

Il colpo di grazia.
L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*
di Marco Olivetti**

1. La sentenza n. 198 del 2012 ha risolto una serie di questioni di legittimità costituzionale sollevate da ben otto Regioni a statuto ordinario, da tre Regioni a statuto speciale e dalle due Province autonome in relazione all'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, con il quale il Governo ha stabilito una serie di criteri per la determinazione del numero dei componenti dei Consigli delle Regioni ordinarie e speciali e delle Province autonome, nonché dei componenti delle rispettive Giunte. La sentenza ha altresì risolto la questione di legittimità costituzionale delle norme del citato decreto-legge che prevedevano criteri in materia di indennità dei consiglieri regionali e l'obbligo di istituire in ciascuna Regione un Collegio dei revisori dei conti.

Fra i vari argomenti invocati dalle Regioni ricorrenti, un rilievo peculiare spettava alla lesione da un lato degli statuti speciali, ciascuno dei quali stabilisce il numero dei consiglieri attribuiti alla Regione di cui regola le forme e condizioni particolari di autonomia, e dall'altro dell'autonomia statutaria in materia di forma di governo, di organizzazione e di funzionamento, spettante alle Regioni ordinarie in base all'art. 123 Cost.

La Corte costituzionale ha ritenuto che solo gli statuti speciali, in quanto adottati con legge costituzionale, siano immuni da interventi limitativi operati con atto statale avente forza di legge, mentre ha reputato legittime le norme di rango legislativo volte a circoscrivere l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, in quanto il decreto legge n. 138 del 2011 avrebbe reso esplicito un principio costituzionale "in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati", che astringerebbe legittimamente la potestà statutaria delle Regioni ordinarie in base al limite previsto dall'art. 123 Cost., secondo il quale gli statuti ordinari devono essere "in armonia con la Costituzione"¹.

La sentenza della Corte ha utilizzato anche altri criteri e parametri, ma in queste righe ci si limiterà ad analizzare l'interpretazione da essa fornita dell'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie e dei suoi limiti.

2. Fra i pochi punti fermi nelle assai diverse interpretazioni della potestà statutaria delle Regioni ordinarie, come riformata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, vi era la convinzione che la determinazione del numero dei consiglieri regionali fosse stata attratta nella competenza generale dello statuto regionale in materia di forma di governo. L'unica alternativa considerata in dottrina era

* Il presente saggio è in corso di pubblicazione su *Giurisprudenza italiana*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.

¹ Per una sintetica ricostruzione di questa vicenda si v. ora T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2012, p. 46-49.

stata la sua riconduzione alla competenza legislativa concorrente in materia di sistema elettorale regionale².

A questo esito si poteva giungere in virtù della convergenza dei tre criteri-guida dell'interpretazione delle leggi: quello storico, che consentiva di evidenziare che, mentre l'art. 122, 1° comma, del testo costituzionale del 1947 aveva riservato alla legge statale la fissazione del numero dei consiglieri regionali, il testo della stessa disposizione, riformato nel 1999, non conteneva più tale riserva; quello letterale, in ragione del quale la forma di governo regionale (incluso, una volta scomparsa l'eccezione ora ricordata, il numero dei consiglieri regionali) rientra nella competenza dello statuto regionale ordinario; quello sistematico, che, muovendo dalla enumerazione delle competenze legislative statali e dalla clausola di competenza residuale in favore della legislazione regionale introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001 (art. 117, 2°, 3° e 4° comma, Cost.) escludeva che la legge dello Stato fosse ancora competente su un oggetto non più "espressamente" ad essa attribuito, dopo le riforme del 1999 e del 2001.

Sulla competenza dello statuto a determinare il numero dei consiglieri di ciascuna Regione pareva dunque potersi registrare uno dei pochi punti di convergenza sia in dottrina³ (ove si poteva

² Per il quadro della riflessione su questa alternativa si v. M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 261. I principali problemi posti dall'alternativa statuto-legge nella disciplina del numero dei consiglieri riguardano la variabilità del numero stesso per l'applicazione del premio di maggioranza (cf. le sentenze citate *infra* nella nota 4).

³ Si v. ad es. A. Ferrara, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, in Id. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 189; il nostro *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino-Arel, Bologna-Roma, 2002, p. 291; M. Carli, C. Fusaro, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2002, p. 105 ss.; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 43 ("oggi, il numero dei consiglieri può essere rideterminato dai nuovi statuti"); M. Cosulich, *Il sistema elettorale*, cit., p. 217 nt. 25 e p. 261 (ove si afferma che "la determinazione del numero dei consiglieri regionali è oggi pacificamente inclusa nella competenza statutaria"; si v. inoltre *ivi*, a p. 261-267 il quadro delle discipline statutarie introdotte fino al 2008); A. Pertici, *Art. 122*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 2428; M. Rosini, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 513; 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, p. 127; G. Tarli Barbieri, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. Chiamonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 58-59; E. Stradella, *La "materia elettorale regionale" tra legge regionale ed altre fonti*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, p. 148 ("nel chiedersi che cosa residui alla fonte statutaria ... l'unica certezza pare essere quella relativa alla previsione del numero dei componenti il Consiglio"); E. Stradella, *La "materia elettorale" e il sistema di elezione: brevi considerazioni*, in E. Catelani (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, 127; G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008, p. 221; 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 23; S. Catalano, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 65; E. Gianfrancesco, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 360; F. Gabriele, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.it

Per un'analisi sistematica delle soluzioni adottate negli statuti regionali sul numero dei consiglieri si v. N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 41 ss.

Non deve stupire che in dottrina alcuni degli autori sopra indicati si siano espressi criticamente sull'esercizio in concreto da parte dei Consigli regionali della competenza loro riconosciuta, vale a dire secondo una tendenza che,

registrare un caso di vera e propria unanimità), sia nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale⁴ nel quadro della interpretazione del titolo V riformato.

E' bene però esplicitare le conseguenze di tale conclusione: l'affermazione della competenza dello statuto regionale era al tempo stesso negazione della competenza della legge statale ad intervenire sul punto, non essendo individuabile in Costituzione alcun titolo che giustificasse tale intervento. Un titolo sempre necessario, in base al pur vigente art. 117, 4° comma, e ad alcune affermazioni (svuotate in seguito della loro portata, ma mai smentite in linea di principio) della giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (si v. la sent. 282/2002).

3. Ora questa conclusione è stata palesemente negata dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011⁵, il quale ha riprodotto, con qualche variazione di contenuto, le disposizioni contenute nell'art. 2 della legge n. 108 del 1968, a suo tempo adottata in base al titolo di competenza di cui all'art. 122, 1° comma, testo originario. Tali disposizioni erano state abrogate dalla riforma costituzionale del 1999, a causa di un puntuale contrasto⁶ fra di esse e le norme costituzionali sopravvenute (art. 122 e 123 Cost., per le ragioni poco sopra ricordare), con la conseguenza che le Regioni ordinarie, adottando, fra il 2004 ed il 2011 i rispettivi statuti⁷, avevano determinato autonomamente il numero dei loro consiglieri, indipendentemente dalle soglie stabilite dalla legge n. 108 del 1968.

Ma quale posizione ha assunto la sentenza n. 198 del 2012 a fronte di questo quadro dottrinale e giurisprudenziale consolidato e dell'innovazione apportata all'assetto normativo vigente dal decreto-legge n.138 del 2011?

La strategia argomentativa seguita dalla Corte costituzionale consiste da un lato nel ribadire che "la struttura organizzativa delle Regioni"⁸, su cui il decreto-legge è intervenuto, è riconducibile all'ambito di competenza dello statuto regionale, cui spetta "il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

almeno fino al 2008, è stata chiaramente nel senso dell'aumento del numero dei membri dei Consigli. Su questo punto mi permetto di rinviare al mio *La forma di governo regionale: statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'Atena (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 93; ma si v. anche N. Viceconte, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Jovene, Napoli, 2010, 128-129. Si v. anche un interessante tentativo di spiegare la tendenza all'ampliamento delle dimensioni dei Consigli in 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*, Giappichelli, Torino, 2006, p.99 ss., nonché – per il caso toscano – C. Fusaro, *Art. 6 – Elezione*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 64.

⁴ Cf. le sentenze n. 3 del 2006 e n. 188 del 2011. In entrambe tali sentenze – ignorate dalla sentenza n. 198 del 2012 – si afferma che la determinazione del numero dei consiglieri è riservata allo statuto regionale. E' ben vero che tale affermazione, in entrambe le sentenze, è fatta per precisare che la disciplina di tale materia spetta allo statuto e non alla legge regionale, ma questa affermazione si basa sulla competenza dello statuto in materia di forma di governo regionale (cui il numero dei consiglieri viene espressamente ricondotto dalla sent. n. 3 del 2006, richiamata dalla sent. n. 188 del 2011) e non si vede perché tale riserva non dovrebbe operare anche nei confronti del legislatore statale.

⁵ Sul punto il legislatore statale è poi ritornato – per rafforzare l'obbligo da esso previsto – con l'art. 30, 5° comma, della legge n. 183 del 2011 e con il decreto-legge n. 174 del 2012.

⁶ Proprio in ragione di tale puntuale contrasto deve ravvisarsi una abrogazione e non una illegittimità costituzionale sopravvenuta. L'effetto abrogativo era peraltro differito sino alla entrata in vigore, in ciascuna Regione ordinaria, del nuovo statuto adottato in base all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

⁷ Com'è noto, al momento sono stati adottati nuovi statuti in tutte le Regioni ordinarie, tranne Basilicata e Molise.

⁸ Singolarmente la Corte richiama gli art. 121 e 123 come disposizioni costituzionali cui la struttura organizzativa regionale deve essere ricondotta, dimenticando l'art. 122, che era la *sedes materiae* della disciplina fino al 1999, come si è ricordato nel testo.

D'altro canto, però, la Corte giustifica l'intervento normativo statale riconducendolo ai limiti della potestà statutaria, in particolare al noto limite dell'"armonia con la Costituzione". Da quest'ultimo limite deriverebbe l'obbligo di conformarsi ad un principio costituzionale – del quale il decreto-legge n. 138 del 2011 sarebbe una esplicitazione – “in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati”. Tale principio, secondo la sentenza n. 198 del 2012, imporrebbe che il numero dei componenti degli organi rappresentativi dei vari enti territoriali sia “ragguagliato ... alla popolazione”, al fine di escludere che “il valore del voto degli elettori...result[i] diversamente ponderato da Regione a Regione”. Mentre siffatta esigenza troverebbe – secondo la sentenza n. 198 – la sua radice nel principio dell'eguaglianza del voto, ed in ultima istanza, nel principio generale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, la limitazione del numero degli assessori regionali – pure prevista dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 (che stabilisce il limite in un quinto del numero dei consiglieri regionali) – sarebbe riconducibile ad un'analogia e parallela esigenza desumibile dall'art. 51 della Costituzione, là dove prevede l'eguaglianza fra i cittadini nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Secondo la Corte, infatti, “il principio relativo all'equilibrio rappresentanti-rappresentati non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati)”.

Ne segue che l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 “non viola gli articoli 117, 122⁹ 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”.

4. L'impianto argomentativo or ora riassunto genera non poche perplessità.

In primo luogo, sorprende l'assenza nella sentenza di qualsiasi tentativo di stabilire una continuità argomentativa fra la nozione di “armonia con la Costituzione”, in essa utilizzata, e l'uso di tale clausola da parte della giurisprudenza costituzionale anteriore¹⁰. La Corte, cioè, non si interroga su quale nozione di armonia essa stia utilizzando: se essa sia un generale vincolo di conformità degli statuti alla Costituzione o qualcosa di diverso, sulla falsariga dei criteri di omogeneità previsti nelle Costituzioni federali; né si interroga sul *quid* al quale l'armonia debba essere commisurata (se esso sia tutta la Costituzione o solo alcuni suoi principi, se esso consista nello “spirito” oltre che nella lettera¹¹, ecc.). La sentenza n. 198, inoltre, pare singolarmente inconsapevole di una distinzione che ha attraversato gli studi sui limiti allo statuto regionale ordinario¹²: quella fra l'"armonia con la Costituzione" e l'"armonia con le leggi della Repubblica". Mentre, infatti, l'art. 123 Cost., testo originario, prevedeva un doppio vincolo di armonia (con la Costituzione e con le leggi), il testo della disposizione ora citata, riformato nel 1999, non prevede più il vincolo di armonia con le leggi ordinarie statali.

Sulla base di questo duplice oblio, la sentenza n. 198 giunge effettivamente a confondere i due concetti, resuscitando il defunto vincolo dello statuto ordinario ad essere in armonia con le leggi della Repubblica.

⁹ ...il quale riappare a questo punto della decisione.

¹⁰ Sorprende un po' meno, invece, che la Corte ignori la lunga ed articolata elaborazione dottrinale su questo concetto, che viene trattato come se fosse un mero giochino di parole. Evidentemente la dottrina, in tempi di contenimento della spesa pubblica, è ormai un lusso insostenibile, proprio come il regionalismo.

¹¹ Per questa lettura si v. ad es. la sentenza n. 2 del 2004.

¹² Restano tuttora di capitale importanza i lavori di F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 441-442 e di A. D'Atena, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985 e in Id., *Costituzione e regioni*, p. 105 ss., nonché in Id., *Statuti regionali*. II) *Statuti regionali ordinari*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, p. 5.

Il significato del vincolo di armonia con la Costituzione, infatti, non è mai consistito in un titolo di competenza a vantaggio di una fonte statale di rango subcostituzionale per giustificare una disciplina in essa contenuta¹³. Il senso del vincolo di armonia (al di là delle diverse ricostruzioni di esso) era invece di fungere da limite alle scelte compiute dagli statuti regionali: ed in questo senso esso era stato utilizzato nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla sentenza n. 198 del 2012 (esso era stato infatti utilizzato come parametro in giudizi sorti da impugnazioni statali di statuti regionali, non in giudizi generati da impugnazioni regionali di atti statali con forza di legge, come nel caso in esame).

Viceversa, la funzione di consentire interventi legislativi statali che incidessero sulle materie rientranti nell'autonomia statutaria era svolta – fino al 1999 – dal vincolo di armonia con le leggi della Repubblica. Si trattava di una locuzione assai enigmatica, che aveva causato non pochi grattacapi alla dottrina che se ne era occupata. Il punto di arrivo della riflessione dottrinale era comunque consistito in una interpretazione restrittiva della portata di esso: il vincolo consisteva nell'obbligo per lo statuto ordinario di armonizzarsi con le leggi statali espressamente abilitate dal titolo V (non dunque tutte le leggi statali, ma solo quelle menzionate dalla Carta costituzionale in sede di disciplina delle autonomie territoriali) ad intervenire in materie che potessero intrecciarsi con l'organizzazione regionale¹⁴. Non a caso, l'esempio principale era rappresentato proprio dalla competenza legislativa statale di cui all'art. 122, 1° comma, Cost. (testo originario), che aveva ad oggetto il numero dei consiglieri regionali, oltre al sistema di elezione del Consiglio regionale. Dopo la riforma del 1999, scomparsa la competenza statale a determinare il numero dei consiglieri regionali, si era ipotizzato in dottrina che il vincolo di armonia con le leggi della Repubblica potesse sopravvivere come obbligo di armonizzarsi alla legislazione statale di principio in materia elettorale¹⁵. Nessun osservatore, però, si era spinto ad uno sforzo di fantasia tale da immaginare un obbligo di armonia con una legge volta a determinare il numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali.

¹³ Mi pare che ciò si possa affermare anche ponendosi nella prospettiva delle letture più estensive del vincolo di armonia, come quella elaborata da G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008, p. 176-190.

In direzione opposta si può solo rinvenire un *obiter dictum* della sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale, là dove il giudice delle leggi afferma che l'obbligo dello statuto di essere in armonia con la Costituzione comporta il rispetto del sistema costituzionale complessivo, inteso come risultante sia dai "principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale" sia nelle "leggi ordinarie di diretta attuazione". Ma su questo passaggio della sentenza ora citata – che appare in diretto contrasto con le modificazioni apportate dalla legge cost. n. 1 del 1999 all'art. 123 Cost. e che comunque non era riferito al numero dei consiglieri – si v. le chiare e decisive critiche di F. Ghera, *Lo statuto regionale ordinario: contenuti, funzione e posizione nel sistema delle fonti del diritto*, in J.M. Castellà Andreu, M. Olivetti (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcellona, 2009, p. 104.

¹⁴ Su questo problema v. per tutti A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 116 (nonché, *ivi*, a p. 117, una serie di utili precisazioni sull'obbligo per lo statuto di armonizzarsi anche oggi con alcune leggi statali abilitate ad interferire con l'organizzazione regionale) e P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003, p. 43, il quale ricorda che la Corte costituzionale, nella sent. n. 40 del 1972 aveva adottato una interpretazione del vincolo di armonia con le leggi della Repubblica meno restrittiva di quella prevalente in dottrina. Entrambi gli autori appena citati (così come U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?, Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 99) valutavano positivamente la scomparsa del vincolo ora citato a seguito della riforma costituzionale del 1999.

¹⁵ Per questa opinione v. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 200 ("è possibile che tale vincolo non sia del tutto scomparso, giacché almeno i principi fondamentali statali in materia elettorale ben possono costituire un limite per il legislatore statutario"). Com'è noto, la competenza legislativa statale sul sistema elettorale regionale è stata trasformata dalla legge cost. n. 1 del 1999 da esclusiva in concorrente.

5. Dunque la sentenza n. 198 del 2012 ha reintrodotto surrettiziamente nel sistema costituzionale italiano l'armonia dello statuto con le leggi della Repubblica¹⁶. Tuttavia, poiché la Corte ha tentato di agganciare la sua argomentazione ad un principio costituzionale, è bene provare a prendere sul serio – solo per un attimo – la ricostruzione da essa compiuta di tale principio.

Il principio in esame consisterebbe, secondo la Corte, nel diritto di tutti i cittadini ad essere "egualmente rappresentati"¹⁷. A prima vista un principio siffatto non pare sprovvisto di ogni logica giustificativa, atteso che esso deriva dal principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 della Costituzione. Ma tale profilo dell'eguaglianza del voto è sempre stato formulato con riferimento allo specifico organo rappresentativo della cui elezione, caso per caso, si tratta: in questo senso esiste un diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati nell'elezione del Parlamento, così come del Consiglio della Regione, della Provincia e del Comune nel cui territorio risiedono.

La Corte costituzionale dà invece di tale principio una lettura completamente diversa: il principio consisterebbe nell'eguaglianza fra il cittadino X, residente nella Regione A, ed il cittadino Y, residente nella Regione B, in ordine alla rispettiva rappresentanza nei Consigli regionali sia della Regione A che della Regione B. Il valore del voto del cittadino – del quale si è sempre ragionato con riferimento ad una singola, specifica elezione – dovrebbe dunque essere ponderato in maniera eguale fra elezioni diverse, almeno (pare potersi supporre) fra quelle dello stesso tipo. Di qui la necessità di una norma (contenuta in una legge o in un atto con forza di legge dello Stato, *ça va sans dire*¹⁸) che stabilisca una proporzione fra le dimensioni dei Consigli regionali e quelle dell'elettorato di ciascuna Regione. In altre parole, secondo la Corte, ciascun cittadino ha diritto ad essere rappresentato da una "frazione" di consigliere regionale (che al limite potrebbe essere determinata con una qualche formula matematica) e tale "frazione" deve essere eguale fra i cittadini di diverse Regioni, nonché fra i Consigli di diverse Regioni (con ricaduta pure sul numero degli assessori regionali).

L'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 "mira a garantire" – secondo la Corte costituzionale – proprio questo singolare principio, a lungo dormiente nella "penombra" del testo costituzionale: dormiente di un sonno talmente silenzioso e profondo che mai alcuno aveva sospettato in passato della sua esistenza. Ed il sonno di tale principio aveva ingannato gli stessi Padri costituenti, i quali, non sospettandone l'esistenza nel sistema da essi creato, avevano appositamente previsto un titolo di competenza legislativa statale al fine di determinare ciò che, secondo la Corte, il legislatore statale può comunque stabilire oggi, dopo che tale titolo competenziale è stato soppresso dalla riforma del 1999.

Ma volendo – di nuovo solo per un istante – tentare di interpretare il principio in questione, pare piuttosto evidente che o esso ha un contenuto assai fluido, oppure è inidoneo a regolare il rapporto fra le dimensioni dei diversi Consigli e fra le diverse Giunte regionali. Infatti, né il criterio stabilito dalla legge n. 108 del 1968, né quello ora reintrodotto dal decreto-legge n. 138 del 2011, stabiliscono una proporzionalità, anche solo tendenziale, fra le dimensioni dei Consigli regionali tale da garantire ai cittadini "il diritto di essere egualmente rappresentati" in essi. Ciò si può ben

¹⁶ In alternativa si potrebbe interpretare il decreto-legge n. 138 del 2011 come una legge di armonizzazione, nel senso che questa fonte riveste nell'ordinamento costituzionale spagnolo (nel quale, comunque, essa non si applica all'organizzazione regionale). Essa è peraltro ignota all'ordinamento italiano.

¹⁷ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 196 ritengono discutibile la riconduzione della disciplina di cui all'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 al diritto ad essere egualmente rappresentati e osservano fra l'altro (condivisibilmente) che tale diritto potrebbe essere leso anche "nel caso in cui, ad esempio, Regioni molto popolate optassero per un numero di consiglieri particolarmente basso":

¹⁸ Pare potersi osservare che secondo la Corte costituzionale (non solo in questa sentenza) la competenza generale del legislatore statale "è viva e lotta insieme a noi", mentre l'art. 117, 4° comma, Cost., non è mai entrato in vigore.

vedere da una comparazione fra la Regione ordinaria più popolosa (la Lombardia) e quella meno popolosa (il Molise): mentre nella prima dal criterio previsto sia nella legge n. 108, sia nel decreto-legge n. 138 (80 consiglieri regionali) risultava la previsione di un consigliere ogni 121.783 abitanti, nella seconda dal criterio previsto nella legge n. 108 (30 consiglieri) risultava un consigliere regionale ogni 10.658 abitanti e dal criterio previsto nel decreto-legge n. 138 (20 consiglieri) un consigliere ogni 16.039 abitanti. E non poteva non essere così, a meno di non immaginare, alternativamente, un mega-Consiglio regionale per la Lombardia o un Consiglio regionale quasi monocratico per il Molise, dato che la prima Regione ha una popolazione di circa trenta volte superiore a quella della seconda¹⁹.

In effetti, della differenza fra la popolazione delle due Regioni si tiene pienamente conto in Costituzione, ma a tutt'altro proposito: vale a dire nella determinazione del numero dei deputati spettanti a ciascuna Regione (e, con la garanzia di un numero minimo, del numero dei senatori), che è infatti proporzionale alla popolazione, come determinata secondo l'ultimo censimento²⁰. Ma ciò sta proprio a dimostrare quanto poco sopra si osservava: vale a dire che il diritto di essere "egualmente rappresentati" è riconosciuto in Costituzione relativamente alla elezione del medesimo organo, non alla elezione di organi diversi, che rappresentano territori ed elettori diversi.

6. Ne segue che il fantomatico principio evocato dalla sentenza n. 198 del 2012 è una pura creazione della Corte costituzionale, senza alcuna base nel testo costituzionale e nel sistema di norme da esso risultante²¹. La ragione di questa – invero un po' sgangherata – creatività giurisprudenziale non può essere ravvisata se non nella esigenza di salvare la disciplina introdotta dal Governo²² e convertita in legge dal Parlamento: evidentemente la Corte costituzionale ha ritenuto che tale disciplina fosse "giusta", opportuna, o giustificata dalla situazione economica (in nome dell'ormai onnipresente principio del contenimento della spesa pubblica), e dunque, con un modo di procedere squisitamente politico²³, ha utilizzato qualche sofismo argomentativo (della cui

¹⁹ Secondo dati Istat aggiornati al 31.12.2008, la Lombardia aveva 9.742.676 abitanti, mentre il Molise ne aveva 320.796: cf. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPORESBIL&Lang=it, visitato il 16 dicembre 2012.

²⁰ A rigore, per i deputati il riparto dei seggi è operato fra le circoscrizioni elettorali in cui è diviso il territorio nazionale (e dunque solo indirettamente, per somma fra le circoscrizioni infraregionali, tra le Regioni). Si v. gli art. 56, 3° comma e 57, 4° comma, della Costituzione, su cui v. risp. C. Fusaro, M. Rubecchi, *Art. 56 e Art. 57*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1141 e 1152-3.

²¹ D'altro canto, qualora si ritenesse corretta la ricostruzione operata dalla Corte nell'enucleare il diritto ad essere egualmente rappresentati, in quanto risultante da un principio costituzionale con cui gli statuti ordinari dovrebbero essere in armonia, sarebbe allora incongrua la sottrazione ad esso delle Regioni a statuto speciale: in questo senso pare condivisibile il rilievo di L. Maccarone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in www.federalismi.it, 2-10-2012, p. 6.

²² Oltretutto non è possibile tacere sul fatto che in questo caso il ricorso allo strumento del decreto legge per prevedere norme ad applicazione differita (vale a dire stabilendo un termine di sei mesi per l'adeguamento da parte delle Regioni del loro statuto) appare di evidente incostituzionalità, per difetto manifesto del requisito di urgenza. Dato che tale difetto ridonda indirettamente in una lesione delle competenze regionali, appare troppo sbrigativa l'argomentazione con cui la Corte costituzionale dichiara inammissibile tale rilievo, basandosi sull'art. 127 della Costituzione (punto 3.3 del cons. in diritto). Da quest'ultima disposizione, infatti, dovrebbe desumersi che le Regioni possono denunciare solo invasioni della loro sfera di competenza, non – come asserisce la Corte – che può essere invocata come parametro solo una disposizione del titolo V.

²³ Detto in altro modo: la Corte non ha applicato un parametro, per quanto discutibile, ma ha utilizzato argomenti di comodo per raggiungere una conclusione voluta (per ragioni che, in una prospettiva politica, non sono del tutto sprovviste di pregio). Ma non ha agito come ci si deve attendere da un giudice, in base ad un parametro pre-definito.

assenza di fondatezza costituzionale si è tentato di dare conto nelle righe che precedono) per raggiungere l'obiettivo desiderato.

Del resto, è sufficientemente noto – ed è stato anche apertamente riconosciuto da un autorevole membro della Corte costituzionale²⁴ – che il giudice delle leggi negli ultimi anni si è sentito autorizzato a riscrivere varie parti del titolo V in senso favorevole al legislatore statale, nella convinzione, assai diffusa fra gli apparati amministrativi, consultivi e giurisdizionali che costituiscono il volto più autentico dello Stato italiano (inteso come apparato burocratico governante), che il regionalismo delineato dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 non fosse sostenibile. Di questa tendenza, la sentenza n. 198 del 2012 rappresenta una fra le non poche manifestazioni, e certo non una fra quelle che brillano per eleganza ricostruttiva. A conferma dell'eccezionalità di questo tipo di decisione si può invocare un argomento che potremmo chiamare di comparazione "negativa": non risulta, infatti, che in Stati nei quali le autonomie territoriali godono di un grado di autonomia politica comparabile a quella delle Regioni italiane siano state disposte misure del tipo di quelle adottate in Italia con il decreto-legge n. 138 del 2011: non si vuole con ciò dire che esse siano necessariamente sprovviste di qualsivoglia ragione giustificativa, ma solo che misure di questo tipo, ove se ne ritenesse necessaria l'adozione contro la volontà degli enti territoriali interessati, richiedono il ricorso alla revisione costituzionale, sempre che si ritenga che la rigidità costituzionale e l'ordine delle competenze previsto in una Costituzione rigida sono ancora dotate del senso specifico che ne individua l'essenza: quella di configurarsi come un limite giuridico al potere delle maggioranze politiche.

E' dunque auspicabile che gli argomenti utilizzati nella sentenza n. 198 del 2012 restino isolati. Se così non fosse, se, cioè, la lettura del vincolo di armonia con la Costituzione in essa delineata dovesse essere utilizzata in altri contesti, ci troveremmo forse dinanzi al colpo di grazia all'autonomia statutaria regionale, già oggetto di varie (e spesso poco giustificate) restrizioni in occasioni precedenti²⁵.

²⁴ Si v. S. Cassese, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2012, n. 3, p. 618, ove si definisce "errata" "la concezione del legislatore costituzionale del 2001, secondo il quale poteri centrali e poteri regionali dovrebbero muoversi, come pianeti, lungo traiettorie predefinite e non coincidenti". Peraltro, tale concezione, che consiste nel definire un riparto di competenze per materia, non è certo una invenzione del legislatore costituzionale del 2001, ma si ritrova, oltre che nel testo originario della costituzione del 1947, anche nelle Carte costituzionali di tutti gli Stati federali, con la conseguenza che l'errore sarebbe un tantino più diffuso. Nel testo ora citato vengono inoltre formulate due domande: "Si può dire che la Corte sia centralista? O va detto piuttosto che la Corte è stata semplicemente realista, tenendo conto delle deboli forze delle regioni e della inesistenza di classi dirigenti locali, specialmente nel Sud?". Si può qui rispondere solo alla prima domanda, dato che si è davanti ad un vero e proprio fatto notorio (per alcuni dati di supporto si v. comunque il nostro *Las asignaturas pendientes del regionalismo italiano en la época de la crisis económica*, in E. Álvarez Conde, C. Souto (a cura di), *El Estado autonómico hacia 2020*, in corso di pubblicazione, Madrid, 2013): la Corte è stata ed è chiaramente centralista. Alla seconda domanda occorrerebbe invece dare una risposta più articolata, innanzitutto rinunciando alla discutibile premessa della maggiore qualità ed efficienza dello Stato rispetto alle Regioni, che è tutta da dimostrare, almeno per alcune Regioni del nord e del centro.

²⁵ Per tutte ci si può limitare a citare le – pur diverse – sentenze n. 2, 372, 378 e 379 del 2004, 12 del 2006 (su cui v. per tutti A. Ruggieri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti – X Studi dell'anno 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 67 ss.) e 68 del 2010.