

Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia? (*)

Nicola Viceconte

Abstract

I numerosi scandali che hanno colpito i Consigli regionali di alcune Regioni italiane stanno seriamente mettendo in discussione il ruolo della rappresentanza politica regionale, legittimando l'idea che lo Stato debba intervenire al fine di ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori regionali e più in generale i costi della politica. Aspetti su cui, dopo il decreto legge 138/2011, che ha trovato anche il placet della Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012, è intervenuto anche il decreto legge 174/2012, con misure assai incisive sull'autonomia regionale. Le esigenze di risanamento della politica e di contenimento dei costi, seppur in parte opportune, tendono a "individuare un colpevole" e si mostrano perlomeno "disinvolte" riguardo al rispetto delle procedure e dei principi costituzionali. Con il rischio che ciò possa incidere sulle stesse istituzioni della rappresentanza politica.

1. La legislazione sulla crisi e la forma di governo regionale

L'adozione del decreto legge 174/2012 (convertito in legge 213/2012) rappresenta l'ultimo, sicuramente il principale, di una lunga sequenza di eventi e atti che stanno seriamente mettendo in discussione il ruolo della rappresentanza politica regionale, già duramente sgretolata dai numerosi scandali che hanno colpito i Consigli regionali di alcune Regioni italiane.

Che la crisi economica e la necessaria riduzione dei costi degli apparati pubblici si siano come spada di Damocle abbattute sul circuito della rappresentanza politica è cosa oramai nota, come nota è la difficoltà, se non la sostanziale incapacità, delle istituzioni politiche

(*) Il presente lavoro sarà pubblicato anche negli *Scritti in onore di Antonio D'Atena*.

regionali di rispondere alla domanda di rinnovamento che da più parti viene loro richiesta. Il risultato è che la riduzione dei costi della politica sta realizzando una forte “compressione” del circuito della rappresentanza politica regionale, con uno sconvolgimento dell’assetto istituzionale delineato dalla Costituzione.

Il rischio, allora, è quello di colpire, nel nome delle esigenze di bilancio e di cambiamento politico, il circuito della rappresentanza democratica, in particolare di quella regionale e locale, con strumenti normativi che appaiono appunto assai disarmonici rispetto all’impianto costituzionale¹.

Le vicende da cui il presente scritto trae spunto sono ben note e possono farsi risalire, almeno sotto il profilo normativo, già alla legge 191/2009 (finanziaria 2010), integrata dal decreto legge 2/2012 (convertito in legge 42/2012), e dal decreto legge 78/2010 (convertito in legge 122/2010), che hanno previsto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi, in particolare quelli degli enti locali, provvedendo anche alla riduzione degli assessori e dei consiglieri comunali e provinciali². Il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 148/2011) proseguiva su questa falsariga, come si approfondirà in seguito, mentre il c.d. decreto Salva Italia (decreto legge 201/2011, convertito in legge 214/2011) ha eliminato la diretta elettività degli organi di governo delle Province³; le stesse, tra l’altro, sono state ridotte nel loro numero dalla c.d. *Spending Review* (decreto legge 95/2012, convertito in legge 135/2012) al di fuori delle procedure previste dall’art. 133 della Costituzione⁴.

(1) Per una riflessione generale sul tema vedi R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 447-453.

(2) Su tali interventi normativi si vedano A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 1188 ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 173 ss.

(3) Per cui cfr. L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss.

(4) Sui problemi posti dal riordino delle Province vedi G.C. DE MARTIN, *Le Province:*

All'interno di tale contesto politico e istituzionale sono intervenute le note vicende degli scandali dei rimborsi spese in Lazio e Lombardia, che hanno ulteriormente delegittimato i Consigli regionali e più in generale le Regioni innanzi all'opinione pubblica. A ciò si è unita la vicenda del Molise, ove per la seconda volta in dieci anni si è avuto l'annullamento delle elezioni regionali (Consiglio di Stato, decisione 5504/2012)⁵. E assai tribolato è stato lo stesso percorso che ha portato all'indizione delle elezioni in queste Regioni, specie nel Lazio, ove si è pronunciata anche la magistratura amministrativa (da ultimo con la decisione del Consiglio di Stato 6002/2012)⁶.

La Conferenza delle Regioni, nella persona del suo Presidente, ha così chiesto al Governo l'adozione di un decreto legge che provvedesse a una riduzione dei costi degli apparati politici regionali. In tal modo, pertanto, le Regioni manifestavano la volontà di non opporsi alle prospettate misure di riduzione dei costi della politica, facendo perno sul proprio senso di responsabilità nell'attuazione dei nuovi precetti. Nasce così il decreto legge 174/2012, per il quale, in tal modo, non si è avuto alcun ricorso innanzi alla Corte costituzionale, sebbene vi siano, come si vedrà, rilevanti profili che indubbiamente stridono con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Appare, dunque, certamente difficile difendere le istituzioni regionali oggi, dal momento che le stesse, oltre ad avere indubbe responsabilità per la crisi politica che le ha colpite, hanno rinunciato alla difesa delle loro prerogative, accettando in sostanza un "commissariamento" della loro autonomia. Ciò non fa venir meno, però, i numerosi dubbi che il decreto 174/2012 presenta sotto più aspetti, sia formali, sia sostanziali, colpendo l'autonomia regionale, il sistema delle fonti e la stessa rappresentanza politica territoriale.

quale senso e quali prospettive, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie – Il riordino delle Province*, 1, 2012, p. 1 ss.; S. MANGIAMELI, *Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma, Donzelli, 2012, p. 543 ss.

(5) Sulla vicenda vedi G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in *federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

(6) Per un approfondimento vedi M.G. RODOMONTE, A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in *federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

In definitiva, le esigenze di risanamento della politica e di contenimento dei costi, seppur in parte opportune e condivisibili, appaiono dettate dall'esigenza di "individuare un colpevole" e si mostrano perlomeno "disinvolute" riguardo al rispetto delle procedure e dei principi costituzionali. Il che impone allo studioso una prudente riflessione, al fine di evitare che la riduzione del costo degli apparati della politica si risolva in una *deminutio* del momento democratico.

2. Il decreto legge 138/2011 e la politica regionale

2.1. Premessa: contenimento della spesa e costi della politica

Il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 148/2011) rappresenta, lo si è ricordato, un fondamentale intervento normativo teso al contenimento dei costi della politica regionale, tra cui spicca l'indicazione alle Regioni di una decisa riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali. Il decreto, in realtà, è intervenuto sul più generale problema dei costi degli apparati istituzionali, introducendo misure per i vari livelli di governo⁷. Così, per quanto concerne le istituzioni statali, si sono previste, ad esempio, la riduzione delle indennità parlamentari e una nuova disciplina dell'incompatibilità della carica di parlamentare; riguardo agli enti locali, invece, si è stabilito il dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali, la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali.

Per quanto concerne le Regioni, ciò che maggiormente rileva in questa sede è quanto originariamente previsto dall'art. 14 del decreto. Ivi, infatti, sono stati introdotti, allo scopo del conseguimento degli obiettivi stabiliti di coordinamento della finanza pubblica, una serie di parametri cui le Regioni dovevano adeguare la propria normativa, al fine di accedere alle misure premiali previste dalla disciplina del patto di stabilità per gli enti più virtuosi. Tra le misure in questione spiccano, appunto, la riduzione del numero dei consiglieri e degli

(7) Per una panoramica generale delle misure previste dal decreto legge 138/2011 vedi G. D'AURIA, *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 1 ss.

assessori regionali, l'adeguamento degli emolumenti percepiti dagli stessi all'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del Consiglio regionale, il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali, nonché l'istituzione del collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza del Consiglio regionale. Va precisato che la legge 183/2011 (art. 30, comma 5) ha eliminato il riferimento alla "virtuosità" delle Regioni di cui al testo del decreto, prevedendo *tout court* che le Regioni "adeguano", nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai parametri ricordati. In tal modo, i vincoli alle Regioni perdono il carattere "incentivante" assumendo ben altra portata precettiva⁸, con i problemi che saranno in seguito esaminati⁹.

2.2. La riduzione dei consiglieri regionali: un "falso problema"?

L'intervento sulla composizione del Consiglio regionale (e sul numero degli assessori), di cui all'art. 14, comma 1, lett. *a*) e *b*) del decreto 138/2011, è quello che maggiormente ha suscitato perplessità.

Così, vengono indicati dei tetti massimi concernenti il numero dei consiglieri regionali¹⁰ (e degli assessori¹¹), secondo fasce rapportate

(8) Sulla natura "fortemente incentivante" di tali misure vedi G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 297 ss.; sul punto vedi anche F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.org.

(9) Sull'originaria natura "premiante" delle indicazioni di cui al decreto 138/2011, che potevano consentire al legislatore statale di agire sulla composizione dei Consigli regionali senza intervenire direttamente sulle competenze regionali, cfr. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *federalismi.it*, 16, 2011, p. 3; sul punto vedi anche G. D'AURIA, *La "manovra di agosto"*, cit., p. 15.

(10) Il decreto, pertanto, prevede che il numero massimo dei consiglieri regionali, a esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a: 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti.

(11) Il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore a un quin-

in base alla popolazione. Si fissava anche un termine per tale adeguamento normativo, che richiede modifiche agli statuti regionali, precisamente quello di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva. Come facilmente immaginabile si tratta di un intervento assai incisivo dell'autonomia regionale, toccando aspetti che ricadono nell'ambito della forma di governo e, dunque, rimessi all'autonomia statutaria.

In realtà, giova premetterlo, il tema della riduzione dei consiglieri regionali appare un falso problema, se solo si considera che il totale dei consiglieri delle Regioni italiane e Province autonome è attualmente più basso di quello presente nella maggioranza degli Stati europei¹². In Italia, infatti, si passerebbe da un totale di 1.110 consiglieri ad appena 770, mentre in Germania i 16 Landtage contano 1.890 componenti, in Francia vi sono 1.880 membri di 27 Consigli delle Regioni e in Spagna 1.218 componenti di 17 assemblee delle Comunità autonome; in Svizzera, Paese ben più piccolo, sono addirittura 2.608 i consiglieri cantonali! Tale dato, già di per sé significativo, è ancora più chiaro se si guarda al rapporto tra consiglieri regionali e popolazione, cioè l'indice di rappresentanza; così, si osserva che già allo stato in Italia ciascun consigliere regionale rappresenta oltre 50.000 cittadini, mentre nei Paesi citati siamo sempre cospicuamente sotto questa cifra, in alcuni casi in modo eclatante (come in Svizzera, ove tale indice è di poco superiore a 6.000, o in Austria, ove si attesta attorno ai 17.000). Con la nuova composizione tale divario si accrescerebbe ulteriormente, tenuto conto che l'indice di rappresentanza dei consiglieri italiani arriverebbe ben oltre i 70.000.

È su queste premesse che deve valutarsi quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 198/2012 (le cui conclusioni sono state recentemente ribadite nell'ordinanza 31/2013), che ha lasciato numerosi dubbi agli interpreti, "salvando" però nella sostanza le misure statali¹³.

to del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

(12) Per tali dati vedi S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 187 ss.

(13) Per un commento si veda L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzio-*

L'analisi della Corte parte dall'esplicita enunciazione di cui al decreto legge 138/2011, che riconduce al "coordinamento della finanza pubblica" le finalità delle norme oggetto di ricorso regionale, ma inquadra nella struttura organizzativa delle Regioni l'ambito materiale di pertinenza, ai sensi degli artt. 121 e 123 della Costituzione. Già tale classificazione delle finalità della normativa suscita talune perplessità, poiché ricondurle al "coordinamento della finanza pubblica" mal si raccorda con la ricognizione della materia come attinente l'organizzazione e la forma di governo regionale. C'è una certa confusione, infatti, tra obiettivi e materia che non convince, anche perché non si comprende come una normativa statale di principio potrebbe incidere su una competenza che è attribuita a una fonte a competenza riservata qual è lo Statuto regionale.

Ciò precisato, la previsione di un "tetto massimo" al numero dei consiglieri (e assessori) regionali, fissato in base alla popolazione delle Regioni di riferimento, sarebbe teso a garantire un equilibrato rapporto tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori). In tal modo, secondo la Corte, la normativa statale tutelerebbe il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati, espresso dagli artt. 48 e 51 Cost.; norme, queste ultime, che sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (in tal senso si richiamano le sentenze 166/1972 e 96/1968). L'adozione con legge statale di criteri uniformi sulla composizione degli organi di governo regionale, allora, servirebbe a evitare una marcata diseguaglianza territoriale nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori), senza che possa determinarsi una lesione delle prerogative regionali, stabilendo, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati¹⁴. Diversamen-

nale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, in federalismi.it, 19, 2012, p. 1 ss.

(14) Non lesiva delle prerogative regionali, inoltre, è stata ritenuta anche la normativa di cui all'art. 14, comma 1, lett. e) del decreto legge 138/2011, che stabilisce un raccordo fra il collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, prevedendo un collegamento fra i controlli interni alle

te, invece, deve dirsi per quanto concerne l'applicazione dell'art. 14, comma 1, del decreto 138/2011 alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome; in tal caso, infatti, l'adeguamento da parte di queste ultime alla normativa statale richiede la modifica di fonti di rango costituzionale, a cui una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni, con conseguente illegittimità del decreto *in parte qua*. Il discorso, pertanto, deve incentrarsi su quello che a giudizio di chi scrive appare il vero punto dolente della questione, cioè la possibilità per una legge dello Stato d'intervenire sulla composizione dei Consigli regionali, tenuto conto che il testo novellato dell'art. 122 Cost. non riserva più alla legge statale la fissazione del numero dei consiglieri regionali. In dottrina, pertanto, vi è stata una sostanziale convergenza nel ritenere tale aspetto come riservato alla competenza dello Statuto regionale¹⁵, dalla stessa Corte costituzionale sempre ricondotto alla disciplina della forma di governo regionale e, dunque, rimesso alla competenza statutaria, appunto in quanto "scelta politica sottesa alla determinazione della 'forma di governo' della Regione" (sent. 3/2006).

amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello già sperimentato per gli enti locali. Si tratta, infatti, di uno strumento che consente alla Corte dei conti, organo le cui funzioni, anche per gli enti locali, trovano un preciso aggancio nell'art. 100 della Costituzione, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica e assicurare la regolarità amministrativa e contabile, assolvendo anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni (sent. 179/2007).

(15) Tra i tanti vedi M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2002, p. 42; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, ESI, 2009, pp. 6-7; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 257 ss.; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, p. 221; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 291; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, ESI, 2009, pp. 6-7; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 126.

Così, ad esempio nelle sentenze 196/2003 e 3/2006, ove tale profilo è stato sottolineato quale uno dei pochi ambiti in cui lo Statuto può incidere sulla materia elettorale, data la riserva di competenza alla legislazione concorrente prevista dall'art. 122 Cost. Nella più recente sentenza 188/2011¹⁶, inoltre, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di una commistione tra criterio gerarchico e criterio di competenza nei rapporti tra Statuto e legge regionale¹⁷, dato dal carattere fondamentale della fonte statutaria, adottata attraverso un procedimento aggravato di approvazione unito alla presenza nell'art. 123 della Costituzione di talune riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale¹⁸. Una di queste riserve viene individuata proprio nella determinazione del numero dei membri del Consiglio regionale, quale aspetto inerente alla forma di governo della Regione; il che, nel caso di specie, rende illegittima una legge elettorale regionale che, quando vi sia in Statuto l'indicazione di un numero fisso di consiglieri, preveda l'attribuzione di seggi aggiuntivi, secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 13, della legge statale 108/1968 (c.d. "doppio premio", cioè premio di maggioranza più eventuali seggi aggiuntivi per la coalizione di liste vincitrice). Non si capisce, a questo punto, perché ciò che varrebbe nei rapporti tra Statuto e legge regionale dovrebbe escludersi nei rapporti con la legislazione statale¹⁹, tenuto conto che lo Statuto regionale è pur sempre una fonte a competenza riservata²⁰.

(16) Sul punto si veda F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali*, cit.

(17) Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit., pp. 281-301.

(18) Sul punto vedi G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 2449 ss.

(19) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, p. 3.

(20) Tra i tanti, cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 184; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 74; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, p. 278; T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria*

In sostanza, pur senza farvi esplicito ricorso, la Corte include nel limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123 Cost. i principi sull'eguaglianza del voto, principi che però sarebbero espressi e interpretati da una legge statale, con una ricostruzione assai ampia dell'armonia con la Costituzione, che non fungerebbe da limite esterno agli statuti, come si pensava anche in vigenza del vecchio Titolo V²¹, ma consentirebbe discipline limitative poste da leggi statali di diretta attuazione, andandosi ben oltre le interpretazioni che del vincolo ha dato la dottrina²². In tal modo, farebbe la sua ricomparsa anche il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, di cui alla precedente

e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi d'interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 200 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 87; A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 73; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, ECIG, 2002, p. 186.

(21) Sul limite dell'armonia con la Costituzione prima della revisione del Titolo V, Parte II, Cost. vedi F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 441-442, che interpretava il vincolo dell'armonia con la Costituzione come una sorta di clausola d'uniformità dell'ordinamento regionale con quello statale, con la conseguenza di vincolare lo Statuto a scelte organizzative modellate su quanto previsto per l'ordinamento statale. Secondo E. CHELI, *La Regione Toscana*, in E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI, *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 39, il vincolo dell'armonia con la Costituzione andava invece considerato quale parametro di merito cui doveva attenersi il Parlamento in sede di approvazione degli statuti ordinari. Sulla stessa linea anche U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 182.

(22) Per talune riflessioni su tale limite dopo la riforma del 2001 vedi A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003; P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 114; G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5756; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la legge cost. n. 2/2001)*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 204; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 96 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 165 ss.; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti tra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, p. 453 ss.

formulazione dell'art. 123 Cost., almeno di quelle leggi che costituiscono attuazione di principi costituzionali. Ma così si supera anche l'interpretazione che di tale limite si dava in vigore del vecchio testo costituzionale, che vincolava gli statuti al rispetto delle leggi ordinarie in materie intrecciate con le competenze regionali²³. Il che supera ogni possibile ricostruzione alla luce del nuovo sistema, dato che nessuna norma costituzionale sembra far pensare a leggi ordinarie che in tal senso possano condizionare gli statuti²⁴, non rinvenendosi tale legittimazione statale riguardo al numero dei consiglieri regionali²⁵. Senza considerare che con siffatto *iter* argomentativo si apre la strada alla possibilità di censurare, in nome del principio di eguaglianza, ogni forma di differenziazione nelle discipline statutarie²⁶.

La soluzione della Corte, perciò, lascia perplessi anche sotto ulteriori profili.

In primo luogo, a parte i profili di opportunità di una riduzione dei consiglieri regionali, che come si è visto non sono un numero particolarmente elevato rispetto alla media europea, infatti, la stessa necessità di un'uniformità nel rapporto tra eletti ed elettori in tutte le Regioni non convince, poiché una certa differenziazione è insita in un sistema regionale o federale e costituisce legittimo esercizio dell'autonomia

(23) In particolare la Corte costituzionale, con la sentenza 3 marzo 1972, n. 40 aveva precisato che nel limite dell'armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica doversero ricomprendersi "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". Sul punto, tra tutti, vedi A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 116 ss.

(24) In tal senso un residuo del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica può aversi riguardo alla legislazione elettorale di principio, ai sensi dell'art. 122 Cost. (così B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *I processi d'attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 483-484), che però non concerne il numero dei consiglieri.

(25) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 4.

(26) Così F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, 4, 2012, p. 3.

regionale sulla forma di governo regionale. Inoltre, è piuttosto normale che le Regioni più piccole tendano a “sovra-rappresentare” la loro popolazione; applicando gli stessi criteri delle Regioni maggiori, infatti, si rischierebbe di precludere l’accesso al Consiglio regionale a forze politiche minori, ma comunque significative, con evidente pregiudizio per la rappresentanza politica territoriale, in virtù del ristretto numero di consiglieri da eleggersi. E non è un caso che la legge 108/1968, adottata quando lo Stato aveva *esplicitamente* la competenza concernente il numero dei consiglieri regionali, tenesse conto proprio di tali differenze territoriali²⁷. Chi scrive non ha mancato di sottolineare in passato come la generalizzata prassi, a cui solo talune Regioni erano venute meno²⁸, dell’aumento dei membri dei Consigli regionali con l’adozione dei nuovi statuti regionali non costituisse una scelta opportuna²⁹, anche se in parte poteva giustificarsi in virtù dell’aumento delle competenze legislative regionali³⁰. Tuttavia, ciò non toglie che la scelta sul numero dei consiglieri appartenga alla competenza statutaria; scelte statutarie lesive di principi costituzionali, semmai, sarebbero rilevabili in sede di sindacato di legittimità costituzionale sugli

(27) Così S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 187.

(28) È il caso dell’Emilia-Romagna, che, con la legge statutaria 12 luglio 2009, n. 12, ha modificato l’art. 29 dello Statuto riportando a 50 il numero dei consiglieri. In Toscana, la legge statutaria 1/2010 ha ridotto a 53 (dai 65 precedenti) il numero dei consiglieri regionali, a cui si devono aggiungere il Presidente della Giunta e il candidato alla presidenza che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore al vincitore (come indicato dalla legge elettorale in virtù della modifica di cui alla l.r. 50/2009). In Umbria, la legge statutaria 1/2010 ha diminuito a 30 (da 36) il numero dei consiglieri (oltre al Presidente della Giunta regionale).

(29) N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 128-129. In tal senso anche M. OLIVETTI, *Il nuovo Statuto della Regione Puglia*, comunicazione all’incontro di studi in memoria di G. Mor, 10/1/2005, in *issirfa.it – Studi e interventi*, al sito www.issirfa.cnr.it; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti*, cit., p. 127.

(30) Così F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 100-101.

statuti, e non “evitabili” con leggi statali in materie di competenza regionale³¹.

In secondo luogo, stupiscono le valutazioni della Corte sul principio dell’eguaglianza del voto, la quale, tra l’altro, non può che riferirsi alla pari “pesatura” dell’elettore nell’elezione di un determinato organo, non a diversi organi rappresentativi³². Infatti, se nella giurisprudenza costituzionale precedente tale eguaglianza si è sempre riferita al momento dell’espressione del voto, e non del risultato elettorale³³, ora emerge una preoccupazione per la pari “pesatura” dell’elettore regionale (il che, a questo punto, dovrebbe guidare anche le scelte delle Regioni speciali, trattandosi di principi costituzionali che dovrebbero imporsi anche a queste ultime³⁴). Ma allora, il meccanismo dei “tetti” al numero di consiglieri in base alla popolazione non impedirebbe affatto distorsioni nel rapporto tra cittadini ed elettori. Infatti, tanto per fare un esempio, ai sensi del decreto legge 138/2011 Umbria e Molise avrebbero lo stesso numero massimo di consiglieri, a fronte di una popolazione della prima Regione che, però, è tripla rispetto alla seconda. Inoltre, gli stessi margini di scelta lasciati comunque alle Regioni, che potrebbero fissare un numero di consiglieri inferiore al “tetto” massimo, consentirebbe forti sperequazioni³⁵; così, restando al caso preso in esempio, se l’Umbria scegliesse un numero di consiglieri pari a 15 per quasi un milione di abitanti e il Molise un numero

(31) Cfr. F. GHERA, *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato*, cit., p. 4.

(32) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., pp. 6-7.

(33) Il che ha consentito al legislatore l’adozione di numerosi meccanismi distorsivi dell’eguaglianza del voto, quali premi di maggioranza, clausole di sbarramento o altri correttivi maggioritari. Si pensi alle sentenze 43/1961, 429/1995, 107/1996, 173/2005, sino alla più recente sentenza 271/2010, sul sistema elettorale per il Parlamento europeo, ove la Corte lasciava in piedi una certa diseguaglianza territoriale del voto. Sul punto vedi S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 186.

(34) Cfr. L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali*, cit., p. 6 ss.

(35) In tal senso vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 196.

di venti per poco più di trecentomila avremmo un rapporto tra consiglieri e popolazione decisamente differente, benché conforme alla normativa statale. Ne consegue, quindi, che anche con i criteri fissati dalle norme statali non verrebbe comunque meno una certa disomogeneità territoriale nell'indice di rappresentanza territoriale e, anzi, rispetto alla legge 108/1968, la previsione solo di un numero massimo di consiglieri rende ancora più aleatorio tale indice di rappresentanza. Insomma, delle due l'una: o si lascia all'autonomia regionale la fissazione del rapporto tra cittadini e consiglieri; oppure, nel nome dell'eguaglianza, si doveva fissare un criterio uniforme e rigido, che assicurasse realmente l'obiettivo della pari rappresentatività territoriale. E allora, la normativa statale avrebbe dovuto prevedere un quoziente applicabile a tutte le Regioni, stabilendo che al raggiungimento di una determinata cifra di abitanti andasse assegnato un consigliere regionale³⁶.

Di conseguenza, la soluzione prevista dal decreto 138/2011, oltre ad apparire discutibile nel merito, non pare neanche centrare l'obiettivo che secondo la Corte sarebbe alla sua base, cioè la tutela dell'eguaglianza del voto tra le Regioni. In realtà, la *ratio* della norma sembra essere più che altro orientata alla mera riduzione degli apparati politici regionali, in nome del contenimento della spesa, a discapito però della rappresentatività delle assemblee elettive. Tanto che le scelte regionali potrebbero ben favorire la diseguaglianza, se tese alla riduzione dei consiglieri regionali, essendo previsto solo un tetto massimo. Come a dire che la pari rappresentatività è un valore solo se riduce i costi!

Ora, è innegabile la necessità che le Regioni prendano coscienza della crisi della rappresentanza politica e in tal senso possono anche giustificarsi misure quali la riduzione di indennità, emolumenti e fondi per gruppi, assessori e consiglieri regionali; allo stesso modo, inoltre, utili possono essere le misure tese a garantire trasparenza nel finanziamento della politica. Ciò detto, invece, del tutto opinabile è che

(36) Su una riduzione che debba essere calibrata in base al territorio regionale mi pare S. MANGIAMELLI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 186.

in base a tale necessità si colpisca anche l'autonomia delle Regioni, impedendo alle stesse la possibilità di effettuare le proprie scelte sulla forma di governo, anche sovra-rappresentando la popolazione, al fine di garantire una maggiore rappresentatività dei Consigli regionali.

D'altronde, come si è avuto modo di osservare, il numero dei consiglieri regionali in Italia non è affatto eccessivo e, anzi, presenta un indice di rappresentanza piuttosto alto. Ciò a fronte di un Parlamento nazionale che invece vanta un numero di membri tra i più alti d'Europa, con un indice di rappresentanza (circa 60.000 cittadini per ciascun parlamentare) inferiore a quello di Francia, Spagna e Germania. Anzi, applicando quanto previsto dal decreto 138/2011, si avrebbe il paradosso di un numero di cittadini per parlamentare più basso di quello di cittadini per consigliere regionale, con buona pace dell'autonomia locale e della sussidiarietà³⁷.

In conclusione, la fermezza nel taglio degli apparati politici appare decisamente maggiore quando si tratta di autonomia locale o Regioni, limitandosi gli interventi sui parlamentari, allo stato, ad alcune misure concernenti la previdenza e l'indennità del parlamentare (e parzialmente le spese e le dotazioni organiche degli organi costituzionali), senza incidere sulla composizione delle Camere. Questo, certo, non per auspicare una generale riduzione della composizione di tutte le assemblee elettive, ma per mostrare una certa contraddizione interna nella legislazione nazionale, preoccupata più che altro di trovare i "colpevoli" della crisi della politica.

3. Il decreto legge 174/2012 e l'"autolesionismo" regionale

3.1. La crisi della rappresentanza politica regionale

Il decreto legge 174/2012 (convertito in legge 213/2012), dunque, interviene in questo contesto politico e culturale, recando, tra le altre, disposizioni volte a favorire la trasparenza delle spese e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché a riequilibrare la situazione finanziaria degli enti locali in difficoltà.

(37) Così S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 189.

Come già in precedenza ricordato, il decreto 174/2012 segue il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 27 settembre 2012, con cui si dava pieno appoggio al Governo per l'adozione delle misure in questione. L'intervento statale, assai pesante per l'autonomia organizzativa delle Regioni, quindi, trae origine da una richiesta che proveniva dalle stesse, simboleggiando le difficoltà dei sistemi regionali di autoriformarsi, sebbene tale "abdicazione" fosse accompagnata da una precisa assunzione di responsabilità da parte delle Regioni. Così, oltre a rafforzarsi i poteri di controllo della Corte dei conti ed i sistemi di controllo interno, si dettano nuove misure di contenimento della spesa degli organi politici degli enti territoriali e più in generale di riduzione dell'apparato politico (art. 1)³⁸. Per quanto più specificatamente concerne le Regioni, spicca l'applicazione delle misure di controllo contabile anche ai gruppi consiliari del Consiglio regionale³⁹. Misure, queste, che presentano già taluni dubbi di legittimità costituzionale, attribuendo determinati compiti alla Corte dei conti al di fuori di quanto previsto dalla legge costituzionale 1/2012, che ha riservato a una particolare legge "rinforzata" tali aspetti⁴⁰. Il che, oltre,

(38) Viene poi novellata (art. 1-*bis*) la disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali contenuta nel decreto legislativo 149/2011, con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura prevista dal medesimo decreto per le Regioni e gli enti locali, prevedendo la trasmissione della stessa relazione anche alla Corte dei conti, nonché estendendo anche alle autonomie speciali, in presenza di specifici presupposti, le verifiche di regolarità amministrativo-contabile previste nel medesimo decreto legislativo. Per gli enti locali, infine, s'introduce la relazione di inizio mandato.

(39) Ciascuno dei quali deve approvare un rendiconto di esercizio annuale, trasmesso al Presidente del Consiglio regionale e da questi al Presidente della Regione che, entro i successivi sessanta giorni, lo invia alla Corte dei conti. In presenza di irregolarità scattano sanzioni che possono arrivare sino alla decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, con contestuale obbligo di restituzione delle risorse nel frattempo ricevute e non rendicontate.

(40) La legge costituzionale 1/2012 ha modificato il testo della Costituzione, in particolare l'art. 81, al fine d'introdurre e generalizzare, nei confronti del complesso delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali, i principi del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico; inoltre, ha rinviato a una legge "rinforzata", approvata con maggioranze qualificate, l'attuazione e l'integrazione dei principi costituzionali, individuando (art. 5) puntualmente le materie di cui alla disciplina attuativa (effettivamente prevista dalla legge 243/2012). Tra tali materie rientrano appunto i controlli contabili e in particolare quelli della Corte dei conti; ne deriva che il decreto

ad aprire a possibili ulteriori vizi di costituzionalità del decreto, mostra anche la scarsa organicità degli interventi statali.

Sempre nell'ambito della riduzione dei costi della politica, inoltre, s'introducono una serie di misure che le Regioni sono tenute ad adottare, sulla falsariga del decreto legge 138/2011 (art. 2). Così, oltre alla conferma del "taglio" del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, si prevede che le Regioni dispongano la riduzione delle indennità, delle spese per l'esercizio del mandato e dell'assegno di fine mandato di consiglieri e assessori (e il divieto di cumulo tra indennità ed emolumenti), nonché la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari (con la rideterminazione delle spese per il personale degli stessi), sulla base di quanto previsto nella Regione più virtuosa (individuata dalla Conferenza Stato-Regioni); riduzioni sono poi previsti per i vitalizi (al cui riguardo le Regioni dovranno prevedere la decadenza dal beneficio per chi abbia riportato condanne per delitti contro la pubblica amministrazione) e, tra le misure da adottarsi, le Regioni dovranno prevedere l'introduzione di strumenti per assicurare la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale delle cariche pubbliche e di governo (oltre all'istituzione di un sistema informativo per i finanziamenti ai gruppi). La mancata attuazione delle misure in questione, che deve intervenire al più tardi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, comporta l'applicazione di sanzioni ingenti (a decorrere dal 2013), consistenti nella mancata erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali alle Regioni (salvo quelli per il trasporto pubblico locale e la sanità), nonché nella decurtazione della metà delle risorse trasferite per il trattamento economico dei componenti del Consiglio e della Giunta regionale.

Le disposizioni del decreto, dunque, s'inseriscono ancora una volta nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, dettando prin-

legge 174/2012 sarebbe intervenuto in un ambito riservato alla competenza della legge "rinforzata" prevista dalla Costituzione. Sul punto si è pronunciata la Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania, con la deliberazione 27/2013, chiedendo il deferimento alle Sezioni unite dell'esame della compatibilità del decreto 174/2012 con la legge 243/2012. Non è da escludersi, pertanto, che la Corte costituzionale possa essere successivamente investita della questione.

cipi fondamentali della materia che indicano obiettivi alle Regioni e sono in grado d'incidere sulle competenze delle stesse. Inoltre, attraverso il meccanismo "premiante", che ispirava già il decreto legge 138/2011, nella sua originaria formulazione, l'adozione di una normativa statale su tali ambiti di competenza regionale sembra trovare un suo fondamento costituzionale, alla luce della giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto una portata estensiva ai principi suddetti⁴¹. Tuttavia, a tale sanzione di tipo finanziario si aggiunge anche quanto previsto all'art. 2, comma 5, del decreto 174/2012, ove si stabilisce che il mancato adeguamento degli ordinamenti regionali nei termini ivi previsti comporta l'adozione di una sorta di "diffida ad adempiere" entro novanta giorni; decorso inutilmente tale termine si attiva la procedura sanzionatoria per grave violazione di legge di cui all'art. 126, comma 1, Cost. (art. 1, comma 5, decreto 174/2012). La natura "premiante", allora, appare in realtà ben più vicina alla cogenza, dato l'enorme deterrente che alla stessa si accompagna.

Ciò detto, oltre alla riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali, su cui già ci si è soffermati (a cui si aggiunge però la sanzione finanziaria di cui sopra), talune delle disposizioni, sebbene appaiano condivisibili nel merito (in particolare per la previsione di obblighi di trasparenza), sembrano andare oltre l'esercizio della competenza statale sul coordinamento finanziario, come già per il decreto 138/2011, apparendo fin troppo puntuali negli aspetti procedurali. Così per la riduzione delle indennità e degli emolumenti, che intervengono nell'ottica di una generale riduzione dei costi degli apparati politici, senz'altro auspicabile, ma che appare così posta "dall'alto". Non sembra sempre possibile, infatti, riconoscere alle misure in questione quel carattere generale, di fissazione di criteri e obiettivi globali, che legittima gli interventi statali posti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per come interpretato dalla giurisprudenza co-

(41) Tra le tante si vedano le sentenze 36/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006, 169/2007, 237/2009, 326/2010 e 182/2011. Per una panoramica delle pronunce della Corte in materia di coordinamento della finanza pubblica si vedano i Rapporti dell'ISSIRFA-CNR sulla giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale, da ultimo N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale del 2011*, in *issirfa.it - La giurisprudenza costituzionale*, al sito www.issirfa.cnr.it.

stituzionale⁴². Non a caso, la Corte, che pur ha talvolta salvato misure di tal genere (sentt. 159/2008, 341/2009 e 151/2012), ha censurato le norme statali quando recanti vincoli dettagliati alle scelte regionali (sent. 157/2007⁴³). Minori problemi sembrano comportare le disposizioni in materia di trattamento previdenziale dei consiglieri regionali, potendo lo Stato vantare in quest'ambito anche una potestà esclusiva, quella di cui alla lettera o) del comma 2 dell'art. 117 Cost. Il risultato, in ogni caso, è una certa eterogeneità della normazione in tali ambiti, che dimostra in parte che non ci si trova innanzi a un intervento di *coordinamento* finanziario.

3.2. Composizione dei Consigli regionali e sistema elettorale: cosa resta del riparto di competenze?

Le perplessità maggiori date dal decreto 174/2012, nondimeno, concernono la fattispecie prevista dall'art. 122, comma 1, Cost., che attribuisce alla potestà ripartita Stato-Regioni la disciplina del sistema di elezione degli organi di governo regionali. È il caso, ad esempio, di talune disposizioni concernenti i contributi ai gruppi consiliari e i rimborsi delle spese elettorali sostenute dai gruppi stessi e dai partiti politici.

Va premesso che la Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza 151/2012, ha dato un'interpretazione assai ampia dell'espressione "sistema di elezione", che comprenderebbe tutti gli aspetti del fenomeno elettorale, compresa la disciplina del procedimento elettorale e lo svolgimento delle elezioni⁴⁴.

(42) Per un'ampia panoramica sulla giurisprudenza costituzionale in materia di federalismo fiscale vedi A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 885 ss. R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 5, 2001, p. 40 ss.; L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2009.

(43) Era il caso del "taglio" del 10% delle indennità di funzione per gli amministratori regionali e locali di cui alla finanziaria 2006, censurate dalla Corte perché lesive dell'autonomia finanziaria regionale.

(44) Se, infatti, il termine sistema d'elezione viene inteso in senso restrittivo, limitato alla sola formula elettorale, ossia al criterio di trasformazione dei voti in seggi, alle Re-

Anche la materia concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali e il rimborso delle spese elettorali, pertanto, spetterebbe alla legislazione regionale, nel rispetto però dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Da ciò, la Corte ha dedotto la possibilità per il legislatore statale d'introdurre, nella specie con il decreto legge 78/2010, regole uniformi sui rimborsi elettorali, al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali. Obiettivo che "sarebbe 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" (sent. 151/2012).

Ne deriva che, alla luce di tale giurisprudenza costituzionale, gli spazi della legislazione elettorale regionale "di contorno" risultano ridotti⁴⁵, giustificandosi molte delle misure contenute nel decreto 174/2012. Ora, se appare compatibile con il modello costituzionale la previsione

gioni residuerebbe un'ampia potestà sulla disciplina degli aspetti ulteriori della materia elettorale; in caso contrario, ritenendo compresa nel sistema d'elezione anche la c.d. legislazione elettorale di contorno (dalla disciplina della campagna elettorale a quella di presentazione delle liste, ecc.), lo Stato potrebbe dettare i principi fondamentali della materia anche relativamente a tali elementi. La Corte sembra accedere a tale seconda interpretazione, escludendo, dunque, spazi del fenomeno elettorale soggetti alla sola competenza regionale. Sul punto mi si consenta di rinviare a N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 209 ss.

(45) Deve ritenersi, in ogni caso, che alcuni aspetti della legislazione elettorale possano essere disciplinati direttamente dalle Regioni al di fuori dei principi statali (si pensi, ad esempio, all'eventuale previsione di elezioni per la scelta dei candidati, le c.d. "primarie", o alle regole sulla presentazione delle liste). In tal senso M. COSULICH, *La disciplina legislativa nelle Regioni a Statuto ordinario: ex uno plura*, in *Le Regioni*, 2004, p. 848; 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?*, cit., p. 32; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 469 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 44 ss.

di parametri su cui le Regioni dovranno rimodulare i finanziamenti dei gruppi consiliari, anche accedendo all'interpretazione data dalla Corte, altre misure appaiono troppo puntuali e incidono direttamente sull'organizzazione interna del Consiglio regionale, presentando così carattere dettagliato. Così, ad esempio, per la previsione, sebbene condivisibile nel merito, dell'esclusione del finanziamento per i gruppi formati da un unico consigliere, salvo quelli costituiti immediatamente all'inizio della legislatura, che non è riconducibile a un mero principio (art. 1, comma 1, lett. g).

Ciò detto, ancora una volta i maggiori dubbi di legittimità delle misure statali si pongono riguardo alla composizione dei Consigli regionali, in questo caso appunto in rapporto al sistema elettorale.

Il comma 3 del decreto 174/2012, infatti, reca una disposizione inerente le Regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione, il Presidente della Giunta regionale abbia presentato le dimissioni o debbano comunque svolgersi le elezioni entro centottanta giorni (originariamente il termine era di novanta giorni, poi esteso dalla legge 213/2012); in tal caso, anche a tali Regioni si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del decreto, dovendo le stesse adeguare le loro normative entro tre mesi dalla prima riunione del nuovo Consiglio regionale o entro sei mesi nel caso siano necessarie le modifiche statutarie. La seconda parte del comma 3, inoltre, prevede che, qualora all'atto dell'indizione delle elezioni le Regioni non abbiano provveduto all'adeguamento della composizione dei Consigli regionali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a) del decreto legge 138/2011, le elezioni siano indette per il numero massimo di consiglieri previsto dagli indicatori di cui a tale decreto.

Il comma in questione non appare del tutto chiaro e presenta profili assai dubbi. Esso nasce evidentemente da un'esigenza concreta, quale quella di prevedere la sua applicazione alle Regioni nelle quali si fosse determinata una crisi di Giunta, quali il Lazio e la Lombardia (a cui si è aggiunto il Molise, per via dell'annullamento delle consultazioni elettorali del 2011), prevedendo le tempistiche con cui queste Regioni dovranno adeguare le loro normative ai contenuti del decreto. Tuttavia l'ultima parte del comma 3 contiene un precetto di portata generale, stabilendo l'immediata applicazione della riduzione dei consiglieri nel caso in cui le elezioni regionali debbano svolgersi

prima dell'adeguamento delle normative delle Regioni. In tal modo, pertanto, si vorrebbe evitare che "crisi pilotate" possano consentire un rinvio delle misure statali. Dunque, in caso di elezioni anticipate, anche nella mancata ottemperanza alle previsioni di cui al combinato disposto del decreto legge 138/2011 e del decreto legge 174/2012, le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale si svolgerebbero con la nuova composizione.

Il problema che si è posto riguarda le tre Regioni in cui si sono verificate crisi di Giunta nelle more dell'approvazione del decreto e della legge di conversione, ove, pertanto, si sono tenute le consultazioni elettorali anticipate il 24 e 25 febbraio 2013. Si tratta appunto delle Regioni contemplate dalle disposizioni di tipo transitorio prima ricordate ("modellate" sulla crisi del Lazio ma che hanno toccato anche Lombardia e Molise). Non chiara, infatti, appariva l'applicabilità dell'ultima parte del terzo comma anche alle Regioni in questione, ove i termini per le modifiche statutarie decorrono dall'insediamento del nuovo Consiglio regionale e la crisi si è verificata prima della conversione del decreto legge. Sebbene la *ratio* della disposizione in questione appaia quella di evitare che gli scioglimenti anticipati possano evitare per le Regioni la riduzione dei consiglieri regionali, rivolgendosi quindi alle Regioni in cui la legislatura non sia al momento "a rischio", l'interpretazione generalmente recepita è stata quella dell'immediata applicazione anche alle tre Regioni in questione delle norme in esame.

Di conseguenza, il Molise ha deliberato con legge (legge 21/2012) la riduzione del numero di consiglieri regionali, mentre nel Lazio, con il decreto d'indizione dei comizi si è prevista la convocazione degli stessi per un numero di consiglieri inferiore a quelli di cui allo Statuto e conformi al decreto legge 138/2011. Nessun provvedimento si è avuto in Lombardia, ove la composizione del Consiglio è già conforme ai nuovi criteri; il Consiglio, tuttavia, ha provveduto ad approvare la nuova disciplina del procedimento elettorale prima del suo scioglimento⁴⁶.

(46) Per una ricognizione vedi F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle Regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

Come facilmente intuibile, la normativa in questione presenta numerosi profili d'irrazionalità. Infatti, stabilendo che, in assenza di revisione del numero dei consiglieri, l'eventuale cessazione anticipata del Consiglio regionale comporti comunque l'elezione di un numero di consiglieri inferiore a quello statutario crea il paradosso di uno Statuto che fissa un determinato numero di consiglieri e una consultazione elettorale che si celebra per un numero diverso. Da qui l'invasione da parte del decreto 174/2012 della competenza riservata dello Statuto regionale, poiché qui non solo s'indicherebbero dei tetti, ma si priverebbe lo Statuto di forza precettiva: non mera lesione dell'autonomia, ma diretta sovrapposizione tra fonti del diritto⁴⁷. Inoltre, in virtù di quanto previsto dal decreto, quale fonte dovrebbe disciplinare il procedimento elettorale per un numero di consiglieri inferiore, tenuto conto che un Consiglio regionale in regime di *prorogatio* non ha la possibilità, giuridica e materiale, di revisionare lo Statuto?⁴⁸ Non la legge elettorale regionale, che oltre a essere approvata da un Consiglio sciolto e in regime di *prorogatio*, sarebbe palesemente in contrasto con lo Statuto regionale. Dunque, la soluzione può essere solo quella di applicare la norma di cui alla legislazione statale a discapito di quella statutaria, con buona pace delle norme che reggono i rapporti tra le fonti. Qui, infatti, non si tratta tanto di intervenire sui margini dell'autonomia statutaria, come nel caso della determinazione del numero di consiglieri, ma si fa applicazione del decreto legge a discapito dello Statuto, che si trova svuotato, come ricordato, della sua efficacia precettiva⁴⁹.

Nel Lazio, lo si accennava, si è avuta l'anomalia di un decreto del Presidente della Giunta regionale che, nel ripartire i seggi tra le cir-

(47) Sulla natura di fonte primaria a competenza riservata dello Statuto regionale vedi, tra i tanti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., pp. 180-181; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 268-269.

(48) Sul punto vedi A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1269 e ss.; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1299 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, *ivi*, p. 1303 ss.

(49) La riserva di competenza, infatti, non opererebbe nei confronti del legislatore statale. Sul punto vedi M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 3.

coscrizioni, stabilisce un numero di 50 consiglieri, come previsto dal decreto 138/2011, anziché di 70, come disposto dallo Statuto. La scarsa chiarezza del decreto 174, unita al “ricatto” della decurtazione dei contributi statali, ha senz’altro inciso notevolmente sulla decisione regionale, ma i dubbi prima espressi restano. Sulla questione si attende la pronuncia del TAR del Lazio, che ha respinto l’istanza cautelare proposta da taluni consiglieri uscenti (ordinanze 168, 169 e 170 del 2013)⁵⁰, respingendo in seguito il ricorso per profili processuali (sentenze 4128 e 4129 del 2013).

Assai singolare la vicenda molisana, che ha approvato la legge 21/2012, poco prima dell’entrata in vigore del decreto, che riduce da trenta a venti il numero dei consiglieri e dimezza quello degli assessori. Un provvedimento anomalo tenuto conto che in Molise il nuovo Statuto (che dispone la riduzione dei consiglieri), benché approvato, non è ancora entrato in vigore e, pertanto, il numero dei consiglieri regionali è disciplinato dalla legge 108/1968 in via transitoria⁵¹. Ma allora non si capisce che efficacia potrebbe avere una legge regionale, che non è stata approvata ai sensi dell’art. 123 Cost. e, dunque, non ha la competenza a disciplinare la composizione del Consiglio regionale; una mera “legge manifesto”, dunque⁵². Il rinnovo del Consiglio regionale per venti anziché trenta consiglieri, allora, si legittimerebbe solo in virtù di una sorta di abrogazione tacita della legge 108/1968 ad opera del decreto 174/2012.

La confusione è dunque somma e la certezza del diritto appare sempre più distante. La “storia” del decreto 174/2012, non impugnato dalle Regioni che lo avevano richiesto, così, lascia tali enormi profili d’incostituzionalità scoperti.

(50) Cfr. M.G. RODOMONTE, A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, cit., pp. 5-7.

(51) Sulla vicenda vedi G.M. DI NIRO, *L’attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise*, cit., pp. 19-20.

(52) Una simile disposizione “manifesto” era stata prevista anche dalla legge finanziaria della Toscana per il 2012 (art. 151 l.r. 66/2011), con cui si abbassa a 41 il numero dei consiglieri regionali, prevedendo però che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all’entrata in vigore dell’apposita legge di revisione dell’art. 6 dello Statuto. Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit., p. 300.

4. I Consigli regionali e il contenimento della spesa: diagnosi di una crisi

La politica regionale, dunque, non gode di ottima salute, schiacciata da una crisi che, però, appare colpire più in generale la rappresentanza politica. Non c'è dubbio, nondimeno, che Regioni e autonomie locali siano state colpite in maniera più decisa da tale crisi e individuate dall'opinione pubblica quali principali responsabili dell'implosione del sistema politico sia sul piano morale, sia su quello finanziario.

Come osservato, tale visione non appare del tutto corretta ed è figlia d'interventi normativi statali che hanno assecondato siffatto orientamento, colpendo duramente la rappresentanza politica regionale, forse al fine di "salvare" quella nazionale.

Ecco allora che le assemblee elettive locali sono diventate il problema della politica italiana, quando si è ampiamente documentato che in realtà le stesse sono generalmente meno pletoriche della media europea.

In questo orizzonte molte delle Regioni stanno provvedendo gradualmente all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa statale, anche con le necessarie modifiche statutarie, e la Conferenza delle Regioni ha individuato le Regioni virtuose cui rapportare la ridefinizione delle indennità e altri emolumenti o contributi prima esaminati. Ciò che preoccupa è che l'"attacco" ai costi della politica si risolva in un attacco alla politica stessa e al momento democratico, dando l'idea dell'inutilità delle assemblee, quando le stesse, pur con tutti i limiti e i numerosi errori certo non negabili, costituiscono il luogo della partecipazione politica regionale⁵³, visto anche il sostanziale fallimento del modello verticistico configurato dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale⁵⁴. Anzi, a giudizio di chi scrive proprio

(53) Il legame tra rappresentanza politica regionale e democrazia è ben sottolineato da S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 189.

(54) Per alcune riflessioni sulla forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione vedi, tra i tanti, A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 13 ss.; A. BURATTI,

l'opzione per tale sistema, che ha spogliato i Consigli regionali della loro centralità verso un sistema presidenziale senza contrappesi, ha una responsabilità notevole nella crisi attuale⁵⁵. Pur senza potere qui affrontare il problema nel suo dettaglio, è indubbio che la scelta di un sistema che priva il Consiglio regionale di ogni decisione politica riguardo al governo della Regione ha facilitato il decadimento della classe politica rappresentata nei Consigli e la creazione di assemblee preoccupate più di garantirsi introiti finanziari piuttosto che svolgere un ruolo di controllo e indirizzo politico di cui per buona parte sono prive⁵⁶.

I Consigli, così, vedono ancora una volta colpito il loro ruolo, che sicuramente hanno dimostrato di non saper sempre svolgere adeguatamente. Ma colpire questi ultimi, non solo con le misure qui esaminate, ma anche con tutti gli altri strumenti che progressivamente hanno incentrato sulle Giunte ogni potere decisionale (si pensi al sistema dei piani di rientro o a quello delle intese e accordi), non può esse-

Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale, Napoli, Jovene, 2010; M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Comm. Cost. Branca, Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Bologna, Zanichelli, 2002; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle Regioni a Statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, p. 223 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 251 ss.; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare: la via futura delle assemblee legislative regionali*, Milano, Giuffrè, 2010; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 ss.; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuova forma di governo delle Regioni*, in *Quaderni dell'Associazione di Studi e Ricerche Parlamentari*, 12, 2001, p. 119 ss.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 209 ss.

(55) Sulla crisi dei Consigli regionali, tra i tanti, vedi C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, p. 1777 ss.; C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, A. BRASCA, M. MORISI (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 147 ss.

(56) Sull'importanza del controllo politico dei Consigli vedi R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 2000, p. 456 ss.

re la soluzione, visti anche i non brillanti risultati che talune giunte considerate particolarmente “forti” hanno mostrato. E assieme a ciò si unisce il più generale ridimensionamento della rappresentanza politica locale, che costituisce uno dei luoghi della rappresentanza democratica, già in forte difficoltà a livello nazionale, ove la legislatura appena terminata è stata caratterizzata dalla presenza di un governo “tecnico”⁵⁷.

Il problema dei costi della politica, dunque, costituisce senz’altro un aspetto di fondamentale rilevanza al fine di evitare che la crisi della rappresentanza possa approfondirsi ulteriormente. Tuttavia, non si dimentichi che la democrazia ha sempre e comunque un costo, economico e funzionale, e pensare di poter abbattere tale costo ridimensionando il ruolo degli organi rappresentativi vuol dire accettare che in nome della riduzione dei costi possa essere ridotto il ruolo della partecipazione democratica. Il che, mi si consenta di dirlo, evoca scenari che preoccupano e fa sì che, proprio in un momento in cui la politica e le istituzioni appaiono fragili, non si debba abbassare la guardia sul piano tanto politico quanto giuridico.

(57) Come osserva A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di Assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d’analisi comparativa*, in E.A. CONDE, L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Bologna, CLUEB, 2006, p. 11, su un piano generale, una marginalizzazione delle assemblee legislative regionali ha effetti ancora più gravi rispetto a quanto parallelamente possa verificarsi su scala nazionale, svilendo quella funzione di rappresentanza delle istanze territoriali che dovrebbe costituire la ragione di ogni forma di decentramento politico-amministrativo.

