore di quella vigente prima del 1999, dal momento che se alcune Regioni (ad esempio la Liguria) avevano aumentato il numero di consiglieri allontanandosi ulteriormente dal costo medio del consigliere, altre Regioni – come il Lazio – si erano portate su valori più vicini al valore medio proprio aumentando il numero di consiglieri.

45 Se poi l'interesse tutelato dalla norma è davvero l'eguaglianza del voto sotto il profilo della proporzione tra elettori ed eletti bisognerebbe guardare al numero degli iscritti nelle liste elettorali e non ai residenti.

46 Parametri che, come si è detto, rimangono limiti massimi e quindi consentono a tutte le Regioni di aumentare il "costo" elettorale dei consiglieri, e quindi di introdurre ulteriori "disparità di trattamento".

Per non cadere nella fallacia di convertire una situazione di fatto in una ragione di censura ad una norma astratta occorre evidenziare che gli scaglioni prescritti dal decreto-legge si prestano ad essere declinati, prospetticamente, come altrettanti limiti a futuri scostamenti tra Regione e Regione, scostamenti che, in assenza di ogni vincolo rimarrebbero, pur sempre possibili: ma ciò non toglie che la ragione adotta dalla Corte a difesa dell'intervento del Governo non sussistesse in atto, e che quindi il decreto-legge difettesse dei presupposti costituzionali che giustificano l'intervento d'urgenza dell'esecutivo a mezzo di un atto provvisto del valore di legge⁴⁷.

9. A rendere ancora più fragile la base argomentativa della sentenza n. 198 del 2012 giocano ulteriori ragioni.

La prima riposa sulla constatazione che il diritto di voto attivo è legittimamente diversificabile da Regione a Regione in punti fundamentalissimi, e in primo luogo in relazione alla possibilità di esprimere il voto anche per il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale, spettando allo statuto scegliere l'elezione popolare diretta o l'elezione consiliare di tale organo. Non vale replicare che tale possibilità – e la connessa “diseguaglianza” nel diritto ad essere parimenti rappresentati – è riconosciuta in Costituzione, all'art. 122, ultimo comma, visto che anche la competenza statutaria a determinare il numero dei consiglieri si radica direttamente in Costituzione.

Una ulteriore ragione che rende incongruo l'utilizzo del principio della eguaglianza del voto nel rapporto tra Regioni e Regioni sta nella competenza regionale a determinare il sistema di elezione dei consiglieri regionali, competenza che rende difficilmente comparabili voti destinati ad essere espressi sulla base di leggi anche potenzialmente molto diverse (e tanto più diverse se si considera l'estrema latitudine dei principi fondamentali di cui all'art. 4, comma 1, lett. a) della legge 2 luglio 2004, n. 165)⁴⁸.

Va detto che la giurisprudenza costituzionale ha sempre affermato – per un dogma che andrebbe revocato in dubbio – che il requisito dell'eguaglianza è da valutare solo “in partenza” e non “in arrivo”, e quindi si potrebbe dire che il problema dell'eguaglianza va sempre affrontato *ex ante*, ponderando il peso potenziale del voto prima della sua espressione, senza considerare le varie – e variamente articolate da Regione e Regione – “distorsioni” operate dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Ciò non toglie, tuttavia, che anche il costo dei singoli consiglieri regionali, e quindi l'eguaglianza del voto “in partenza”, sia differente – sempre nella prospettiva *ex ante* – in presenza di sistemi elettorali diversi.

Ancora. La competenza in materia di sistema di elezione dei consiglieri fa sì che il legislatore locale possa regolare autonomamente il voto di preferenza, tanto più che sul punto non vi sono nemmeno specifici principi fondamentali: una facoltà non secondaria del diritto di voto attivo è dunque disciplinabile localmente in modo fortemente “diseguale”, come di fatto accade, visto che la Regione Toscana ha addirittura eliminato il voto di preferenza⁴⁹.

47 La censura di difetto di presupposti, sollevata in taluni dei ricorsi proposti dalle Regioni contro l'art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011, è dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, in quanto le ricorrenti non avrebbero motivato in ordine al riflesso di tale vizio sulle attribuzioni delle Regioni.

48 In fatto, i sistemi elettorali delle Regioni ordinarie rimangono ancora molto simili: cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in questa *Rivista* 2013, 112 ss., e E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. MANGIAMELLI, vol. I, Milano, 2012, 343 ss.

Incidentalmente, si ricorda che proprio in un caso in cui davvero veniva in gioco l'eguaglianza del voto *all'interno* del sistema normativo di riferimento e quindi *dentro* l'ordinamento regionale, la Corte ha disconosciuto l'esistenza di una questione di eguaglianza. Ci si riferisce alla vicenda della "preferenza di genere" introdotta dalla legge elettorale della Regione Campania con la regola per cui ogni elettore può esprimere una preferenza o due preferenze, se la seconda è attribuita ad un candidato di sesso diverso. Con la sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale ha negato che la norma incidesse sulla eguaglianza del voto, osservando che la disposizione attribuiva ad ogni elettore la medesima facoltà: ma si sarebbe dovuto osservare, invece, che essendo il voto *libero* per Costituzione, il voto dell'elettore che preferiva due candidati di sesso diverso valeva di più del voto dell'elettore che, per sua insindacabile scelta, preferiva due candidati appartenenti allo stesso sesso, e quindi si sarebbe dovuto riconoscere che l'eguaglianza del voto era limitata⁵⁰; solo a quel punto era da verificare se il sacrificio dell'eguaglianza del voto, funzionale ad uno specifico imperativo costituzionale, prescritto alle leggi regionali dall'art. 117, settimo comma, Cost., e in generale dall'art. 51, primo comma, secondo periodo, Cost.⁵¹, fosse rispettoso del principio di proporzionalità con riguardo all'obiettivo perseguito.

10. Un cenno merita anche la questione del numero massimo degli assessori, in relazione alla quale valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni critiche svolte sopra con riferimento alla determinazione, da parte della legge statale, del limite numerico ai consiglieri regionali, a partire dalle obiezioni in ordine alla inidoneità della fissazione di soglie massime (e non anche di soglie minime) rispetto allo scopo di garantire l'eguaglianza.

Riguardo alla composizione della Giunta, si aggiunge che è frequente (e fisiologico, per comprensibili ragioni di flessibilità) che lo statuto fissi il numero degli assessori tra un minimo ed un massimo, lasciando al Presidente della Giunta il compito di decidere, in concreto, quanti assessori nominare. Il che rende ancor più problematica ogni valutazione che guardi alla eguaglianza.

Con riferimento al numero degli assessori la Corte sembra oscillare tra l'impostazione della questione di eguaglianza come un problema di pari diritto dei cittadini ad essere rappresentati e l'inquadramento della medesima nei termini di un problema di accesso ad un impiego pubblico (art. 51, primo comma, Cost.).

In entrambi i casi la prospettazione appare difficilmente sostenibile.

49 Sulle scelte regionali sul punto si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale* cit., 123 ss.

50 L'eguaglianza del voto sarebbe analogamente limitata – per fare un esempio improbabile ma logicamente equivalente – qualora all'elettore fosse consentita una seconda preferenza, a condizione che sia espressa per un candidato professante una religione diversa da quella del candidato cui lo stesso elettore ha assegnato la prima preferenza. Per qualche considerazione critica sulla sentenza n. 4 del 2010, con riferimento alla eguale libertà nel diritto di voto, si veda M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.* 2010, 84 ss.

51 In forza di tale norma le Regioni sono tenute ad adottare misure di riequilibrio, come ha osservato L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.* 2010, 81 ss., a commento della sentenza n. 4 del 2010.

La prima configurazione, infatti, si scontra con la difficoltà nel ricondurre l'assessore nominato dal Presidente della Giunta ad una figura rappresentativa⁵².

La seconda ricostruzione, invece, che equivale a richiedere una pari opportunità di accesso ad un impiego pubblico misurata sulla base dei "posti" disponibili, è assai debole, perché è tutta incentrata su un interesse che è una situazione soggettiva prossima ad una aspettativa di mero fatto. Mentre le norme sulle ineleggibilità e sulle incompatibilità degli assessori incidono su una capacità e quindi su una posizione di diritto soggettivo, rispetto alle regole sul numero degli assessori l'aspettativa di un cittadino ad essere nominato componente dalla Giunta dal Presidente della Giunta (o ad essere eletto assessore dal Consiglio regionale), all'esito di un "procedimento" che non prevede candidature, non è probabilmente qualificabile nemmeno nei termini di un interesse legittimo: difficilmente può essere ritenuto titolare di un interesse qualificato e differenziato il soggetto che volesse censurare gli atti di formazione della Giunta regionale, allegando il fatto che il Presidente della Giunta ha nominato, o il Consiglio ha eletto, un numero di assessori inferiore a quello minimo prescritto dallo statuto, e deducendo la lesione della propria *chance* ad essere nominato nella carica⁵³.

Inoltre, se davvero l'interesse di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza richiedesse l'allestimento di un numero di posti proporzionale alla popolazione in tutte le Regioni, si dovrebbe conseguentemente ritenere che anche il numero di dirigenti o di impiegati pubblici della Regione dovrebbe essere fissato dalla legge statale. Si conviene che l'esempio è paradossale, ma per le medesime ragioni è giocoforza convenire che è analogamente paradossale – e tale pare a chi scrive – ritenere che il principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici imponga la determinazione, da parte del legislatore statale, del numero massimo degli assessori regionali.

52 Che il paradigma della rappresentanza non sia invocabile in relazione agli assessori nominati dal Presidente della Giunta è persuasivamente argomentato da L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta On-line* e in corso di pubblicazione su *Giur. it.* 2012.

53 Già problematica, infatti, era la legittimazione ad agire della cittadina che ha impugnato gli atti di nomina della Giunta regionale della Campania in quanto non rispettosi dei principi statutari in materia di equilibrata composizione degli organi regionali, anche se il TAR per la Campania (sentenza n. 1985 del 2011) e il Consiglio di Stato (sentenza n. 4502 del 2011) hanno ritenuto la ricorrente titolare di un interesse legittimo, in quanto soggetto "aspirante alla nomina" in quota femminile.