



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

**IL CONCORSO TRA STATUTI, LEGGI STATALI E LEGGI REGIONALI IN MATERIA
ELETTORALE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

Il concorso tra statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale nella recente giurisprudenza costituzionale. Quel che resta dell'autonomia statutaria nell'era del contenimento della spesa

1.La sub-materia “sistema d'elezione” nel quadro dell'art. 122 Cost. ed il suo rapporto con la materia “forma di governo regionale” riservata allo Statuto ai sensi dell'articolo 123 Cost.

Come è noto, il momento chiave del mutamento dell'assetto istituzionale delle regioni ordinarie di fatto è stato rappresentato dal radicale intervento sul sistema elettorale proporzionale delineato dalla legge n. 108 del 1968 ad opera della legge n. 43 del 1995 che, introducendo la scelta sostanzialmente popolare del Presidente della Giunta in un quadro politico tendenzialmente bipolare, incideva, seppur a Costituzione invariata, sulla forma di governo in senso stretto, discostandola radicalmente dal modello tracciato dalla Costituente e formalmente riprodotto in tutti gli statuti regionali di prima generazione.

Con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 e l'introduzione dell'elezione formalmente diretta del vertice dell'Esecutivo la Costituzione formale - *rectius* le disposizioni costituzionali concernenti il regime dei rapporti fra gli organi regionali - veniva adeguata alla Costituzione materiale già modificata dalle norme della cd. legge “Tatarella”, le cui innovazioni sono state inoltre assunte per la disciplina elettorale del regime transitorio, divenuto “normale” per il tramite della giurisprudenza costituzionale, e accolte in gran parte nelle nuove leggi elettorali delle singole regioni. E' altrettanto noto come il carattere indiscutibilmente strumentale del sistema elettorale rispetto alla forma di governo abbia indotto il legislatore costituzionale di riforma ad attribuire alla Regione una competenza legislativa ripartita in materia elettorale¹. A norma del nuovo art. 122, c. 1, della Costituzione, infatti, la legge regionale disciplina “il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali [...] nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”. Come è stato ben rilevato², si tratta di una formulazione non proprio lampante che ha complicato oltremodo l'individuazione in via ermeneutica degli specifici aspetti della materia elettorale rimessi alla competenza concorrente regionale e, consequenzialmente, la ricostruzione del corretto assetto delle fonti in materia, in un contesto normativo reso problematico anche dal deficitario coordinamento della disposizione in esame con il successivo, ma “presupposto”, art. 123 Cost.

Mentre “i casi di ineleggibilità ed incompatibilità” non paiono sollevare particolari problemi di definizione, la questione terminologica più delicata attiene all'esatto inquadramento della sub-materia “sistema d'elezione” nell'ambito di una materia quale quella elettorale che si presta ad essere articolata in una pluralità di profili. Superata la

¹ *Ex multis*, cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 102 ss., nonché A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 619 ss.

² R. TOSI, *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 527 ss, in particolare, 541-542, 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. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 111.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

previgente riserva di legge statale, cui spettava l'omnicomprensiva disciplina del fenomeno elettorale regionale, il quadro concettuale che si presenta all'interprete sul tema è particolarmente ampio, aprendo la strada ad un ventaglio di soluzioni che incidono su aspetti tangenti non solo la forma di governo ma anche la forma di Stato³.

Secondo una prima tesi l'espressione "sistema d'elezione" andrebbe intesa estensivamente, potendosi inglobare in essa una serie di oggetti che riguardano complessivamente il fenomeno elettorale⁴. A questa interpretazione spingerebbe la conservazione della medesima locuzione prevista nel testo previgente da cui dovrebbe ricavarsi che ciascuna regione esercita la potestà legislativa concorrente non solo limitatamente alla formula elettorale ma più in generale per tutto ciò che concerne l'elezione del Consiglio e del Presidente di diretta derivazione popolare, "sicché l'espressione, nonostante ed al di là delle distinzioni dottrinarie, deve intendersi equivalente a quella più ampia di «legislazione elettorale»"⁵

Di contro si è sviluppata in dottrina un'opzione ermeneutica più restrittiva, secondo cui il "sistema d'elezione" comprenderebbe la formula elettorale *stricto sensu*, ossia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni, il tipo e la dimensione del collegio, le modalità di espressione del voto, con particolare riguardo alla scheda elettorale, la previsione e la graduazione delle soglie di sbarramento, la conservazione del voto di preferenza e del listino regionale; In sostanza, secondo tale orientamento, la nozione sistema di elezione ex art. 122, c.1, intesa come "ambito materiale in sé compiuto", non si esaurisce in quella di formula elettorale ma, pur non estendendosi ad ogni aspetto del fenomeno elettorale, ingloba l'intero complesso di

³ Cfr., F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, 27 ss., il quale individua quattro utili definizioni attinenti alla materia elettorale che ricostruiscono il quadro interpretativo sul tema: "a) la legislazione elettorale generale, concepita come il complesso della normativa apprestata all'espletamento dell'atto elettivo; b) la capacità elettorale attiva e passiva, intesa come idoneità, o non idoneità, a partecipare come soggetto attivo o passivo alla contesa elettorale e le cause ostative alla stessa; c) sistema elettorale in senso stretto inteso come il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria); d) la legislazione elettorale di contorno che comprende tutta la normativa di risulta ed in particolare l'ambito della propaganda e del finanziamento dell'atto elettivo".

⁴ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione* fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Zanichelli, 2002, 118 s., il quale individua quali oggetti rimessi alla legge della Regione: la capacità giuridica attiva; la capacità giuridica passiva; il procedimento di indizione delle elezioni; l'istituzione e la disciplina di elezioni finalizzate alla selezione dei candidati (cd. *primarie*); la disciplina di aspetti specifici delle campagne elettorali; la disciplina dell'allestimento dei seggi elettorali; disciplina del procedimento elettorale a partire dalla fase delle candidature; disciplina delle modalità di voto e di scrutinio; formule elettorali in senso stretto; rapporto fra elezione del consiglio ed elezione del Presidente; la parziale disciplina del contenzioso (limitatamente ai ricorsi amministrativi).

⁵ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 104-105; in generale, in senso favorevole all'corrispondenza tra le locuzioni "sistema elettorale" e "legislazione elettorale" v. E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, 1990, 436.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013
Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

norme necessarie all'espletamento del procedimento elettorale nelle sue diverse fasi.⁶ A tale impostazione restrittiva sembravano peraltro aderire sia il legislatore statale che le leggi elettorali regionali ad oggi approvate: il primo, con la l. n. 165 del 2004, dopo essersi autoqualificato come "esclusiva" fonte recente i principi fondamentali in materia (art. 1) si limita a dettare solo alcune generiche indicazioni di principio attinenti al sistema elettorale in senso stretto (art.4); le seconde sono intervenute in materia disciplinando ambiti materiali limitati al sistema di elezione restrittivamente inteso per lo più "attingendo" dal modello introdotto con la legge n. 43 del 1995⁷.

L'accoglimento della seconda tesi avrebbe spalancato ovviamente la complementare questione della fonte abilitata a disciplinare l'esteso *residuum* della materia elettorale. Autorevole dottrina ha sostenuto che gli aspetti di contorno della materia dovessero essere sottratti all'autonomo intervento delle regioni e lasciati alla disponibilità del legislatore statale per la loro attinenza con la forma di Stato quand'anche non direttamente riconducibili ad ambiti di competenza esclusiva ex art. 117, c. 2⁸. Altra tesi, diametralmente opposta, esprime un significativo *favor* per l'autonomia delle Regioni alla cui potestà legislativa residuale, ex art. 117, c. 4, dovrebbero essere ricondotte le questioni ulteriori ed in particolare le regole sull'organizzazione interna dei partiti, la previsione e la disciplina delle primarie, la regolazione delle campagne elettorali⁹. A suffragio di quest'ultima posizione dottrinale potrebbe addursi, *a contrario*, che quando il legislatore costituzionale ha voluto attribuire alla legge statale un profilo della materia lo ha fatto espressamente come dimostra la specificazione della durata degli organi elettivi. In realtà, ad avviso di chi scrive, parrebbe maggiormente appropriato accogliere una soluzione intermedia che distingua gli aspetti riconducibili alle forme di stato quali la capacità elettorale attiva e passiva¹⁰, ovvero gli strumenti che rispondono all'esigenza dell'eguaglianza dei punti di partenza fra le varie forze politiche nel rispetto della lettura combinata dell'art. 49 e 3, c. 2, Cost., in riferimento ai quali andrebbe affermata la prevalenza della legge statale, dagli ambiti materiali che, pur non potendosi far rientrare nella nozione ristretta di sistema elettorale, sono a questo strettamente interconnessi e parametrati, come, ad es., l'eventuale introduzione di elezioni primarie per la selezione

⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, 470; il quale, conseguentemente esclude dall'ambito materiale "sistema d'elezione" la disciplina delle primarie, in quanto esse costituiscono un "dato eventuale senza il quale un sistema elettorale può esistere e funzionare compiutamente", ampliando in tal modo gli spazi per le autodeterminazioni regionali; M. COSULICH, *La legge elettorale regionale: istruzioni per l'uso*, in *Quaderni regionali*, 2003, 754, nt. 25, avverte, invece, che un ampliamento eccessivo della materia rispetto alla formula elettorale in senso stretto renderebbe la stessa di non agevole definizione.

⁷ Come rileva anche M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, cit., 497, gli unici "sconfinamenti" dalla disciplina del sistema elettorale in senso stretto si registrano nelle leggi elettorali della Toscana (art. 14 della l. n. 74 del 2004) e del Lazio (art. 9 della legge n. 2 del 2005) ove sono previste modifiche ai cd. "tetti di spesa".

⁸ F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, cit., 32, il quale fa particolare riferimento alla capacità elettorale attiva e passiva e alla legislazione elettorale di contorno.

⁹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni*, cit., 470-471.

¹⁰ Sul punto, approfonditamente, A. STERPA, *Il diritto di voto per le elezioni regionali*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, 25 e ss., ove, con riguardo all'elettorato passivo, si ipotizza un intervento delle Regioni sui "due requisiti dell'età e della residenza (anche per un minimo tempo) nel territorio regionale" (36 ss.).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

dei candidati, la cui disciplina andrebbe dettata, in principio ed in dettaglio, dalla legge regionale. A tal riguardo, nell'attuale esperienza delle regioni ordinarie ha visto la luce la prima legge sulle consultazioni primarie del panorama italiano, che meriterebbe uno studio ad hoc per comprenderne le problematiche sottese, la sua effettiva portata giuridica, la sua emulabilità a livello nazionale. (cfr. legge reg. Toscana n. 70 del 2004).

Da ultimo, la controversa questione ermeneutica è stata risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 151 del 2012 che per la prima volta ha fornito, in maniera chiara, una definizione della locuzione costituzionale "sistema d'elezione". La sentenza particolarmente complessa ha preso le mosse dall'impugnazione da parte di alcune regioni di alcune previsioni contenute nei commi 1, 4, 5 e 7 dell'articolo 5 del D.L. n. 78 del 2010 per violazione di una serie di loro competenze legislative e amministrative e della loro autonomia finanziaria. Nello specifico, per la parte che in questa sede interessa, la Regione Puglia ha impugnato il comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici) per violazione: a) in via principale, dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché lo Stato avrebbe invaso la competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale; b) in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost., perché, ove pure la disciplina impugnata fosse ricondotta alla potestà legislativa concorrente sul «sistema di elezione [...] dei consiglieri regionali», essa comunque non esprimerebbe alcun principio fondamentale della materia, ma porrebbe un precetto di minuta regolazione. Pertanto, consapevole del fatto che sul piano giurisprudenziale e dottrinale la questione fosse ancora tutt'altro che chiusa, l'avvocatura regionale aveva posto la censura con una formulazione alternativa, ritenendo incostituzionale la disposizione sia se fosse stata considerata al di fuori della sub-materia sistema di elezione, e quindi interpretata di competenza residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, comma 4, si se fosse stata ricompresa nell'alveo dell'articolo 122 in quanto ritenuta disposizione non di principio. La Corte, dopo aver precisato che il rimborso delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per le elezioni del Consiglio regionale è disciplinato dalla citata legge n. 157 del 1999, la quale, all'art. 1 – su cui interviene, modificandolo, l'impugnato comma 4 dell'art. 5 –, riconosce ad essi un rimborso forfetario in relazione alle spese elettorali sostenute «per le campagne per il rinnovo» anche dei Consigli regionali¹¹, afferma che la disciplina censurata sia da ricondurre alla fattispecie prevista dall'art. 122, primo comma, Cost., secondo cui: «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica,

¹¹ A tale scopo è costituito un fondo a carico del bilancio interno della Camera dei deputati per un importo pari, per ogni anno di legislatura, alla somma risultante dalla moltiplicazione di euro 0,90 (così ridotto per effetto della disposizione censurata) per il numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni di tale Camera.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Infatti, ad avviso della Corte, l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). In sostanza, la materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato, include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Ne consegue la non fondatezza della censura formulata in via principale dalla ricorrente in riferimento al quarto comma dell'art. 117 Cost., perché in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Non è fondata neppure la questione promossa in via subordinata dalla ricorrente Regione Puglia, la quale ha dedotto che, quand'anche la normativa denunciata fosse riconducibile alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., essa sarebbe comunque illegittima perché non detta un principio fondamentale della materia, ma pone una norma di stretto dettaglio.

In proposito, si è già visto che il rimborso forfetario delle spese sostenute da movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali, previsto dalla citata legge n. 157 del 1999, è erogato attingendo alle risorse di un fondo posto a carico del bilancio della Camera dei deputati, la cui entità era stabilita, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nella misura di un euro per ogni elettore iscritto nelle liste elettorali di tale Camera. Il rimborso viene poi ripartito nell'ambito delle varie Regioni tra i partiti e movimenti politici beneficiari. In tal modo, il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.). La disciplina relativa all'entità del fondo – e quindi alla misura del rimborso forfetario – non integra, pertanto, una normativa di dettaglio, ma ha natura di principio fondante del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, avendo essa l'obiettivo di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi. Tale obiettivo sarebbe, infatti, pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche. In questo quadro si inserisce la normativa denunciata che, in coerenza con l'indicata *ratio* della precedente legislazione statale, si limita a ridurre del 10 per cento l'entità del fondo esistente presso la Camera dei deputati. Ne consegue che il primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della citata legge n. 157 del 1999, quale modificato dal censurato comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

78 del 2010, costituisce un principio fondamentale del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, legittimamente posto dallo Stato ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost. Di qui la non fondatezza della questione.

La Corte, pertanto, accoglie, tra le tesi contrapposte poco sopra illustrate, quella che si sostanzia nell'interpretazione più ampia del concetto di sistema di elezione, traducendolo di fatto come disciplina del fenomeno elettorale *lato sensu* intesa. In sostanza, secondo tale orientamento, tutto ciò che attiene al fenomeno elettorale viene fatto rientrare nella competenza concorrente di cui all'articolo 122 della Costituzione, producendo inevitabilmente una serie di ripercussioni sugli spazi di autonomia riconosciuti dal legislatore costituzionale di riforma alle Regioni in una materia, quale quella elettorale, che, come meglio si vedrà al paragrafo successivo è inscindibilmente collegata alla disciplina della forma di governo.

L'interpretazione accolta dalla Corte finisce infatti per allargare significativamente gli spazi per l'intromissione della legislazione statale nella materia elettorale regionale attraverso un utilizzo ampio della legislazione di principio o sedicente tale. Di fatto, viene sconfessato e superato in via giurisprudenziale il principio contenuto nell'articolo 1 della citata legge n. 165 del 2004 ai sensi del quale la legge medesima "stabilisce in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma della Costituzione, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione". La scelta del legislatore regionale del 2004 si caratterizzava per un significativo *self restraint* nella individuazione di pochi e generali principi che lasciavano non irridenti spazi di manovra alle scelte normative delle singole Regioni. E' indubbio che, ferma restando la carenza di valore prescrittivo di ogni forma di autoqualificazione enunciate dal legislatore¹², il principio di esclusività rispondeva alla evidente e condivisibile intenzione di determinare, rispetto al passato, ex novo i limiti alla potestà legislativa delle regioni ordinarie nella materia considerata nella sua interezza¹³, senza peraltro stabilire alcun vincolo per il legislatore futuro se non nella forma di un impegno, in funzione di chiarezza e coerenza normativa, di introdurre eventuali nuovi principi, o modificare quelli esistenti, mediante la tecnica della novella della legge n. 165, nel rispetto della *ratio* ad essa sottesa, volta a scongiurare la dispersione dei principi stessi nell'ordinamento.

2. Il rapporto tra sistema di elezione e forma di governo

La configurazione della nozione di "sistema d'elezione" e la definizione dei limiti posti dal legislatore statale, lascia emergere in modo chiaro "il suo carattere naturalmente servente rispetto alle scelte organizzative in materia di forma di governo"¹⁴, tant'è che

¹² *Ex multis*, cfr. Corte costituzionale, 1 giugno 2006, n. 212, nonché, in precedenza, sentenze nn. 482 del 1995 e 170 del 2001.

¹³ A. STERPA, *Commento all'art. 1 (disposizioni generali)*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., 9; nello stesso senso, M. BELLETTI, *Approvata la legge di attuazione del primo comma dell'art. 122 della Costituzione*, cit., secondo il quale l'esclusività potrà tutt'al più rivestire, nei confronti del legislatore futuro, la stessa efficacia dissuasiva in funzione chiarificatoria, svolta dalle clausole abrogative espresse

¹⁴ S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 307.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

non è mancato chi abbia configurato la prima come vero e proprio sottoinsieme del secondo¹⁵. Sebbene non costituisca il fattore unicamente decisivo, l'influenza del sistema elettorale sull'effettivo svolgersi di un determinato quadro istituzionale, soprattutto nella misura in cui agisce su un specifico assetto dei partiti¹⁶, è di fondamentale rilevanza¹⁷. Si potrebbe verosimilmente parlare di interferenza biunivoca¹⁸ in quanto le norme sulla forma di governo definiscono i connotati istituzionali del sistema, costruendo un invalicabile, benchè non necessariamente rigido, recinto all'interno del quale la legge elettorale è chiamata a muoversi; la legge elettorale, a sua volta, costituisce lo strumento privilegiato attraverso il quale si definiscono le modalità con cui gli attori dello scenario politico accedono allo scenario istituzionale, condizionando, se non proprio determinando, in ragione del loro numero e delle reciproche connessioni fra essi, l'attività ed il funzionamento degli organi di indirizzo politico.

Va precisato, peraltro, che, quantunque le leggi elettorali siano determinanti nel disegnare in un senso o nell'altro il sistema politico istituzionale di un paese, costituendo un rilevante "fattore di condizionamento giuridico", ogni mutamento del sistema di elezione rischia di essere sterilizzato nell'ipotesi in cui resti immutata la cultura politica dell'elettorato e delle forze politiche. A questo riguardo, come è stato autorevolmente sottolineato¹⁹, il "paradosso" sta nel fatto che la definizione del sistema elettorale è affidata alle stesse forze politiche, per lo più guidate dai loro interessi di sopravvivenza. In ogni caso, la finalità precipua di ogni sistema elettorale, e quello delle regioni non si sottrae a tale assunto, è quella di garantire la contestuale ed equilibrata soddisfazione dei due principi della rappresentatività e della governabilità. Il primo richiede che l'organo legislativo sia il più possibile lo specchio della società civile; il secondo postula che si possa determinare in seno all'organo rappresentativo una maggioranza chiara che fornisca una robusta base ad un esecutivo per lo svolgimento continuativo ed efficace dell'indirizzo politico votato dagli elettori. In definitiva, l'equilibrio fra l'una e l'altra esigenza costituisce l'*optimum* di un sistema elettorale.

¹⁵ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Autonomia e vincoli del legislatore statale e regionale nell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999: un aggiornamento*, in www.federalismi.it; d'altra parte, con riferimento alle regioni speciali, la stessa legge costituzionale n. 2 del 2002, rimette alla legge regionale, approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, la determinazione della forma di governo della regione comprendente anche "le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori" (art. 5, c.1, lett. d).

¹⁶ Cfr., L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 638-640.

¹⁷ Sulla questione, diffusamente, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

¹⁸ Con particolare riguardo al sistema regionale, la relazione di condizionamento reciproco fra i due aspetti è lucidamente espressa da A. DI GIOVINE- S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma- Bari, 1995, i quali la riconducono a quattro profili. In primo luogo quello degli effetti derivanti dal mutamento del sistema elettorale sulla dinamica dei rapporti fra gli organi di indirizzo a cui è speculare quello indotto dal cambiamento di aspetti rilevanti della disciplina relativa agli organi di indirizzo, in costanza dei sistemi elettorali; quello derivante dal cambiamento sia del sistema elettorale sia di aspetti importanti delle regole riguardanti gli organi di indirizzo; infine, quello relativo alla cd. "scelta efficiente", in base alla quale si tende ad accoppiare un preciso sistema elettorale ad una determinata forma di governo".

¹⁹ S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, 27.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

Alla luce di tali considerazioni, è stata da più parti criticata la scelta operata dal legislatore costituzionale del 1999 di scorporare il sistema di elezione dalla materia statutaria “forma di governo”, affidando il primo alla competenza ripartita fra la legge statale di principio e le singole leggi regionali. Secondo tale visione, il carattere compromissorio di tale asimmetria è di tutta evidenza: la legge statale cornice è concepita come il grimaldello normativo che spezza il *continuum* fra le disposizioni statutarie sui rapporti fra gli organi di vertice della regione e le norme di legge regionale che attengono alle modalità di formazione ed alla configurazione della rappresentanza, al fine di scongiurare disomogeneizzazioni eccessive del quadro politico-istituzionale generale. Come di seguito vedremo, è stata adottata una soluzione complessa che, nel cercare di comporre le esigenze dell'unità e della diversità, ha finito per scontentare un po' tutti: sia chi avrebbe preferito che il potere di determinare la forma di governo fosse stato sottratto alle Regioni, nel nome dell'unità del sistema politico nazionale e con lo sguardo rivolto alla omogeneità istituzionale manifestatasi nelle esperienze degli Stati federali e regionali²⁰, sia chi avrebbe ritenuto più logica ed opportuna l'assegnazione alle Regioni di una competenza esclusiva in un ambito materiale, quale il sistema elettorale, che non costituisce “una variabile indipendente, ma è strettamente condizionato dalle scelte che concretamente si compiano in materia di forma di governo”, alle quali sarebbero legate da un vincolo di coerenza.²¹

3. Il concorso fra Statuti, legge statale di principio e leggi elettorali regionali in materia di sistema d'elezione alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Individuato l'ambito materiale “sistema d'elezione” e illustrato il reciproco condizionamento con le scelte compiute in tema di forma di governo, appare *prima facie* evidente la complessità di fornire un quadro coerente e lineare dell'articolato sistema delle fonti che insistono sulla materia, sciogliendo il nodo ermeneutico che ha contribuito, senza dubbio, a rallentare l'attuazione della riforma e che scaturisce dalla lettura combinata degli art. 122, c. 1 e 123 della Cost., in virtù della quale Statuti, legge statale (*rectius*, leggi statali) di principio e leggi regionali paiono comporre un “mosaico” di fonti i cui tasselli faticano a rimaner circoscritti nell'ambito degli spazi ad essi riservati nell'intenzione dell'“artista”.

Ad una compiuta comprensione dei problemi suscitati dal suddetto concorso di fonti giova scindere la relativa analisi distinguendo fra la fase transitoria e quella successiva all'approvazione dei nuovi statuti. Per quanto concerne la prima, occorre avviare il discorso dall'art. 5 della prima legge costituzionale di riforma il quale, come è noto, ha previsto l'applicazione della dettagliata disciplina transitoria “fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali”. La *ratio* della previsione costituzionale è chiara e si sostanzia nella volontà di evitare che il rapporto fra forma di governo regionale e legislazione elettorale potesse configurare profili di “incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda”, che ben potrebbe

²⁰ A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 572 ss.

²¹ A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 619-620.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

produrre elementi di disfunzionalità dei sistemi istituzionali delle singole Regioni. Pertanto, nell'ambito di un contesto fortemente connotato dall'esplicito accoglimento del modello ad elezione diretta del Presidente regionale, completato dall'irrigidimento della disciplina elettorale rinvenibile nelle disposizioni della legge n. 43 del 1995, gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio anteriormente alla definizione *ex Statuto* della forma di governo, sono particolarmente "esigui" e limitati alla modifica in alcuni aspetti di dettaglio della normazione statale vigente "per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della L. cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali". In ragione di ciò, non è risultato precluso alle singole leggi elettorali dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riprodotiva di quella delle leggi statali previgenti, mediante la tecnica del "recepimento" della legge n. 108 del 1968 con le successive modificazioni e integrazioni.²² Ferma restando la non assumibilità dei contenuti estranei alla propria competenza, secondo le indicazioni della sent. 196 del 2003, la legge regionale in pendenza dell'approvazione dello Statuto può disciplinare esclusivamente aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria specificamente dettata dalla L. cost. n. 1 del 1999.²³ L'approvazione dello Statuto, pertanto, segna lo spartiacque fra un regime transitorio in cui il concorso delle fonti in materia di "sistema d'elezione" è strettamente vincolato dalla normativa costituzionale ed una seconda fase "post-statutaria" nella quale esso si dispiega in tutta la sua problematicità²⁴.

²² Pronunciandosi in questo senso, infatti, la Corte, facendo salva nella stessa sentenza n. 196 del 2003 la legge abruzzese n. 1 del 2002, ha chiarito (punto 5 considerato in diritto) che il recepimento debba essere inteso "nel senso che la legge regionale viene a dettare *per relationem* disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restando la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia", non senza sottolineare l'improprietà di tale tecnica legislativa che immette nella legge regionale anche contenuti da essa non assumibili in quanto estranei alla sua competenza.

²³ Cfr., sentenza n. 196 del 2003 al punto 6 del considerato in diritto. Nella fattispecie, la Corte riteneva ammissibile la determinazione del termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni, l'attribuzione al Presidente della Giunta della competenza di emanare "il decreto che determina e assegna i seggi del Consiglio alle singole circoscrizioni [...] e il decreto di indizione delle elezioni", in quanto tali previsioni insistono su un oggetto, il procedimento per la elezione del Consiglio, divenuto ormai di competenza della Regione *ex art. 122, c. 1*.

²⁴ Sul punto, si v. l'analisi che della sentenza n. 196 del 2003, in rapporto con la giurisprudenza successiva, fa A. MORRONE, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005, 36 ss. In particolare, quantunque non abbia potuto disconoscere la parziale influenza che lo Statuto, nel disciplinare la forma di governo, può esercitare sulle scelte del legislatore regionale in materia di sistema elettorale, la giurisprudenza costituzionale ha definitivamente costruito il rapporto tra lo Statuto ed il binomio concorrenziale legge statale di principio-legge regionale di dettaglio, in termini di netta separazione di competenza. Pur nella difficile ricostruzione di tali concetti, ciò che è "forma di governo" spetta allo Statuto, ciò che è "materia elettorale" alla legge regionale nel rispetto dei principi dettati dal legislatore statale. Considerata l'equiordinazione costituzionale degli artt. 122, c. 1 e 123 Cost., il primo è abilitato a svolgere "un ruolo necessariamente ridotto", non potendo gli "statuenti regionali" invocare la competenza a delineare l'assetto istituzionale dell'ente, al fine di "disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa" (cfr., Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 8 considerato in diritto). Date queste premesse, si è esclusa la

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

Tale assunto, apparentemente chiaro, lasciava tuttavia aperti alcuni dubbi che si sono riproposti nella recente sentenza n. 4 del 2010 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legge elettorale della Regione Campania (l.r. n. 4 del 2009) il cui *iter* di formazione si è concluso successivamente all'approvazione del testo statutario da parte del Consiglio regionale ma prima della sua promulgazione e dell'entrata in vigore. Nella fattispecie, la Corte, accogliendo la posizione della Regione, non ha applicato un criterio strettamente temporale ispirato ad una logica tutta formale che avrebbe di certo condotto alla dichiarazione di illegittimità degli articoli della legge campana. Ad avviso del Giudice delle leggi, il raffronto fra la norma costituzionale transitoria e le leggi elettorali regionali va effettuato più propriamente su un terreno sostanziale. Il legislatore costituzionale del 1999 non esprime semplicemente la necessità di un mero ordine cronologico tra fonti, ma introduce un principio sostanziale di "non incoerenza" tra la disciplina statutaria della forma di governo di una Regione e la sua normativa elettorale, stante il suo carattere naturalmente servente rispetto alla prima²⁵, come si è puntualmente argomentato nel paragrafo precedente.

Ed è proprio il principio di "non incoerenza" ad assumere la funzione di parametro nel giudizio di legittimità costituzionale nei confronti della legislazione elettorale regionale. Nella fattispecie, i Giudici di Palazzo della Consulta affermano che la sua violazione è scongiurata sia per ragioni attinenti alla scansione temporale dei rispettivi *iter* procedurali dei due atti, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi.²⁶ La trattazione contemporanea dei due disegni di legge, il loro percorso parallelo di formazione, è fattore di garanzia della *integrazione fra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della L. cost. n. 1 del 1999*, che non può ritenersi intaccata dal fatto meramente procedural-temporale del leggero anticipo con cui si è concluso l'*iter* relativo alla legge elettorale rispetto a quello concernente lo Statuto.

4. Il principio di non incoerenza tra Statuto e legge elettorale regionale nella recente vicenda lucana. Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 2011.

L'assetto dei rapporti tra Statuto e leggi elettorali regionali, come delineato dalla giurisprudenza costituzionale e poc'anzi sinteticamente illustrato, ha rappresentato il parametro di riferimento per la valutazione di legittimità costituzionale di alcune previsioni normative contenute nelle leggi della Regione Basilicata n. 3 del 19 gennaio

legittimità costituzionale di quelle disposizioni che prefiguravano in sede statutaria un determinato sistema elettorale ovvero interferivano sulle modalità di voto ed in particolare sulla possibile indicazione del candidato presidente nella medesima scheda elettorale per l'elezione dei consiglieri e sull'eventuale contestualità delle due elezioni, in quanto lesive dello spazio riservato alla legislazione statale e regionale dall'art. 122, c.1 (ancora sent. n. 2 del 2004, punto 2 del considerato in diritto). Una tale impostazione non esclude tuttavia la sussistenza di significative ripercussioni prodotte in materia di sistema elettorale dalle norme statutarie che disciplinano aspetti inequivocabilmente rientranti nel tema "forma di governo", prima fra tutte la basilare scelta se confermare o meno l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, ex art. 122, c. 1.

²⁵ Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 307.

²⁶ Considerato in diritto, punto 2.2.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

2010 (*Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione*) e n. 19 del 5 febbraio 2010 (*Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale n. 3 del 19 gennaio 2010*) su cui la Corte si è pronunciata, in via principale, con la sentenza n. 45 dell'11 febbraio 2011. Nello specifico il Governo aveva impugnato rispettivamente l'articolo 1, commi 1 e 3, della L.R. 3/2010 e gli articoli 1, 2 e 3 della L.R. n. 19/2010 per violazione dell'articolo 5, comma 1, della L. cost. n. 1 del 1999 adducendo ad unico motivo di censura la modifica significativa, da parte del legislatore lucano, del sistema d'elezione in assenza della previa approvazione del nuovo Statuto regionale.²⁷

La Regione Basilicata incentrava la propria difesa in primo luogo sul differimento alla decima legislatura dell'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2010, che avrebbe fatto venir meno l'interesse attuale e concreto dello Stato all'impugnazione con conseguente inammissibilità del ricorso. La Corte, nel ribadire la sua pregressa e copiosa giurisprudenza sul tema²⁸, respinge l'eccezione precisando che l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche".

Nel merito e relativamente alle singole previsioni normative censurate, la Corte, dopo aver ricostruito la disciplina costituzionale e legislativa dell'intreccio tra forma di governo e sistema elettorale regionale, ha dichiarato l'incostituzionalità delle

²⁷ Tali disposizioni intervenivano sul sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, prevedendo rispettivamente che: a) «la lista regionale di cui all'art. 5 della L.cost. n. 1 del 1999, fosse composta unicamente dal candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale» (art. 1, comma 1, l.r. n. 3 del 2010); b) il seggio in Consiglio regionale fosse assegnato al candidato Presidente della Giunta regionale, unico componente della lista regionale, ripartendo i restanti seggi tra i gruppi di liste provinciali, "secondo i criteri previsti al medesimo articolo 15 della Legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dall'art. 3, Legge 23 febbraio 1995, n. 43, in quanto applicabile" (art. 1, comma 3, l.r. n. 3 del 2010); c) che «venisse eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente», stabilendo, poi, le modalità di assegnazione del seggio (art. 1 della L.R. n. 19 del 2010 che aveva aggiunto il comma 3-bis all'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010); d) che «il numero dei candidati nelle liste provinciali è determinato secondo quanto previsto dalla legge n. 108/1968, con riferimento alla ripartizione dei seggi assegnati alle diverse circoscrizioni, ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge n. 108/1968 e successive modificazioni e integrazioni, fermo restando che ai fini del riparto dei seggi afferenti alla quota proporzionale relativa alle liste provinciali di cui alla Legge n. 108/68, art. 15, comma 3, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e 8 per la circoscrizione di Matera» (articolo 2 della L.R. n. 19 del 2010 che ha modificato il comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2010); e) che «la nuova legge elettorale si applica per la elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale della Regione Basilicata della decima legislatura regionale» (art. 3 della legge regionale n. 19 del 2010 che ha aggiunto l'art. 1-bis alla legge regionale n. 3 del 2010).

²⁸ Cfr., *ex multis*, sentenze nn. 407 del 2002 e 332 del 1998.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

disposizioni di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 1 della L.R. n. 3 del 2010 e dell'art. 1 della L.R. n. 19 del 2010, in quanto introducevano un sistema elettorale sostanzialmente nuovo per la Regione Basilicata prima dell'approvazione dello statuto in violazione della disciplina transitoria fissata dalla L.cost. n. 1 del 1999.

Nel riaffermare l'imprescindibile esigenza che il sistema di elezione si ponga in armonia con la forma di governo, i Giudici di Palazzo della Consulta con la sentenza n. 45 del 2011 consolidano un'impostazione argomentativa differenziata nel caso di inversione logica e cronologica nel rapporto tra statuto e legislazione elettorale regionale, distinguendo tra leggi elettorali regionali ad entrata in vigore differita e leggi elettorali regionali ad entrata in vigore condizionata.

In sostanza, mentre le prime non garantiscono di per sé stesse il rispetto del principio di "non incoerenza" tra Statuto e legge elettorale sotteso alla citata disposizione costituzionale transitoria, dando adito alla possibile introduzione di "elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del primo da parte della seconda in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria", le seconde, espressamente prevedendo quale condizione sospensiva della propria applicazione l'entrata in vigore dello Statuto regionale, non sono tali da porre neppure in astratto un problema di determinazione dell'ambito della potestà regionale in materia, secondo i canoni del regime transitorio che, come è noto, mantiene la propria efficacia vincolante solo fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali²⁹.

Di fronte all'ulteriore e conseguente obiezione avanzata dalla difesa della Regione ad avviso della quale le disposizioni impugnate avrebbero introdotto mere norme di dettaglio che, come tali, non avrebbero violato l'art. 5 della L. cost. n. 1 del 1999, la Corte ha contrariamente evidenziato come le stesse modificavano sensibilmente il sistema di elezione delineato dal legislatore statale in particolare nella parte in cui procedevano alla eliminazione del cosiddetto "listino", ovvero sulla quota di candidati alla carica di consigliere regionale eletta con il sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti.

Soluzione diversa ha invece adottato il Giudice delle leggi con riferimento alle previsioni di cui agli articoli 2 e 3 della L.R. n. 19 del 2010 fatte salve dalla pronuncia in esame, ritenendo che le stesse si muovano nell'ambito degli "esigui spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio prima dell'approvazione dello Statuto" prefigurati dalla sentenza n. 196 del 2003, in quanto la prima si limita ad introdurre un mero meccanismo di distribuzione di seggi tra circoscrizioni elettorali mentre la seconda concerne esclusivamente l'aspetto dell'efficacia nel tempo delle norme contenute nella legge regionale n. 3 del 2010.

²⁹ Cfr., sul punto, Corte costituzionale, sent. n. 3 del 2006.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

5. Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge elettorale e principi posti dalla legislazione statale. L'evoluzione/involuzione dalla sentenza n. 188 del 2011 alla sentenza n. 198 del 2012. Ovvero, della reintroduzione surrettizia del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica.

Con la sentenza n. 188 del 2011 la Corte costituzionale ha definito una serie di giudizi in via incidentale attivati da ben undici ordinanze di identico tenore con cui il TAR Puglia (sede di Bari) ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 10 della legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 nella parte in cui, al comma 1 lett. j), mediante un rinvio materiale alla legge n. 108 del 1968 con contestuale e parziale modifica della stessa³⁰, prevedeva un premio di maggioranza ad applicazione flessibile che consentiva di attribuire ai gruppi di liste collegate con il presidente eletto una quota di seggi aggiuntivi tale da comportare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dall'articolo 24, comma 1, dello Statuto regionale pugliese. In ragione di ciò, il giudice a *quo* prospettava la violazione di tale disposizione statutaria, quale norma interposta rispetto all'articolo 123 della Costituzione nella parte in cui riserva allo Statuto la materia "forma di governo regionale".

La difesa della Regione Puglia si sviluppava su un duplice versante, uno di carattere processuale l'altro di natura sostanziale.

Sotto il primo aspetto, l'atto introduttivo del giudizio veniva contestato in punto di rilevanza in virtù del prefigurato mancato esperimento da parte del giudice rimettente del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata che consentisse di ricavarne una norma conforme al dettato statutario. A sostegno di tale assunto veniva richiamata la recente giurisprudenza amministrativa che ha escluso l'applicabilità del cd. "doppio premio" previsto dalla legislazione elettorale della Regione Lazio al cospetto di una previsione statutaria che indicava un numero fisso di consiglieri³¹. La Corte ha respinto tale eccezione assecondando la posizione del Tribunale amministrativo pugliese che aveva escluso che l'antinomia tra lo statuto e la legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 potesse essere risolta in via meramente ermeneutica in virtù del fatto che i rapporti tra le due tipologie di fonti, alla luce dell'interazione tra gli articoli 122 e 123 Cost., sono regolati dal principio della competenza e non possono soggiacere al criterio cronologico. L'analogia della vicenda laziale e l'ipotizzata irrilevanza della questione sono state, inoltre, escluse dalla Corte in quanto il legislatore elettorale pugliese non solo ha operato un recepimento espresso della norma statale che regola il premio aggiuntivo di maggioranza ma ha altresì apportato ad essa una modifica, sostituendo la formula "lista regionale" con quella "candidato Presidente" e compiendo di fatto una scelta chiara che rendeva improbabile una forzatura interpretativa da parte del giudice rimettente.

Sotto il profilo sostanziale, la Corte, dopo aver nuovamente rilevato "il complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali" e dopo aver chiarito che il rapporto tra statuto e legge della Regione è configurato dalla Costituzione

³⁰ In particolare, l'articolo 10, comma 1, lett. j) della l.r. n. 2 del 2005, apportava modifiche al numero 6 del comma 13 dell'articolo 15 della legge n. 108 del 1968.

³¹ Cfr., Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2011, nn. 163 e 165.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013
Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

in termini sia di competenza, con riferimento agli ambiti materiali espressamente riservati alla fonte statutaria ex articolo 123 Cost., sia di gerarchia, in ragione del carattere fondamentale dello Statuto comprovato dal procedimento aggravato previsto per la sua approvazione, ha dichiarato la fondatezza della questione prospettata e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Nella pronuncia *de qua* viene infatti ulteriormente confermato che la determinazione della composizione numerica degli organi legislativi regionali, affidata nel sistema costituzionale previgente alla legge statale (art. 122, c. 1, Cost.)³², è oggi riservata alle fonti statutarie in quanto concepita quale “fondamentale scelta politica sottesa alla definizione della forma di governo della Regione”³³. Pertanto, allorquando la fonte statutaria individui un numero fisso di consiglieri regionali senza prevedere espressamente la *facultas variandi* in capo al legislatore elettorale regionale non è consentito a quest'ultimo di introdurre meccanismi di flessibilità della composizione consiliare diretti ad attribuire seggi aggiuntivi, in quanto, come si è detto in precedenza, è consustanziale al sistema istituzionale delle Regioni che le rispettive leggi elettorali si armonizzino con la forma di governo “allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi di vertice, mediante la predisposizione dei titolari alle singole cariche”³⁴. Lo Statuto pugliese, al comma 1 dell'articolo 24, stabilisce un numero fisso di seggi consiliari, disponendo che «il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri», senza contemplare alcuna facoltà della legge elettorale di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di stabili maggioranze in seno all'Organo legislativo.

In definitiva, la disposizione censurata, nella parte in cui recepisce il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza previsto dall'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968, modificandone parzialmente il contenuto (con un'operazione di tecnica legislativa di cui la Corte torna ad evidenziare l'“improprietà”), comporta, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo Statuto, determinando un illegittimo contrasto tra la norma legislativa regionale e la previsione statutaria, norma interposta in riferimento all'art. 123 della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sembrava approdare quindi ad un assunto molto chiaro nel tentativo di porre confini il più possibile certi tra gli ambiti materiali forma di governo regionale e sistema di elezione nel concorso fra fonti regionali e conseguentemente fra quest'ultime e la legislazione di principio statale.

Tuttavia, nella stagione della legislazione emergenziale improntata alla logica *spending review*, tale costruzione di competenze che rappresentava l'*acquis* costituzionale

³²Come è noto la legge di riferimento era la n. 108 del 1968 che rapportava il numero dei consiglieri alla popolazione residente nel territorio regionale mediante un meccanismo a fasce: 80 componenti per le Regioni che vantavano più di 6 milioni di abitanti; 60 per le regioni con un numero di abitanti da 4 a 6 milioni; 50 per le regioni da 3 a 4 milioni; 40 per le regioni da 1 a 3 milioni; 30 per le regioni di dimensione inferiore. Con l'introduzione dell'accennato premio di maggioranza alla coalizione vincente da parte della legge n. 43 del 1995 il numero è divenuto variabile, ossia rimesso alle accidentali vicende elettorali delle singole realtà regionali.

³³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 2006.

³⁴ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

successivo alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, entra in forte crisi.

A ben vedere, proprio in rapporto alle insopprimibili esigenze di contenimento della spesa pubblica, di questo *acquis* si era fatta garante la stessa Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 151 del 2012 nella quale in via generale si è affermato che non possono trovare giustificazione nel nostro ordinamento costituzionale norme statali che, nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*, intendano o finiscano per derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di «intervenire legislativamente in ogni materia», in ottemperanza ai doveri espressi dalla Costituzione ed in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

Ad avviso della Corte, tali norme costituzionali menzionate non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale.

Questa fondamentale presa di posizione giurisprudenziale a garanzia degli spazi di autonomia costituzionalmente garantiti all'autonomia statutaria, legislativa ed amministrativa delle Regioni, e più in generale di tutte le autonomie territoriali, è stata di fatto significativamente ridimensionata da una pronuncia di poco successiva, la nota sentenza n. 198 del 2012, con la quale la Corte costituzionale è tornata sul tema della composizione numerica delle Assemblee legislative regionali, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, lett. a) del D.L. n. 138 del 2011, convertito nella L. n. 148 del 2011, il quale prevede, tra gli adempimenti a carico delle Regioni in funzione della riduzione dei costi degli organismi politico-istituzionali, una riduzione del numero dei consiglieri in relazione alla popolazione regionale. La previsione normativa, originariamente strutturata non come obbligo per le singole regioni ma come condizione per la collocazione delle stesse nella classe degli enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 3 del D.L. n. 89 del 2011 convertito nella legge 11 del 2011, è stata successivamente modificata dall'articolo 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011 che ha soppresso di fatto la sanzione prevista in caso di inadempimento regionale, confermando tuttavia che il fondamento costituzionale dell'intervento normativo statale in materia è rappresentato dal conseguimento degli obiettivi stabiliti nel coordinamento della finanza pubblica. Tale norma, sebbene, come si è detto, non preveda un meccanismo di adeguamento obbligatorio, incidendo in misura non irrilevante sulla autonomia decisionale riconosciuta in capo alle Regioni dalla Costituzione e dagli Statuti e adducendo a "discutibile" copertura i cd. principi di coordinamento della finanza pubblica e del



sistema tributario di cui all'art. 117, comma 3, ha indotto diverse Regioni, a ricorrere in via principale davanti al Giudice costituzionale per violazione dell'articolo 123 Cost.

Sul punto la Corte costituzionale, dà una soluzione differenziata, distinguendo tra regioni speciali e regioni ordinarie.

Con riguardo alle prime, la Corte precisa che la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti, i quali, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, per la Corte, l'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che «l'attuazione delle disposizioni» di tale decreto-legge da parte delle Regioni a statuto speciale deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. In virtù di tali considerazioni, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 116 Cost.

Per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, per la parte che in questa sede interessa, veniva sollevata per violazione della potestà statutaria delle Regioni ex articolo 123 Costituzione e per contrasto con l'art. 122 Cost., in quanto tale norma attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto alla determinazione della durata degli organi elettivi e dei principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

A fronte di tale censura, i Giudici di Palazzo della Consulta precisano in premessa che la disposizione in esame, inserita nel Titolo IV del decreto-legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta espressamente parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica»³⁵. Le lettere a) e b) dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali, ponendo precetti di portata generale per il contenimento della spesa.

Accertata la finalità della disposizione impugnata, la Corte procede alla determinazione della materia nella quale interviene, individuata nella struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost: il primo enumera gli organi regionali – Consiglio, Giunta, Presidente – e le loro funzioni, mentre il secondo demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. Come è noto, l'art. 123 Cost., nella formulazione successiva alla riforma del Titolo V, dispone che gli statuti debbano essere «in armonia con la Costituzione».

Posti i termini della questione, la Corte muove il suo ragionamento dalle disposizioni costituzionali che dettano norme concernenti il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori. In particolare, vengono assunte a

³⁵ Così il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

parametro, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo nella parte in cui dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo lì dove specifica che «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme, precisano i Giudici di Palazzo della Consulta, sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione³⁶.

Sulla base di tali presupposti, l'articolo 14 del D.L. 138/2011, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mirerebbe «a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – 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 raggugliati 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»³⁷.

In definitiva, alla luce delle considerazioni svolte, per la Corte, la disposizione censurata, non lede gli articoli 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».

Giungendo a tali conclusioni, la Corte, attribuendo una valenza significativa ai principi fondamentali statali in tema di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa, assunti a parametro rispetto agli Statuti regionali per il mero fatto di essere stabiliti in coerenza con un principio costituzionale, che nella fattispecie consiste nel principio di uguaglianza, riscrive in sostanza i limiti all'autonomia statutaria, reintroducendo in via surrettizia il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica la cui eliminazione rappresentava uno dei più rilevanti segnali della transizione in senso federale auspicata più che realizzata dal legislatore costituzionale del 1999-2001.

Ad onor del vero, la Corte costituzionale già nella sentenza n. 12 del 2006, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dello Statuto abruzzese, ebbe a precisare che il limite dell'«armonia con la Costituzione», di cui all'art. 123, primo comma, Cost. va interpretato nel senso che «il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principî contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione,

³⁶ Al riguardo la Corte richiama, tra i suoi numerosi precedenti, le sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968.

³⁷ Ad avviso della Corte, inoltre, il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

rappresenta [...] il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano." Pertanto, già sulla base di tale orientamento il novero delle norme parametro per gli statuti delle Regioni ordinarie veniva ampliato estendendolo alle leggi ordinarie che si pongono in diretta attuazione delle disposizioni costituzionali. Ma rispetto a tale approdo, la sentenza n. 198 del 2012 va oltre, affermando di fatto che disposizioni di principio dettate dal legislatore statale, nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'articolo 117, comma 3, Cost., possono assurgere a norme limite nei confronti dell'autonomia statutaria purché dettate in coerenza con i principi costituzionali. Fermo restando che tutte le norme statali, a pena di invalidità, devono essere poste in coerenza con i principi costituzionali, alla luce di tale interpretazione il quadro dei limiti all'autonomia statutaria finisce per ampliarsi oltremisura, riconoscendo di fatto allo Stato, come è stato ben rilevato da recente dottrina, la possibilità di adottare, in nome dell'armonia tra Statuti regionali e Costituzione, "leggi appositamente mirate all'obiettivo di orientare il modo in cui le Regioni dovrebbero esercitare la loro potestà statutaria."³⁸

Attraverso tale pronuncia la Corte aggiunge quindi un ulteriore tassello giurisprudenziale alla definizione del limite dell'armonia con la Costituzione, confermando di fatto il suo ruolo fondamentale nel riempire di contenuti lo spazio ermeneutico ampio lasciato dal legislatore costituzionale che ha riscritto l'articolo 123 della Costituzione, come di fatto anticipato nella sentenza n. 304 del 2002, con la quale il Giudice delle leggi si è assestato su un'interpretazione piuttosto forte del limite dell'armonia con la Costituzione, riducendo sensibilmente – *rectius*, rendendo di incerto dimensionamento - lo spazio riservato alla autonomia statutaria regionale, allorché ha affermato che "il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa ma anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito"³⁹. Con la finalità di scindere

³⁸ Così, F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale, con riferimento al caso di specie, paventa il rischio che "una volta stabilito un collegamento tra il limite dell'armonia con la Costituzione e il principio di eguaglianza [...] risultano poste le premesse per giustificare l'adozione di qualsiasi criterio uniforme nelle materie statutarie da parte della legge statale: ciò per l'ovvia ragione che la posizione di questi criteri comporta necessariamente una riduzione delle divergenze possibili tra i discipline statutarie, per cui potrà sempre venire giustificata in nome del principio di eguaglianza". Tra i recenti commenti alla sentenza n. 198 del 2012 si vedano anche 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 www.giurcost.org, L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni ai margini di Corte cost.. 20 luglio 2012, n. 198*, in www.federalismi.it; nonché G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione per le sorti del regionalismo italiano*, in www.federalismi.it.

³⁹ Corte costituzionale, 3 luglio 2002, n. 304, in *Giur. Cost.*, 2002, 2348, con osservazione di S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, 2358 ss.; in *Giurisprudenza italiana* 2002, 423 ss., con nota di A. MASTROMARINO, *Potestà statutaria e forma di governo regionale*; *ibidem*, 2221 ss., con nota di F. MANNELLA, *Sul controllo preventivo di legittimità costituzionale degli statuti regionali nonché in Le Regioni*, 2002, 1461, con note di C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, 2002,, 1462 ss., P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013
Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo
Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.

nettamente il concetto di “armonia” da quello di “rispetto”, concretando il primo un vincolo diverso e più stringente del secondo, la Corte invoca pertanto lo *spirito* della Costituzione. E' evidente come tale espressione sia ontologicamente impregnata di evanescenza, potendo il concetto significare, come parte consistente della dottrina ha sottolineato, tutto e niente, aprendo pericolosi varchi a valutazioni di “merito” non spettanti costituzionalmente al Giudice delle leggi.⁴⁰ Invero, mediante l'evocazione dello “spirito” della nostra legge fondamentale, la Corte, oltrepassando il testo costituzionale, traduce il limite dell'armonia ma non lo declina, non lo “vertebra”, per utilizzare un'icastica espressione del compianto Prof. Elia,⁴¹ non vincola sé stessa ma lascia di fatto alla sua giurisprudenza successiva il progressivo assestamento dell'equilibrio dei rapporti fra Statuto e Costituzione, e con esso la connotazione dello Stato regionale italiano, individuando “con notevoli margini di autonomia”, i principi che determinano la coerenza complessiva del sistema.⁴² Come si è avuto modo di argomentare, tale ampia discrezionalità ermeneutica, di cui la Corte ad onor del vero ha mostrato consapevolezza allorquando invitava anche sé stessa, nel suo ruolo, ad evitare ogni “eccesso di costruttivismo interpretativo” che potesse limitare oltremisura l'autonomia statutaria⁴³, è stata esercitata appieno dalla giurisprudenza recente nel nome delle esigenze di

il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni «frammenti» di un mosaico da completare, 1487 ss. Nel relativo giudizio, avente ad oggetto una legge marchigiana di parziale riforma dello Statuto ex art. 123 Cost., la difesa regionale, disattesa dalla Corte, si fondava sulla tesi secondo cui il limite di legittimità degli Statuti si sarebbe dovuto riferire ai “valori di fondo” che ispirano la Costituzione, esigendo l'armonia esclusivamente che lo Statuto non sia «orientato contro la Costituzione» non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di deroga a singole norme (tesi Mangiameli). La posizione della Corte ha rinvenuto consacrazione e sviluppo nelle successive sentenze nn. 306 del 2002, 196 del 2003 e 2 del 2004.

⁴⁰ Cfr., ex multis, B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria delle regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID.(a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, 481-482, Con riguardo alla possibile reintroduzione per questa via di un controllo di merito, simile all'omnicomprensivo limite dell'“interesse nazionale”, v. le perplessità di A. SPADARO, *Ancora sul limite dell'armonia con la Costituzione: un vincolo forte (di fatto giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, cit., 205.

⁴¹ L. ELIA, *L'esperienza italiana della giustizia costituzionale: alcuni nodi critici*, in M. OLIVETTI – T. GROPPi (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003, 139.

⁴² Cfr., S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, cit., 30-31.

⁴³ Cfr., Corte costituzionale, 21 ottobre 2003, n. 313, in *Giur. Cost.*, 2003, 2952, con osservazioni di M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, 2984 ss. e G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai consigli regionali*, 2990 ss., ove perentoriamente si rammenta che “l'autonomia è la regola, i limiti sono l'eccezione”, ovvero non è ammissibile “comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria tramite non controllabili interferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*”. Peraltro, come a malincuore constata M. OLIVETTI, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004, 41, tale *self restraint* dei giudici costituzionali non resiste al tempo ripresentandosi il concetto di “spirito della Costituzione” in tutta la sua espansione nella famosa sentenza n. 2 del 2004. Nello stesso senso S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, incertezze degli statuenti regionali e serrato confronto nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 343 ss., secondo cui in tale ultima pronuncia “il ricorso alla costruttivistica nozione di spirito di Costituzione si rivela come una clausola di chiusura del sistema regionale, determinando uno spazio di apprezzamento politico sull'atto statutario”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

contenimento della spesa pubblica proprio con l'effetto di comprimere lo spazio di azione che sembrava garantito ai legislatori regionali statuari.

Tale giurisprudenza sembra porre, pertanto, la pietra tombale su quella concezione, affiorata all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, che vedeva nel "nuovo Statuto" una Costituzione regionale sulla falsa riga delle carte fondamentali degli Stati membri degli Stati federali.

Nel solco giurisprudenziale di una diffusa "denormativizzazione" delle disposizioni statuarie, fatte salve in quanto sostanzialmente svuotate sotto il profilo giuridico⁴⁴ ed in linea con le pronunce che hanno fatto del modello costituzionale di governo regionale un modello più "imposto" che suggerito⁴⁵, la sentenza n. 198 del 2012 segna forse un colpo mortale alla dignità dello statuto regionale nel sistema costituzionale delle fonti, incidendo pesantemente su un aspetto relativo ad una materia, la forma di governo, riservata come contenuto necessario allo Statuto medesimo e che riempiva di significato la (apparentemente) potenziata autonomia statutaria.

Da ultimo, si segnala che la sentenza n. 198 del 2012 ha fornito di fatto la base giuridica per la recente impugnativa da parte del Governo della legge di revisione statutaria della Regione Calabria che prevede la riduzione da 50 a 40 dei componenti del Consiglio regionale e che la Giunta regionale sia composta dal Presidente e da un numero di Assessori non superiore ad otto, compreso il Vice Presidente. Ad avviso del Governo, , in base alle rilevazioni statistiche fornite dall'ISTAT, la previsione di un numero massimo di 40 consiglieri regionali per la Regione Calabria non appare conforme a quanto espresso nell'articolo 14, comma 1, lettere a) e b) del citato D.L. n.138 del 2011, a norma del quale per le regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 30 e che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. A prescindere dal merito della questione che pare doversi risolvere in termini di verifica della reale ed attuale consistenza demografica della regione, desta forti perplessità la

⁴⁴ Sul punto v., A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2004, nonché ID., *La Corte, la denormativizzazione degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, 41 ss. Sulla conservazione delle norme statuarie in quanto non dotate di valenza giuridica, con particolare riguardo alle norme programmatiche nelle sentenze nn. 372, 378, 379, si rimanda ai contributi pubblicati a margine di tali pronunce in *Giur. Cost.*, 2004, 4047 ss., in particolare, F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, 4047 ss.; A. ANZON., *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, 4057 ss.; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, 4068; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra «contenuto necessario» e «contenuto eventuale»*, 4073 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statuarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, 4134 ss.; M. BENVENUTI, *Brevi note di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, 4145 ss.

⁴⁵ In particolare, cfr., Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 2, in *Giur. cost.*, 2004, 9 ss., con osservazioni di M. OLIVETTI, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, 38 ss. e F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, 44 ss.; il frequente utilizzo da parte della Corte del verbo imporre nella suddetta sentenza che, costituisce la pronuncia fondamentale in materia di forma di governo regionale, è sottolineato "senza entusiasmo" da B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 235 ss.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo Statuti, leggi statali e leggi regionali in materia elettorale.
---	---	--

scelta del Governo di assumere a parametro costituzionale nei confronti della legge statutaria calabrese l'articolo 117, comma 3, della Cost. anziché l'articolo 123 Cost., nella parte in cui richiede che gli statuti si pongano in armonia con la Costituzione ed indirettamente, secondo la discutibile conclusione della sentenza n. 198 del 2012, con l'art. 14, comma 1, del decreto legge n. 138/2011 il quale, secondo lo stesso arresto giurisprudenziale, "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". E' indubbio come tale impugnativa costituisca espressione di una confusione giuridica sul tema ma soprattutto l'ulteriore dimostrazione di una sostanziale volontà, dettata evidentemente dal latente avanzamento di una nuova Costituzione materiale in tema di prerogative delle autonomie territoriali, di ridefinire i confini dell'autonomia statutaria, restringendola e sacrificandola all'altare dei principi dettati dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, con buona pace dell'impegno autonomistico assunto dalla Corte costituzionale medesima nella predetta sentenza n. 151 del 2012.