



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti:
logiche politiche e
questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

II

L'Italia – Consigli regionali

di

Federica Camillieri

Aniello Formisano

Giuseppe Grieco

Erika La Fauci

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

ITALIA – CONSIGLI REGIONALI

SOMMARIO: **1. Riduzione del numero dei consiglieri regionali: è solo una storia di numeri? Riflessioni alle origini delle leggi taglia-poltrone, tra esigenze di risparmio e crisi della rappresentanza politica.** 1.1. Sulla riduzione del numero dei componenti delle Assemblee elettive: considerazioni introduttive. – 1.2 Le dimensioni delle Assemblee legislative regionali: è solo una storia di numeri? – 1.3. Genesi e contesto della crisi della rappresentanza politica regionale. – 1.4. Numeri, partiti e democrazia: note a margine. **2. Riduzione del numero dei Consiglieri Regionali: evoluzione normativa e progressiva affermazione del centralismo della Corte.** 2.1. Il ruolo dell'autonomia statutaria nella determinazione del numero dei consiglieri regionali e il decreto legge n. 138/2011. – 2.2. Evoluzione della nozione del “coordinamento della finanza pubblica” e il ruolo della Corte nel periodo della crisi economica. – 2.3. La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012 e il limite dell’“armonia della Costituzione”: la progressiva crisi del principio di autonomia. – 2.3.1. La Corte “salva” le Regioni speciali. Note critiche alla soluzione adottata. – 2.4. Il decreto legge n. 174/2012 e l’“eutanasia” dell’autonomia regionale. – 2.5. La soluzione della Corte costituzione n. 23/2014 e l’evoluzione giurisprudenziale. – 2.6. Il progressivo centralismo della Corte durante i periodi di crisi economica. Quale sorte per l’autonomia regionale? **3. Le Regioni e la nuova composizione degli organi elettivi: il processo attuativo ed il mutamento della rappresentanza.** 3.1. L’attuazione della riforma da parte delle Regioni e le controverse vicende del Lazio e della Calabria. – 3.2. La preferenza dello statuto come fonte per regolamentare il numero dei consiglieri ed il mutamento della rappresentanza regionale. **4. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale e sulla composizione interna degli organi regionali.** 4.1. La dicotomia della dimensione dei Consigli e delle Giunte regionali: lo spettro del *quantum* e il baratro del *quomodo*. – 4.2. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario. – 4.3. Osservazioni finali in merito al ruolo delle Assemblee regionali. **5. Conclusioni.**

1. Riduzione del numero dei Consiglieri Regionali: è solo una storia di numeri? Riflessioni alle origini delle leggi taglia-poltrone, tra esigenze di risparmio e crisi della rappresentanza politica

di *Giuseppe Grieco*

1.1. Sulla riduzione del numero dei componenti delle Assemblee elettive: considerazioni introduttive.

Per concludere questo percorso di analisi della riforma costituzionale che riduce per oltre un terzo il numero dei componenti della Camera e del Senato (passando da 630 a 400 per la Camera dei deputati e da 315 a 200 per il Senato), approvata in Parlamento³²³ e attualmente

³²³ Il disegno di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” è stato approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l’11 luglio 2019 (con 180 voti favorevoli e 50 contrari) e dalla Camera dei deputati l’8 ottobre 2019 (con 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti). La legge costituzionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019, è stata analizzata nel dettaglio nelle pagine precedenti.

in attesa di essere sottoposta a referendum popolare³²⁴, non si può non considerare come la stessa andrebbe a completare il quadro “semplificatorio” della rappresentanza³²⁵ già operato dal Legislatore con riguardo alle autonomie locali.

In effetti la tendenza a ritenere la rappresentanza un costo che «si può e si deve abbattere»³²⁶ ha iniziato a caratterizzare gli interventi legislativi fin dal 2009, interessando prima il numero dei Consiglieri comunali (art. 2, c. 184, l. n. 191/2009 e art. 2, d. l. n. 2/2010), poi quello dei Consiglieri regionali (art. 14, d. l. n. 138/2011 e art. 2, d. l. n. 174/2012) e da ultimo le Province (l. n. 56/2014)³²⁷.

Certamente non si può sostenere, *sic et simpliciter*, che ridurre il numero dei parlamentari offenderebbe la democrazia rappresentativa³²⁸. Ma è chiaro che un collegamento quasi morboso tra risparmi e riduzione della consistenza delle Assemblee elettive è in sé discutibile e potenzialmente pericoloso³²⁹: perché non è in gioco soltanto il costo delle persone, che potrebbe anche essere molto relativo, ma il vero problema è il costo del decidere³³⁰. Infatti, una democrazia costa, al netto di sprechi o intollerabili privilegi, che hanno alimentato (come è naturale) la cultura della c.d. antipolitica, a maggior ragione in un contesto di difficoltà

³²⁴ Dopo che il 10 gennaio 2020, 71 senatori hanno depositato la richiesta di referendum popolare ex art. 138 Cost. e, a seguito della conformità di detta richiesta dichiarata dall’Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 27 gennaio 2020, aveva individuato la data del 29 marzo 2020 per lo svolgimento della consultazione referendaria. In conseguenza dell’emergenza Coronavirus Covid-19, poi, nella riunione del 5 marzo il Consiglio dei Ministri ha deciso di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto di indizione datato 28 gennaio 2020 (revoca poi disposta con il d.P.R. del 5 marzo pubblicato nella G.U. del 6 marzo). In data 16 marzo, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto c.d. “Cura Italia” (d. l. 17 n. 18/2020) in cui, tra le altre misure, prevede la posticipazione di sei mesi del termine per l’indizione del referendum, che pertanto dovrà essere indetto entro il 19 settembre 2020.

³²⁵ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 178.

³²⁶ E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni “di garanzia” esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 100.

³²⁷ Si tratta di una serie di interventi che hanno previsto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi, incidendo non solo sulle dimensioni dei Consigli degli enti locali, ma anche sul numero massimo degli assessori comunali, provinciali e sulle indennità dei consiglieri. Si pensi, inoltre, alla previsione sulla soppressione di tutti i Comuni fino a mille abitanti, successivamente addolcita con la previsione dell’obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni. Con riguardo alla riforma delle Province che ha eliminato l’elettività dei Consigli e dei Presidenti, a fronte di un risparmio di circa 72 milioni l’anno, come evidenzia Paolo Carrozza, «pochi ricordano che il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi – dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative». Alcuni problemi legati alla l. n. 56/2014 con riguardo al Consiglio metropolitano si possono cogliere nella sentenza n. 168/2018 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di alcuni articoli di una legge regionale siciliana del 2017 «in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano». Affrontare nel dettaglio anche questi aspetti andrebbe oltre il presente contributo, pertanto si rinvia ai molteplici interventi dottrinali sul tema. Per dei primi spunti, in una logica di contesto, si vedano: S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012, p. 731; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le ist. fed.*, 1/2013, p. 32; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., pp. 212-213; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 186.

³²⁸ C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 244.

³²⁹ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero*, cit., p. 212.

³³⁰ R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 449.

economica e di crisi della rappresentanza partitica. La risposta, come è noto, la si è cercata sul terreno delle riforme istituzionali (approvate o tentate), su quello delle leggi elettorali e più in generale su interventi normativi giustificati, ad esempio, dal “coordinamento della finanza pubblica”. Senza, tuttavia, che si sia avviata una seria riforma nell’ambito del sistema dei partiti.

Posto che sia riforme organiche che puntuali, ove incidano sulle dimensioni delle Assemblee, hanno bisogno di una serie di adeguamenti (regole di funzionamento interne, regole elettorali, etc), ragionare circa il numero dei componenti delle assemblee elettive significa fare i conti con numeri che hanno una loro «importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento de[i rispettivi] sistem[i] elettorali e, naturalmente, della rappresentanza: sono infatti i “numeri” e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio»³³¹. Da ciò ne consegue che, continuando a citare Paolo Carrozza, «scegliere il numero di membri elettivi di un’assemblea dovrebbe [...] essere il frutto non di una scelta casuale o addirittura “punitiva” nei confronti della classe politica, com’è talora accaduto nel nostro Paese per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle autonomie territoriali, per lo più in nome di un risparmio di spesa – del tutto immaginifico – e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori rappresentati»³³².

Chiariamo però che non esiste un “numero perfetto” per garantire al contempo rappresentatività e funzionalità delle assemblee in ogni tempo e in ogni luogo: anche se un riferimento importante è stato elaborato negli anni Settanta dal politologo estone Rein Taagepera³³³, i vari Parlamenti nazionali non si sono mai basati su un medesimo criterio. E, tra l’altro, né il Parlamento italiano³³⁴ né le Assemblee legislative regionali hanno avuto, nel corso della loro storia, un medesimo numero di componenti. Dunque, intervenire sul numero dei rappresentanti eletti in un Parlamento o in una assemblea elettiva è legittimo e tra l’altro non insolito nei sistemi elettorali: anche perché il sol fatto di modificare il numero dei componenti di una assemblea elettiva non è *di per sé* un elemento positivo o negativo. L’importante è, come detto, che l’intervento sia razionale e che quindi si abbia la consapevolezza che la dimensione “grezza” del rapporto tra numero di eletti e numero di abitanti abbia rilevanza anche su altri aspetti, come ad esempio il costo delle campagne elettorali, la tipologia di voto (scambio, opinione, appartenenza), il rapporto eletto-elettore e il ruolo dei partiti³³⁵.

Fatta questa premessa, nelle pagine che seguono ci soffermeremo sulle questioni che hanno interessato il dibattito sulla riduzione dei Consigli regionali, attingendo con prudenza ai rilievi caratterizzanti il dibattito in corso sulla riduzione del numero dei parlamentari, con

³³¹ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 175.

³³² P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 176

³³³ Si tratta della cosiddetta “legge della radice cubica” (cube root law), secondo cui ogni assemblea tende ad avere un numero di eletti pari alla radice cubica della sua popolazione. Si veda, tra gli altri, G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, audizione in Commissione Affari istituzionali Senato della Repubblica del 21 novembre 2018.

³³⁴ Per una panoramica si veda E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., pp.17-35.

³³⁵ G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, cit.

la consapevolezza che a livello territoriale non è utile più di tanto rifarsi a indagini comparative rispetto ad altri ordinamenti o alla famosa legge della radice cubica. Inoltre, ferma restando la necessaria e biunivoca corrispondenza tra principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. e centralità del principio democratico di cui all'art. 1 Cost., è bene tener presente il diverso contesto in termini di forma di governo e alcune differenze tra Parlamento nazionale e Consigli regionali ribadite a più riprese dalla Consulta³³⁶.

Ad ogni modo una circostanza che possiamo evidenziare sin d'ora riguarda il fatto che il numero dei componenti degli organi rappresentativi pare costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo³³⁷: infatti, così come la riduzione dei Consigli delle Regioni e degli Enti locali è stata operata nonostante lo spostamento rilevante di compiti e competenze in favore delle autonomie territoriali con la riforma costituzionale del 2001, così la riduzione del numero dei Parlamentari (seppur richiesta e progettata da tempo) vedrà la luce (dando per scontato l'esito referendario) in un contesto che registra il consolidarsi in capo alle Camere di funzioni ulteriori, soprattutto rispetto al processo di integrazione europea (si pensi al controllo di sussidiarietà attribuito ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona)³³⁸.

1.2. Le dimensioni delle Assemblee legislative regionali: è solo una storia di numeri?

Veniamo ora a considerare più da vicino la consistenza numerica dei Consigli regionali, partendo dal testo originario dell'art. 122 della Costituzione che, al primo comma, affidava alla legge della Repubblica il compito di stabilire «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali».

Va detto che nel corso dei lavori in Assemblea Costituente gli aspetti più dibattuti hanno riguardato le modalità di elezione dei consiglieri regionali³³⁹ e la discussione si è spesso

³³⁶ Si veda, ad esempio, G. RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quad. cost.*, 2003. Tra l'altro questo elemento differenziale tra Parlamento e Consigli regionali, con espresso richiamo alla pretesa del Consiglio regionale della Liguria di chiamarsi "parlamento" (Corte cost., sent. n. 106/2002) è stato evidenziato anche da G. TARLI BARBIERI nella sua relazione al convegno "Ridurre il numero dei parlamentari. Esperienze proposte ed effetti" organizzato a Roma dalla LUISS lo scorso 24 gennaio. Tuttavia, come argomenta Louvin, va comunque tenuta presente la natura dell'organo, perché «un Consiglio regionale rimane pur sempre un 'parlamento', se si considera la sua reale natura senza fermarsi a questioni puramente nominalistiche, in cui la comunità deve trovare la propria sintesi politica». Anche qui il riferimento è alle due note sentenze della Corte costituzionale che hanno affermato «il divieto per i Consigli regionali di fregiarsi del nome di "Parlamento", ritenendo che tale appellativo si porrebbe in conflitto con i vincoli di armonia con la Costituzione, in quanto tale denominazione, analogamente all'uso del termine 'deputato' per qualificare i membri, confliggerebbe con il carattere connotativo che tale qualificazione attribuisce agli organi parlamentari nazionali e ai loro componenti». Cfr. R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, 1/2012, p. 101

³³⁷ C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, p. 169.

³³⁸ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit. p. 170.

³³⁹ Già quando il 27 luglio 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione tratta il tema delle autonomie locali, uno dei relatori, l'on. Gaspare Ambrosini poneva il problema del criterio sottostante l'elettività dell'Assemblea regionale, facendo cenno della possibilità di fare anche riferimento, in luogo dell'elezione a suffragio diretto, su di un sistema basato sulla c.d. rappresentanza degli interessi al fine di rispecchiare nell'Assemblea regionale la struttura economico-sociale e gli interessi della Regione. Un modello di elettorato professionale che, invece, vedeva la ferma contrarietà dell'on. Luigi Einaudi. Sullo stesso tema, nella discussione del 30 luglio 1946, l'on. Attilio Piccioni proponeva un sistema di elezione misto per «riconoscere all'Ente regione una funzione rappresentativa anche di tutti i

soffermata sul ruolo da riconoscere all'Assemblea elettiva nel contesto della forma di governo regionale e sugli aspetti qualitativi della rappresentanza regionale³⁴⁰.

Ad ogni modo tale disposizione, come è noto, è stata attuata a distanza di ben vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, con la l. n. 108/1968 recante "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale". E le dimensioni delle Assemblee regionali previste dall'articolo 2 di detta legge non hanno subito variazioni sino agli anni Novanta.

Qui il criterio per la definizione del numero dei consiglieri regionali è stato quello proposto dalla I Commissione permanente della Camera dei Deputati in sede di esame di un disegno di legge di iniziativa governativa presentato nel 1964³⁴¹. In sostanza venivano previsti cinque scaglioni che agganciavano un determinato numero di componenti ad un determinato numero di abitanti. A norma di detta previsione normativa, infatti, il consiglio regionale risultava composto: di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri nelle regioni con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri nelle regioni con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; e di 30 membri nelle altre regioni.

Tuttavia, tale numero, a partire dal 1995 poteva subire un innalzamento qualora, nonostante il premio di maggioranza, la coalizione elettorale vincente non fosse riuscita a raggiungere il 55% o il 60% dei seggi, a seconda che essa avesse ottenuto una percentuale di

comuni, non soltanto dei cittadini della regione stessa». Un'altra questione, inoltre, riguardava la fonte legislativa nazionale o regionale per quanto riguarda la legge elettorale in considerazione del disegno della seconda Camera: «l'accento contenuto nelle proposte dell'onorevole Ambrosini, ad una legge elettorale di carattere regionale non lo trova consenziente – diceva l'on. Edgardo Lami Starnuti nella riunione del 6 settembre 1946 - perché una legge elettorale particolare potrebbe alterare la proporzione tra le varie regioni e ripercuotersi, quindi, successivamente nella formazione della seconda Camera: se il sistema di elezione della seconda Camera sarà, come è probabile, quello delle assemblee regionali, i Consigli delle regioni dovranno essere formati con lo stesso criterio elettorale con cui si formerà la Camera dei Deputati, appunto per impedire che, attraverso questa disequaglianza, la seconda Camera abbia un colore politico diverso dalla prima e contrario all'opinione del corpo elettorale nazionale». Ancora, vi è stato il tema della composizione dei Consigli regionali data dall'insieme di Giunte provinciali elettive o attraverso una elezione di secondo grado che coinvolgesse i Consigli provinciali, le Camere del lavoro, le Camere di commercio e dell'agricoltura e tutti gli organismi amministrativi ed economici della Regione (sono le proposte avanzate durante il dibattito in Assemblea Costituente rispettivamente dall'on. Carlo Cremaschi nella seduta antimeridiana del 6 giugno 1947 e dall'on. Giovanni Bovetti nella seduta del 27 giugno 1947).

³⁴⁰ Ad esempio, nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 19 ottobre 1946 l'on. Egidio Tosato rimarcava l'opportunità di prevedere incompatibilità per i membri delle Assemblee regionali "in vista della notevole ed impegnativa attività che essi dovranno dispiegare in queste ultime". Ancora, si è parlato di immunità anche rispetto alla differenza tra il carattere squisitamente politico della Camera dei Deputati e le caratteristiche delle Assemblee regionali che "secondo la configurazione che hanno avuta nel progetto, sono investite di una funzione legislativa, ma non per questo assumono un carattere politico" (si vedano gli interventi degli onorevoli Umberto Terracini e Tomaso Perassi nella seduta del 30 novembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione). Ma anche dell'opportunità di evitare un cumulo di cariche, perché, per riprendere le parole dell'on. Perassi (seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 16 luglio 1947), è bene che «coloro che sono eletti a far parte di Consigli regionali si occupino di questa funzione e non siano distratti da altre cariche. In particolare, il cumulo della carica di consigliere regionale con quella di membro di una delle Camere del Parlamento sarebbe dannoso per la Regione e per lo Stato».

³⁴¹ Il Governo, infatti, nel 1964 aveva presentato il disegno di legge n. 1391 relativo alle norme per la prima elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, che prevedeva – limitatamente alla prima costituzione degli stessi consigli – una elezione in secondo grado da parte dei consiglieri provinciali delle rispettive regioni. Alla fine, sciolti i dubbi e le perplessità circa l'opportunità di predisporre elezioni di secondo grado, nel 1967 è stato presentato un disegno di legge unificato (n. 4171) volto a dettare tali norme in via permanente, prevedendo l'elezione dei consigli a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto.

voti inferiore, pari o superiore al 40%. Infatti, l'art. 3 della l. n. 43/1995 recante "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario" (c.d. legge Tatarella), modificando l'art. 15 della l. n. 108/1968 per assicurare a tutti i costi il premio di maggioranza al Presidente eletto, arrivava a contemplare un aumento dei seggi del consiglio regionale. Si sono volute, così, coniugare le esigenze della governabilità (con un premio di maggioranza certo e "variabile" nella sua entità) con quelle della rappresentanza (stante il modello accentuatamente proporzionale per l'elezione dei 4/5 dei consiglieri regionali), in un contesto costituzionale che voleva il Presidente della Regione eletto dal Consiglio (art. 122, testo originario)³⁴².

Un momento spartiacque, come è noto, è rappresentato dalla l. cost. n. 1/1999 che, oltre alla modifica dell'art. 121 Cost., ha sostituito completamente il testo degli artt. 122 e 126 Cost. ed è intervenuta in maniera importante anche sull'art. 123 della Carta costituzionale. La riforma, in particolare, ha dettato direttamente la disciplina di elezione del Presidente della Giunta (che è eletto a suffragio universale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente) ed ha affidato alla legge della Regione la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Dunque, in un mutamento della forma di governo regionale³⁴³, la legge costituzionale del 1999 ha spostato alle Regioni la competenza sul numero dei componenti dei rispettivi Consigli ed in particolare alla competenza statutaria, in quanto fonte chiamata a disciplinare, ex art. 123 Cost., la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento³⁴⁴.

³⁴² La c.d. legge Tatarella, infatti, prevedeva tra le altre cose l'elezione dei quattro quinti del Consiglio regionale sulla base di liste provinciali secondo il metodo previsto dalla l. n. 108/1968 e del restante quinto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali. Per quel che, in sintesi, ci interessa, si vedano 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*, n. 1-2/2012, p. 300; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 165.

³⁴³ Si è passati, infatti, da una forma di governo regionale definibile come «parlamentare a tendenza assembleare» in quanto caratterizzata da una forte prevalenza-centralità del Consiglio rispetto alla Giunta e al suo Presidente sia nella determinazione dell'indirizzo politico sia nell'esercizio delle funzioni normative e amministrative ad una forma di governo «neoparlamentare» sostanzialmente incentrata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, secondo il modello già attivato per le amministrazioni comunali e provinciali con la legge n. 81 del 1993. Per un quadro completo si veda P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Milano, 2017, pp. 403-485.

³⁴⁴ Si aggiunga, inoltre, che nel contesto della forma di governo "transitoria" l'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 ha previsto che facessero parte del Consiglio il Presidente eletto ed il candidato Presidente più votato tra quelli sconfitti. Disciplina che è stata poi mutuata da gran parte degli statuti e delle leggi elettorali regionali. In ordine alla competenza statutaria sul numero dei componenti delle Assemblee regionali, peraltro, si è discusso se tale disciplina dovesse essere riservata allo statuto o potesse essere regolata anche dalla legge elettorale, come avveniva in precedenza (seppure con riguardo alla legge statale). La tesi più convincente è stata quella che ha visto prevalere la competenza statutaria, come del resto affermato dalla Corte Costituzionale sin dal 2006 e, in particolare, con la sentenza n. 188/2011 con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale pugliese n° 2 del 2011 nella parte in cui, prevedendo un rinvio materiale alla l. n. 108/1968 così come modificata nel 1995, consentiva il meccanismo del "doppio premio" senza che questo fosse consentito dallo statuto (come invece era contemplato negli statuti delle regioni Abruzzo e Calabria) che prevedeva il numero fisso di 70 consiglieri. Sul punto si vedano: 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 *Giur. cost.*; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit.; P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 427; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 166.

Tuttavia, anche se l'attuazione della riforma con l'approvazione dei nuovi statuti è stata caratterizzata da gravi ritardi, come è stato evidenziato da più parti in dottrina, le regioni hanno fatto un pessimo utilizzo di tale competenza, prevedendo un generalizzato aumento del numero dei consiglieri regionali, anche indipendentemente dall'eventuale attribuzione del c.d. "doppio premio" di maggioranza. Ad esempio, la Puglia, che nel 1995 aveva 60 consiglieri (avendo superato i 4 milioni di abitanti), con la modifica statutaria ha fissato in 70 il numero dei componenti del proprio Consiglio regionale. Anche la Calabria e il Lazio, le altre due regioni che hanno visto per prime l'approvazione del nuovo statuto, hanno aumentato di 10 unità le dimensioni delle rispettive Assemblee regionali. E così anche la maggior parte delle altre regioni a statuto ordinario³⁴⁵.

Finché nel 2011 non è intervenuto il legislatore statale che, facendo riferimento alla competenza in materia di finanza pubblica, in nome del taglio dei costi della politica e "giustificato" in tal senso dai numerosi scandali che hanno colpito alcune Assemblee regionali, ha ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori regionali. In particolare, si fa riferimento al d. l. n. 138/2011 (convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011), che ha trovato anche il *placet* della Corte costituzionale con la sentenza n. 198/2012, e al d. l. n. 174/2012 (convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012)³⁴⁶.

³⁴⁵ Per un elenco puntuale degli interventi in aumento (che non hanno interessato, ad esempio, Piemonte, Basilicata, Campania, Lombardia e Veneto) si veda il dossier del servizio studi del Senato della Repubblica dal titolo "Le elezioni regionali - sotto il nuovo Titolo V" consultato online attraverso questo link: <http://www.sito.regione.campania.it/Elezioni/Normativa/dossiersenatoelezregionali.pdf>. In ogni caso, alcune regioni come Emilia-Romagna (che ha riportato a 50 il numero dei consiglieri regionali con legge statutaria del 2009), Toscana (che con legge statutaria del 2010 ha ridotto il numero dei consiglieri regionali a 53 più Presidente di Giunta e primo candidato Presidente tra quelli sconfitti) e Umbria (che con legge statutaria del 2010 ha riportato a 30 il numero dei consiglieri, oltre al Presidente di Giunta) sono andate nella direzione inversa nel giro di qualche anno, cfr. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 40. Per una cronologia legata all'adozione dei nuovi statuti, invece, si v. P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 418.

³⁴⁶ Il complesso intervento di riforma, avviato sotto il governo Berlusconi e realizzato con il governo tecnico di Mario Monti, appare «caratterizzato dalla visione che le Regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle». E, oltre alla riduzione del numero dei consiglieri regionali (art. 14 d. l. n. 138/2011), ha previsto altresì una ulteriore riduzione delle rappresentanze locali nei consigli comunali e provinciali; una riduzione delle indennità parlamentari ed un adeguamento degli emolumenti percepiti da consiglieri e assessori regionali all'indennità massima spettante ai membri del Parlamento; la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute consiliari; il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali; e l'istituzione del collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza del Consiglio regionale. In ogni caso non è mancata la proposizione del giudizio di legittimità costituzionale contro l'art. 14 del d. l. n. 138/2011 da parte di otto regioni a Statuto ordinario, di tre a statuto speciale e delle due province autonome di Trento e Bolzano. Ma seguito della sentenza n.198/2012 della Corte costituzionale e di fronte ad una serie di scandali che hanno colpito consistenti settori del mondo politico di alcune regioni, le difficoltà dei sistemi regionali di autoriformarsi sono state manifestate da un documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 27 settembre 2012 con il quale si chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica» e di fissare «sanzioni per i non adempimenti». Sicché con il d. l. n. 174/2012 si è previsto che le Regioni disponessero la riduzione delle indennità, delle spese per l'esercizio del mandato e dell'assegno di fine mandato di consiglieri e assessori (oltre al 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. Inoltre, sono state previste riduzioni dei vitalizi (per chi è condannato per delitti contro la pubblica amministrazione), oltre all'utilizzo di forme di trasparenza e pubblicità per gli stati patrimoniali delle cariche pubbliche e di governo e all'istituzione di un sistema informativo per i finanziamenti ai gruppi. Ma più di tutte rileva la misura sanzionatoria (art. 2 d. l. n. 174/2012) che prevede una decurtazione dei trasferimenti delle risorse statali alle Regioni che non si fossero adeguate alla riduzione del numero dei Consiglieri regionali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. In questo quadro, non è mancato chi ha evidenziato un atteggiamento schizofrenico delle Regioni: «dalle impugnative alla Corte

Su quanto previsto da questi interventi normativi e sui rispettivi profili problematici ci si soffermerà più diffusamente nelle pagine che seguiranno, ma in questa sede è utile richiamare alcuni aspetti. *In primis*, quello relativo ai numeri. Infatti, il d. l. n. 138/2011 ha ridotto il numero massimo dei consiglieri regionali differenziati in base alla popolazione e quello degli assessori in base alla consistenza numerica delle rispettive Assemblee. Per quanto riguarda il Consiglio, sono previsti dei “tetti massimi” in rapporto alla popolazione che nella maggior parte dei casi sono comunque inferiori a quelli originariamente previsti con la l. n. 108/1968. Senza il computo del Presidente della Giunta, infatti, vengono previsti sei scaglioni con riguardo al numero degli abitanti: si stabilisce che il numero massimo dei consiglieri regionali sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a 1 milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a 2 milioni di abitanti; a 40 per quelle con popolazione fino a 4 milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a 6 milioni di abitanti; a 70 per quelle con popolazione fino a 8 milioni di abitanti; e a 80 per le Regioni con popolazione superiore a 8 milioni di abitanti. In ogni caso si prevede che le Regioni che, alla data dell’entrata in vigore del decreto, abbiano un numero di consiglieri inferiore a quello previsto dal decreto stesso, non possono aumentarlo³⁴⁷.

Per quanto riguarda la Giunta, invece, si stabilisce che il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore a un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all’unità superiore. In tal modo passando, a seconda dei casi, da esecutivi regionali composti al massimo da 4 assessori a Giunte formate al massimo da 16 componenti.

In secondo luogo, riferiamo brevemente dell’aspetto riguardante la valutazione per cui «l’adozione con legge statale di criteri uniformi sulla composizione degli organi di governo regionale [...] servirebbe a evitare una marcata disegualianza 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 nominati»³⁴⁸. Non convince, infatti, uno dei ragionamenti utilizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 198 del 2012 e cioè quello per cui la previsione di un “tetto massimo” al numero di consiglieri (e assessori)

costituzionale alla richiesta della Conferenza delle Regioni di interventi governativi a dir poco svilenti per l’autonomia regionale, [...] fino alla disperata ricerca, da parte delle Regioni, di una sponda parlamentare, individuata in quella Commissione bicamerale per le questioni regionali peraltro mai integrata ai sensi dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001». Sul punto si vedano: S. MANGIAMELI, *La nuova parabola ...*, cit.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano, in Federalismi*, 10 aprile 2013; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit.; M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed.*, n. 2/2013; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., pp. 166-167;

³⁴⁷ Alla fine, al netto dei problemi riguardanti il rapporto tra fonti per le Regioni a statuto speciale, anche a seguito di interventi della Corte costituzionale tutte le regioni si sono adeguate (per un elenco con rinvio alle rispettive fonti statutarie si vedano la scheda presente sul sito web della Camera della XVI legislatura - <https://leg16.camera.it/522?tema=813&Riduzione+del+numero+dei+consiglieri+regionali> e i riferimenti presenti sul sito web della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome - http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php). Colpisce, tra gli altri, il caso della Calabria, dove il Consiglio regionale tra l’ottobre 2012 e il marzo 2013 adotta una delibera legislativa statutaria per adeguarsi alla riduzione del numero dei suoi componenti ma, a causa di una errata valutazione del numero di abitanti (le rilevazioni Istat segnavano 1.958.418 abitanti), finisce per ridurre di sole 10 unità anziché di 20 la propria consistenza. Ovviamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato la delibera statutaria e la Corte costituzionale ne ha dichiarato l’illegittimità con la sentenza n. 35 del 26 febbraio 2014.

³⁴⁸ N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 35.

regionali tutelerebbe il principio (espresso dagli art. 48 e 51 Cost.) in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. Proprio il meccanismo dei “tetti”, del resto, non impedirebbe distorsioni nel rapporto tra cittadini ed eletti e comunque il principio dell’eguaglianza del voto non potrebbe che riferirsi alla pari “pesatura” dell’elettore nell’elezione di un determinato e medesimo organo e non rispetto a organi rappresentativi diversi³⁴⁹.

Infine, un cenno ad un aspetto del confronto parlamentare in sede di conversione del d. l. n. 138/2011. Nel corso della discussione a Palazzo Madama, in particolare nella seduta del 6 settembre 2011, oltre a riferimenti alla rappresentanza nei piccoli comuni, non si può tralasciare che le argomentazioni di alcuni deputati hanno ribadito la necessità di procedere a «decisi tagli ai costi della politica con il dimezzamento del numero dei parlamentari e lo snellimento e la semplificazione delle autonomie locali», quale una delle possibili misure per “rafforzare” da subito la manovra economica prima che sia troppo tardi, per evitare di avvitarsi in una crisi di tipo greco in cui ogni intervento, pur giusto, viene percepito come inefficace perché tardivo»³⁵⁰. Solo il giorno prima, tra l’altro, era stato presentato un disegno di legge costituzionale volto alla modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione che proponeva una riduzione del numero dei Deputati da 630 a 300 e del numero dei Senatori da 315 a 150³⁵¹.

Ad ogni modo anche in dottrina si era sostenuto che «la contestazione sui costi e sull’utilità delle Regioni è tale peraltro, anche nell’opinione pubblica, che continua ad offuscare il tema

³⁴⁹ Tant’è che, ai sensi del d. l. n. 138/2011, Umbria e Molise avrebbero lo stesso numero massimo di consiglieri a fronte del fatto che la popolazione della prima Regione è sostanzialmente il triplo di quella della seconda. Inoltre, una ulteriore ed eventuale situazione di diseguaglianza si verificherebbe dalla previsione solo di un numero massimo di consiglieri e non anche di un numero minimo. Infatti, laddove fossero verosimili interventi regionali volti a ridurre il numero di consiglieri e assessori al di sotto del limite massimo indicato dal Governo, non sarebbe affatto scongiurato il rischio di differenziazione territoriale, oltre una soglia tollerabile, del rapporto elettori-eletti-nominati. Sicché «il discorso sull’eguaglianza può reggere solo e fintantoché si è certi che i numeri massimi indicati dal decreto si risolvano nella esatta definizione della composizione degli organi regionali». Cfr. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 39 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., pp. 11-12.

³⁵⁰ Si veda, in particolare, l’intervento del sen. Enrico Morando (PD): http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/Resaula/0/615464/index.html?part=doc_dc.

³⁵¹ Si tratta del disegno di legge n. 2891 a prima firma Belisario e sostenuto da altri 11 senatori del gruppo Italia dei Valori. Nella presentazione, tra l’altro, si legge che: «Col presente disegno di legge costituzionale, recante disposizioni in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori, si intende scorporare dal più ampio atto Senato n. 1587 (comprendente anche la diminuzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché la soppressione delle province), l’esclusivo tema della decurtazione dei parlamentari, al fine di consentirne una più celere trattazione ed approvazione. In forza del consenso generale registrato in seno alla Commissione Affari costituzionali sull’ipotesi di esaminare disegni di legge costituzionale recanti, esclusivamente, la riduzione del numero dei parlamentari, il presente disegno di legge si rende, infatti, tecnicamente necessario ai fini di una congiunzione con altri disegni di legge già presentati, anche successivamente a quello del Gruppo Italia dei Valori. Non può, infatti, non essere ribadito che l’atto Senato n. 1587 risulta presentato in Senato sin dal maggio 2009, senza essere mai stato sottoposto ad alcuna valutazione da parte della Commissione Affari costituzionali né, ovviamente, dell’Assemblea. L’obiettivo della riduzione del numero dei deputati (da 630 a 300) e dei senatori (da 315 a 150) che si intende in questa sede nuovamente riproporre è duplice: da un lato quello di rendere maggiormente efficiente il procedimento camerale nel suo complesso salvaguardando, nel contempo, il principio supremo della rappresentanza parlamentare. Dall’altro, quello di trasformare la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica in organi significativamente assai meno dispendiosi in termini di risorse economiche, nell’ambito di una auspicata maggiore sobrietà di tutte le istituzioni repubblicane, anche in riferimento alle altre amministrazioni statali centrali e periferiche. Nell’esplicitare che il presente disegno di legge costituzionale, in quanto privo di disposizioni transitorie, si intende applicabile sin dalla prima legislatura successiva a quella in corso, si auspica un suo rapido e celere esame».

dei costi dello Stato: magistratura, enti e società pubbliche, in relazione soprattutto alla resa di servizi alla collettività. Non è un caso che la costante discussione sui livelli di autonomia riconosciuti dalla Costituzione, a Regioni ed Enti locali, risulti di fatto «funzionale a evitare la riforma del Parlamento, della giustizia e dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, senza considerare che proprio queste strutture della Repubblica determinano una negativa immagine del Paese, anche a livello internazionale, comportando una mancanza di attrazione per gli investitori esteri»³⁵².

In sostanza il dibattito alimentato dalla riduzione delle dimensioni delle Assemblee regionali indicava come fosse preferibile cominciare ad intervenire dal centro piuttosto che dalla periferia. Tant'è che alla fine della fiera, al di là delle comparazioni con altri ordinamenti³⁵³, si è arrivati a rilevare «un numero di cittadini per parlamentare più basso di quello di cittadini per consigliere regionale, con buona pace dell'autonomia locale e della sussidiarietà»³⁵⁴. Cosa che si andrebbe a ricomporre con la riduzione del numero dei parlamentari, quasi a chiudere un cerchio.

Evidentemente il contesto di difficoltà economica e gli effetti della crisi della rappresentanza politica sui partiti regionali, unitamente al clamore mediatico degli scandali nelle regioni, hanno facilitato, in nome del risparmio, un intervento prioritario nei confronti dei territori.

1.3. Genesi e contesto della crisi della rappresentanza politica regionale

Infatti, nell'ambito del sempre più diffuso fenomeno di "rigetto" della politica, le Regioni sono state presentate come i "luoghi" dove si manifestano più che altrove gli aspetti deteriori della stessa: dalla corruzione alle infiltrazioni criminali, fino alla distrazione e allo spreco del denaro pubblico. Ma, oltre a questo, come ha brillantemente osservato Valerio Onida, si aggiunge il problema delle caratteristiche e delle qualità delle classi politiche e degli apparati che hanno governato e governano le Regioni, e quindi anche dei partiti. La «scommessa» delle Regioni degli anni Settanta si reggeva anche sulla aspirazione e la speranza di «riformare lo Stato», cioè di riuscire a produrre e a consolidare nuovi modi di essere e di operare degli apparati pubblici, utilizzando e sviluppando le capacità innovative delle autonomie [...]. Ma complessivamente si ha l'impressione che quella scommessa su una «nuova» politica e una «nuova» amministrazione regionale non abbia avuto il successo che si attendeva»³⁵⁵.

³⁵² S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit., p. 740.

³⁵³ Comparazioni che sono da considerare con cautela. Un quadro viene fornito da N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 34. In particolare, l'Autore evidenzia che il totale dei consiglieri delle Regioni italiane e Province autonome nel 2010 (circa 1.110 consiglieri, 770 dopo gli adeguamenti) era più basso di quello presente nella maggioranza degli Stati europei come la Germania (dove 16 Landtage contavano 1.890 componenti), la Francia (1.880 membri su 27 Consigli delle Regioni), la Spagna (1.218 componenti su 17 assemblee delle Comunità autonome) e la Svizzera (con 2.608 consiglieri cantonali).

³⁵⁴ Da un indice di rappresentanza di oltre 50.000 cittadini per consigliere regionale si è passati ad un rapporto che va oltre i 70.000 cittadini, a fronte di un Parlamento nazionale che 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. Così N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 34 e p. 43. Sull'alzamento dell'indice di rappresentanza dei Consigli regionali v. anche S. MANGIAMELI, *Il regionalismo tra crisi economica e riforme: la riscrittura del modello regionale?*, in Camera dei Deputati Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 201 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo I, p. 9.

³⁵⁵ V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 791 e 795.

Certamente, vi sono delle differenze rispetto alle fisionomie degli spazi politici regionale da un lato e nazionale dall'altro. Ma la crisi della rappresentanza politica territoriale, come si dirà, non è altro che l'effetto della crisi del sistema dei partiti a livello nazionale.

Al di là delle specificità di alcune arene politiche regionali, infatti, lo sviluppo dei sistemi di partito territoriali ha tendenzialmente seguito l'andamento nazionale, sia nel periodo di centralità e forza dei partiti che in quello (ancora attuale) di crisi. Ad evidenziarlo chiaramente è stato Martino Mazzoleni che ha studiato la struttura dei sistemi partitici regionali tra la prima e la seconda Repubblica riguardo alle quindici regioni ordinarie, essendo che condividono la propria storia e il giorno della elezione dei rispettivi Consigli³⁵⁶. In sintesi, nel periodo che va dal 1970 al 1992 non si rileva «una forte diversità tra il sistema partitico nazionale, modellato dalle elezioni per la Camera dei Deputati, ed i risultati aggregati delle elezioni dei quindici Consigli regionali»: i livelli di astensionismo vanno lentamente aumentando e, soprattutto dopo il 1975 quando raggiunge il suo climax, il dominio elettorale aggregato del duo Dc-Pci inizia ad essere eroso dal crescere delle preferenze per partiti terzi (*Psi in primis*) e dall'emergere di nuove formazioni. In particolare, dal 1975 in poi, si registra una tendenza degli elettori, sia nelle consultazioni nazionali che regionali, «a premiare sempre di più le piccole formazioni ed il Psi alle spese delle due forze politiche più grosse [...] e a cambiare il proprio voto da una consultazione all'altra». Dunque, nel periodo considerato, è possibile notare una sostanziale omogeneità tra la maggioranza dei sistemi partitici locali e quello nazionale, con qualche peculiarità in termini di equilibrio dei rapporti di forza tra i partiti e di comportamenti elettorali (volatilità/astensionismo) tra regioni del Nord e quelle del Sud e tra regioni *bianche e rosse*, al di là di consistenti differenze in alcune arene regionali (come Molise e Basilicata)³⁵⁷. Dal 1992, poi, si assiste ad una vera e propria «trasformazione». La scissione del Pci nel 1991, il successo di nuove forze politiche come la Lega Nord nel 1992, il cambiamento delle leggi elettorali per le elezioni parlamentari e locali nel 1993, il collasso di tutti i partiti di governo per effetto delle inchieste giudiziarie e l'emergere di forze politiche riformate o completamente nuove nel 1994 sono tutti fattori che hanno avuto effetto anche sui sistemi partitici regionali. Si registra così «una notevole espansione di frammentazione e volatilità, con un parallelo declino nella concentrazione partitica» ed il mutamento del sistema elettorale replica anche a livello regionale «la stessa struttura grossomodo bipolare e sostanzialmente competitiva», seppur con alcune differenze in specifiche realtà territoriali³⁵⁸.

³⁵⁶ M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/2002.

³⁵⁷ Ad esempio, il sistema molisano appare molto meno frammentato e competitivo di quello italiano e conserva fino al 1992 il carattere di «sistema a partito dominante»: infatti, soprattutto dalla metà degli anni Settanta, qui la Dc si conferma come forza egemone rispetto al Pci e Psi in rapporto alle medie dei risultati nazionali. Si veda M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit., pp. 462-467.

³⁵⁸ Si distinguono ancora Molise e Basilicata. Ma casi particolari interessano anche Lombardia (che fino al 1992 presenta il sistema più volatile e poi è tra i più stabili) e la Calabria (che in termini di volatilità presenta una tendenza opposta a quella lombarda). Per questo l'Autore ha individuato quattro classi di sistemi regionali, distinguendo: 1) quelli che sia prima che dopo gli anni Novanta non si discostano dalle tendenze del sistema nazionale, passando da sistemi «a partito dominante» a sistemi «a coalizione dominante» (Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Puglia); 2) quei sistemi partitici regionali che, pur non avendo evidenti tratti distintivi nel primo periodo, cambiano uno dei propri tratti con il passaggio alla c.d. Seconda Repubblica (Marche, Piemonte, Lazio, Calabria e Lombardia) e sono chiamati «sistemi in evoluzione»; 3) quei sistemi che, pur evolvendosi rispetto al dato nazionale nella Seconda Repubblica, avevano alcuni tratti peculiari anche prima del 1990 (Abruzzo e Campania); 4) infine i sistemi partitici più

Inoltre, rispetto ad un quadro legato ad un assetto competitivo bipolare che si è sostanzialmente consolidato nelle regioni negli anni successivi e generalmente non è stato sconvolto più di tanto con l'avvento della c.d. Terza Repubblica, vi sono da aggiungere ulteriori considerazioni: 1) le elezioni per i Consigli regionali sono interpretate dall'elettorato come un appuntamento altamente politico e comunemente gli stessi attori politici considerano le consultazioni regionali come un test dell'opinione politica nazionale; 2) in più la prossimità con i candidati che si ha nelle elezioni regionali determina che almeno parte degli elettori voti in maniera diversa nelle consultazioni nazionali (o europee) e in quelle locali, dal momento che «in occasione del voto amministrativo, i legami più stretti e la conoscenza diretta tra elettori candidati ed eletti possono spingere alcuni cittadini ad ignorare le sigle di partito, che rivestono al contrario grande importanza nelle consultazioni parlamentari»³⁵⁹; 3) infine, nelle regioni più piccole, come il Molise e la Basilicata, dove ci sono statisticamente meno abitanti per seggio del Consiglio regionale, proprio la maggiore diffusione di contatti diretti e legami di parentela o di prossimità tra politici e cittadini può spiegare le peculiarità dei rispettivi sistemi partitici regionali³⁶⁰.

Venendo più ad una logica di contesto legata al mondo politico regionale e tenendo conto di una serie di variabili, anche e soprattutto istituzionali, un primo elemento di riflessione emerge dal modo con cui i politici locali guardano alla propria carriera a livello regionale, che rappresenterebbe per loro una migliore opportunità, poiché preferirebbero essere «primi in periferia piuttosto che ultimi al centro»³⁶¹. Un'altra caratteristica che è possibile evidenziare è che si registra una scarsa rilevanza della variabile ideologico-partitica nella scelta e nella valutazione da parte dei cittadini³⁶². Ad incidere sul punto è stato indubbiamente il cambiamento della forma di governo: «l'effetto congiunto delle riforme istituzionali e organizzative e la ristrutturazione della meccanica e della dinamica del sistema dei partiti parrebbe essere stato, come segnalato da commentatori ed analisti, una gerarchizzazione della politica regionale appannaggio del presidente della giunta nei confronti dei membri del governo regionale, dei partiti e dell'amministrazione»³⁶³. Come è stato efficacemente osservato³⁶⁴, infatti, dalla seconda metà degli anni Novanta, dopo un periodo di transizione, si è passati dalla figura di un presidente-negoziatore (incaricato di tessere una serie di relazioni politiche e istituzionali tra i componenti della maggioranza, i singoli assessori e i referenti nazionali del partito di appartenenza in un quadro di alleanze post-elettorali)³⁶⁵ a

inusuali (Molise e Basilicata) che hanno avuto una evoluzione esattamente opposta alle tendenze dei partiti nazionali, sia nel primo che nel secondo periodo. Cfr. M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit., pp. 467-475.

³⁵⁹ M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia* ..., cit., p. 478. Qui l'Autore evidenzia che secondo alcuni (Corbetta e Parisi) è normale per gli elettori privilegiare il c.d. voto di scambio in elezioni locali e preferire il voto di appartenenza e di opinione in quelle nazionali, che sono ritenute politicamente più salienti.

³⁶⁰ Cfr. M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit. p. 483.

³⁶¹ La spiegazione che viene individuata da Feltrin in trono agli anni Novanta è ripresa da M. CERRUTO, *La classe politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013.

³⁶² R. VIGNATI, *Come i cittadini e la classe dirigente locale giudicano le regioni*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013.

³⁶³ G. PASSARELLI, *La presidenzializzazione della politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013, p. 156.

³⁶⁴ *Ivi*, pp. 157-169.

³⁶⁵ Al di là di una generale influenza della politica nazionale è possibile evidenziare alcune specificità. Come scrive Passarelli, «Lombardia l'elezione indiretta del presidente e della giunta rendeva i tempi dell'insediamento dell'esecutivo regionale vulnerabili agli incerti equilibri tra i partiti della coalizione, Dc e Psi *in primis*, con

quella di presidente-dominus della Regione (che ha tentato, sul versante politico, di controllare le funzioni chiave sia in giunta che in consiglio, attraverso la nomina di assessori tecnici nella squadra di governo regionale e attraverso la candidatura a consiglieri di persone fidate e politicamente legate, anche mediante le c.d. “liste del presidente”)³⁶⁶. Vi è da aggiungere, tra l’altro, che questa presidenzializzazione ha interessato anche il partito di riferimento, determinando solo un potenziale elemento di rafforzamento del sistema: come ricorda Passarelli, infatti, «il listino che doveva servire per cooptare le competenze, la squadra del presidente, e sottrarle al logorio della ricerca delle preferenze, è spesso usato per garantire le figure più controverse e meno presentabili del ceto politico».

Ulteriori effetti sul sistema partitico regionale, inoltre, derivano dalla legislazione elettorale, attraverso soglie di sbarramento più o meno elevate in rapporto alla frammentazione inter-partitica e attraverso l’utilizzo o l’abolizione del voto di preferenza in relazione alla c.d. frammentazione intra-partitica. Per quanto riguarda le soglie di sbarramento (generalmente più basse per le liste in coalizione) non si può escludere la rilevanza anche di quelle c.d. implicite, date cioè dal numero di seggi a disposizione e dunque dalle dimensioni delle Assemblee. In relazione al voto di preferenza, invece, da un lato ci sono le ragioni di chi ritiene che lo stesso sia «l’unico strumento a disposizione degli elettori per condizionare in modo trasparente il processo di scelta dei candidati alle cariche politiche [...]»; e dall’altro c’è chi pensa che un uso massiccio delle preferenze favorirebbe una “crescita delle spinte centrifughe interne ai partiti, che già soffrono di scarsa coesione a causa del venir meno del collante ideologico, e dunque [una crescita] della frammentazione, [un] aumento dei costi delle campagne elettorali, [la prevalenza della] rappresentanza di interessi particolaristici in luogo di quelli più generali [e] rischi di diffusione di pratiche clientelari nella raccolta del consenso»³⁶⁷.

Tutto questo, ovviamente, riverbera sulla organizzazione delle Assemblee e sul processo legislativo. In particolare, la scarsa selettività dei sistemi elettorali regionali ha rappresentato anche l’origine dell’elevata frammentazione assembleare di molti consigli. Come è stato rilevato, infatti, «le forze politiche regionali [tendono] a distribuirsi (a frammentarsi)

contrattazioni che spesso hanno superato i tre mesi». E se qui in alcuni casi l’elezione del presidente della giunta è stata vincolata e dipendente dai risultati elettorali nazionali, nonché da quelli per l’elezione del sindaco di città politicamente importanti come Milano, in Emilia-Romagna si è registrata una tendenza diversa. Infatti, dal 1970 al 1990, quando il Pci in seno al consiglio regionale aveva la maggioranza assoluta dei seggi dando vita a governi monocolore, le vicende politiche nazionali non hanno avuto una significativa capacità di incidere sugli assetti istituzionali della regione.

³⁶⁶ Se prima del 1999, la composizione della giunta era quasi esclusivamente appannaggio dei partiti che – a livello regionale – restavano saldamente i principali attori politici e i *gatekeepers* delle vicende politiche regionali, oggi gli stessi partiti dipendono molto dalla volontà politica del presidente. In merito allo spostamento nella *balance of power* all’interno dei partiti a favore del presidente rispetto ai quadri intermedi, a seguito dell’elezione diretta del presidente e del mutato processo di selezione della leadership del partito, si possono richiamare gli esempi fatti dal Passarelli. Da un lato le primarie pugliesi del 2005 vinte dall’esponente di un partito minore, Nichi Vendola, grazie alla legittimazione popolare e dall’altro l’utilizzo delle c.d. liste elettorali del presidente, utilizzate soprattutto dal 2005 e che hanno riportato una performance importante. Cfr. G. PASSARELLI, *La presidenzializzazione della politica regionale*, cit., pp. 174-180. Torniamo a sottolineare, infatti, che la modifica costituzionale del 1999 ha cambiato profondamente i rapporti tra gli organi della Regione, a favore di una centralità delle Giunte e dei Presidenti, i quali, anche se eletti a suffragio universale e diretto, possono comunque essere sfiduciati dall’Assemblea ma al prezzo dell’automatico scioglimento di quest’ultima (in base al principio del “*simul stabunt, simul cadent*”).

³⁶⁷ A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Mulino, Bologna, 2007, pp. 258-260.

occupando gli spazi concessi tanto dalle regole elettorali che dalle dimensioni, e dalle regole interne, delle assemblee” e “come per qualsiasi altro organo collegiale, il crescere della frammentazione interna «se in via teorica va a vantaggio della sua rappresentatività, in concreto ne diminuisce grandemente l’efficienza»”³⁶⁸.

A tal proposito, dunque, ci limitiamo a lanciare un breve sguardo alla produzione legislativa e all’attività delle Assemblee. A fronte di una progressiva contrazione del volume della legislazione prodotto dalle regioni a partire dagli anni Novanta (in conseguenza della stagione di riforme della forma di governo regionale) bilanciata dall’incremento di atti regolamentari, cresce la quantità relativa di proposte di legge di origine consiliare, le quali, pur avendo un tasso medio di successo del 15% a fronte dei progetti di giunta, indicano una debole razionalizzazione dei processi di formazione delle decisioni (legislative)³⁶⁹. In ogni caso l’attività dei Consigli dipende molto più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento degli stessi. Ma comunque si può rilevare che, sia prima che dopo la riduzione dei consiglieri operata a partire dal 2011, a parte variazioni poco significative, la produzione legislativa è rimasta sostanzialmente stabile, considerando che l’attività delle Assemblee regionali si sostanzia anche (e soprattutto) da pareri, atti ispettivi e di indirizzo. Fermo restando che i dati quantitativi dicono molto poco sui contenuti e sulla qualità della legislazione. In ogni caso, a livello organizzativo, si è registrata una riduzione del numero delle commissioni permanenti ed un lieve aumento dei gruppi consiliari a svantaggio delle componenti monocratiche, che pure permangono per una frammentazione che non è scomparsa, essendo originata da una serie di variabili³⁷⁰.

Infine, un altro elemento da tenere in considerazione, in una logica di contesto, è il tasso di ricambio dei consiglieri regionali, oltre al profilo degli stessi. Nelle prime quattro legislature, a parte lievi eccezioni, il tasso di ricambio della classe politica regionale era in larga misura determinato dai cambiamenti del mercato elettorale interno ai singoli partiti, in

³⁶⁸ F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013, pp. 135-136. Sul punto l’Autore aggiunge che «l’attribuzione in quota proporzionale dell’80% dei seggi consiliari, unita a soglie di sbarramento relativamente basse, insieme al sistema del listino del presidente, da un lato ampliano le possibilità di accesso ai consigli regionali anche alle liste minori; dall’altro, in maniera incoerente rispetto alla cornice bipolare della competizione elettorale, introducono elementi di competizione tra partiti, nonché tra candidati del medesimo partito (dove esistono le preferenze), all’interno delle stesse coalizioni. Ma se la frammentazione non è disincentivata in entrata, diventa ancora più importante la disciplina dei gruppi così com’è fissata dai regolamenti consiliari. E ci riferiamo, in particolare, al numero minimo di membri richiesto per la formazione di un gruppo. Va da sé che soglie numeriche più elevate riducano le possibilità di frammentazione delle forze politiche all’interno del consiglio, oltre a influenzarne le strategie (elettorali) in ingresso». E ancora, a p. 140, in merito alle dimensioni delle commissioni: «in molte regioni il numero di componenti di ciascuna commissione è di circa un terzo di quelli dell’assemblea e in alcuni casi raggiunge e supera la metà di questi (come in Abruzzo, Basilicata, Liguria, e Piemonte). È dunque innanzitutto il combinato di un’elevata frammentazione in gruppi delle assemblee regionali e della numerosità delle singole commissioni ad andare a svantaggio della funzionalità di queste sedi, fino a minarne la stessa ragione d’essere come arene specializzate di confronto, controllo e proposta». Un problema opposto, si ha, invece, con numeri troppo risicati, come l’esempio del Molise – che dopo gli interventi di adeguamento alle riforme del 2011 – si ritrova ad avere tre delle quattro commissioni permanenti con 5 componenti (a fronte di un Consiglio regionale di 20 componenti più il Presidente della Giunta), cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero*, cit., p. 212.

³⁶⁹ Dalle circa 300 leggi (con una media di 1.000 articoli) del 1971, i venti consigli regionali hanno prodotto ben oltre 1200 leggi nel 1990. Il dato decresce progressivamente fino ad uno standard che si attesta tra le 600 e le 800 tra il 2005 e il 2007 con un parallelo aumento del numero medio di articoli contenuti in ogni singola legge. Cfr. F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee*, cit., pp. 129-130 e p. 142.

³⁷⁰ Si vedano i rapporti dal 2010 al 2018 dell’Osservatorio sulla legislazione.

presenza di una limitata mobilità di elettori tra un partito e l'altro³⁷¹. Comunque “al netto delle alternanze” e della crescita nel numero assoluto dei seggi a disposizione, la «tendenza al ricambio», al contrario di quanto potrebbe apparire a prima vista, [ha continuato] a decrescere, dopo l'impennata del 1995³⁷². E, anche se il ricambio è stato relativamente maggiore a livello regionale rispetto a quanto accade in parlamento (con le eccezioni delle politiche del 2013 e del 2018), comunque la classe politica regionale era (ed in certa misura è) composta da persone che prima di entrare in Consiglio appartenevano ad una qualche componente del ceto politico³⁷³.

Detto questo, dunque, è evidente come la crisi della rappresentanza politica regionale sia originata da una crisi dei partiti a livello nazionale, germogliata in un contesto sociale, culturale e tecnologico diverso da quello precedente agli anni Novanta e che, tra l'altro, ha visto l'emergere del ruolo dei mezzi di comunicazione di massa (e oggi dei *social media*) tra gli attori della nuova scena politica.

L'affievolimento delle ideologie e il farsi strada di una diversa relazione tra i partiti e le élite economico-finanziarie che sostanzialmente ha prevalso su quella con i tesserati e i militanti (anche a seguito delle esigenze di finanziamento della politica, in particolare dopo il referendum del 1993) ha determinato il tratteggiare l'elettorato solo come un “mercato di voti”. In sostanza, per citare Mangiameli, «i partiti sono diventati dei consorzi: gruppi piccoli, autoreferenziali che cercano il loro fondamento nel potere e non nella rappresentanza»³⁷⁴.

L'accelerazione dell'astensione a partire dagli anni Ottanta (con la crisi delle ideologie e delle forti identificazioni partitiche), le inchieste di Tangentopoli nei primi anni Novanta, il ridimensionamento della presenza territoriale dei partiti e il fenomeno della

³⁷¹ Delle differenze si possono però notare tra i diversi partiti, poiché nella Dc era molto più frequente che nel Pci trovare la figura del consigliere di lungo corso. Cfr. S. VASSALLO – M. CERRUTO, *Come (non) cambia la classe politica regionale*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Mulino, Bologna, 2007, p. 204.

³⁷² *Ivi*, p. 205.

³⁷³ In base ai dati che presentano Vassallo e Cerruto solo il 5% dei consiglieri è rappresentato da *outsider*, cioè da persone che in precedenza non avevano ricoperto alcun incarico riconducibile ad una attività politica. Un altro elemento che si può mettere in luce, tra l'altro, è il profilo formativo-professionale dei consiglieri e il modo con cui si comportano durante le elezioni. A fronte di un consistente seppur discontinuo aumento dei politici di professione, nelle prime quattro legislature aumenta la percentuale dei consiglieri con occupazioni tipiche delle classi medie (impiegati ed insegnanti) e a partire dal 1990 cresce anche la quota dei consiglieri con un passato professionale di livello medio-alto (professioni liberali, imprenditori, dirigenti). Per quanto riguarda l'atteggiamento elettorale degli stessi, è stato messo in luce che al Sud prevalgono generalmente elementi notabili, per cui per essere eletti sono importanti le risorse che i singoli candidati sono in grado di mobilitare individualmente (reputazione, denaro, sostegno da parte dei gruppi di interesse). Mentre al Nord o nella c.d. zona rossa continua a contare in misura maggiore il sostegno delle organizzazioni politiche e l'investimento fatto dai candidati in termini di militanza. Ovviamente tutto questo presenta delle sfumature a seconda dei partiti, anche per quanto riguarda una apertura più o meno ampia alla c.d. società civile, che comunque è stata sempre in aumento nel corso degli anni soprattutto per le elezioni locali. Su questi aspetti, si vedano in particolare S. VASSALLO – M. CERRUTO, *Come (non) cambia la classe politica regionale*, cit.; M. CERRUTO, *La classe politica regionale*, cit. Vi è da aggiungere, poi, un altro elemento interessante che emerge da una indagine Censis del 2018: cioè quello relativo al fatto che la maggior parte dei consiglieri in carica intervistati (52,1%) ritiene che il proprio ruolo sia innanzitutto quello di contribuire alla crescita sociale ed economica del territorio regionale, mentre è più contenuta la percentuale (30,3%) di chi ritiene di dover operare soprattutto come rappresentante delle istanze collettive che emergono nella Regione.

³⁷⁴ S. MANGIAMELLI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia (ottobre 2013)*, intervento al Seminario in preparazione del Convegno sulla democrazia, organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Roma, Sala della Regina – Camera dei Deputati. Il testo è reperibile sul sito web dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie.

disintermediazione nell'ultimo decennio, in una stagione che ha visto crescere sentimenti antipolitici e orientamenti populistici, sono stati i fattori principali di questa crisi, in un contesto in cui l'azione del decisore centrale ha continuato ad operare lungo due principali direttive: 1) quella della tenuta dei conti pubblici attraverso la c.d. *spending review* (termine utilizzato in Italia fin dal 2006) e 2) il tentativo di offrire una risposta a quel *sentiment* ormai diffuso che vedeva «l'azione politica come pratica di potere piuttosto che come difesa dell'interesse collettivo»³⁷⁵. In altre parole, «la saldatura tra esigenze di contenimento della spesa (proposte come inevitabili e improcrastinabili a copertura delle misure di sostegno all'economia e alle famiglie) ed esigenze di abbattimento del “costo della politica”, ha contribuito alla costruzione di un “paniere dei panni sporchi” che poteva essere riempito con qualunque cosa [...]»³⁷⁶. Sicché questo ri-accentramento di poteri, ruoli, funzioni, risorse e spazi decisionali ha prodotto un rapido svuotamento dei poteri locali, «con Comuni non più in grado di rispondere alle domande dei cittadini, Province derubricate ad organi di secondo livello, Regioni rese impotenti dai bilanci della sanità e delegittimate dagli scandali», determinando una progressiva disaffezione per la partecipazione elettorale al voto locale e una perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni periferiche e il loro operato³⁷⁷. Una crisi che, per tramite dei partiti, ha investito anche le istituzioni, consegnandoci un Paese profondamente impoverito sotto il profilo della “consistenza istituzionale”, avendo le stesse perso quel loro ruolo fondamentale di “cerniera” tra la dinamica politica e la dinamica sociale³⁷⁸. E in tutto questo, di fronte all'incapacità dei partiti di avviare una fase di rigenerazione e di superare la frammentazione al loro interno, «il primato del territorio viene ribadito [...] come terreno di affermazione di una concezione molto personalistica della politica locale»³⁷⁹.

Del resto, come si è accennato precedentemente, la progressiva delegittimazione della classe politica regionale è stata in particolar modo determinata da tutta una serie di scandali che hanno colpito alcune Giunte e Consigli regionali. Infatti, oltre al fattore congiunturale della crisi economico-finanziaria, gli scandali a ripetizione sono stati altrettanti colpi inferti alla «mitologia delle autonomie regionali, ossia il cardine di quello che avrebbe dovuto essere il federalismo all'italiana»³⁸⁰.

Ad emergere per primo è stato lo scandalo della Regione siciliana con la giunta guidata da Raffaele Lombardo, che nel 2008 ottenne oltre il 65% dei voti, sostenuto dal suo movimento (Movimento per le Autonomie), dal Pdl e dall'Udc. Si trattava della prima volta che un Presidente della Regione Sicilia non era espressione di un partito nazionale ma dell'autonomia locale, dopo l'esperienza del milazzismo alla fine degli anni Cinquanta. Contrasti all'interno della maggioranza, indagini della DDA di Palermo nei confronti di un

³⁷⁵ Sul punto si veda il *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome e del CENSIS dal titolo “*Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale*”, Roma, luglio 2018, pp. 13 e ss.

³⁷⁶ Aspetti descritti a pagina 19 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

³⁷⁷ Aspetti descritti a pagina 21 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

³⁷⁸ Il punto è questo e non un problema di legittimazione democratica per le istituzioni repubblicane. Pertanto, si invoca un meccanismo di rilegittimazione, un nuovo ruolo, un rilancio della loro funzione di congiunzione, pur essendo consapevoli che per farlo «occorrerà probabilmente superare la fase attuale caratterizzata da una consistente alimentazione – dall'altro e dal basso – di spinte populiste e di acrobatiche disintermediazioni». Sul punto si veda in particolare pagina 23 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

³⁷⁹ Aspetti descritti a pagina 30 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

³⁸⁰ M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 478.

assessore regionale (oltre che di un deputato della Regione Sicilia), rimpasti di governo, diverse inchieste giudiziarie a carico di una buona parte dei componenti dell'ARS hanno costellato la presidenza Lombardo, culminata con l'indagine per concorso esterno in associazione mafiosa a carico dello stesso Presidente oltre che di un deputato regionale e vari sindaci e amministratori catanesi³⁸¹.

Nel 2012 in Lazio, invece, è esploso lo scandalo dei rimborsi, che riguardava la gestione dei fondi pubblici da parte del Pdl, sotto la presidenza di Renata Polverini. Le inchieste, infatti, hanno smascherato le manovre legate ai fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari e dei relativi rimborsi: nel giro di due anni (2010-2011) si è passati da 1 a ben 13,9 milioni di euro in quanto a risorse a disposizione dei gruppi, con l'avallo di tutti i partiti (dunque anche di Pd e IdV che erano all'opposizione) in Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. In sostanza, la lente degli inquirenti ha svelato il sistema delle spese, rimborsate con denaro pubblico, che nulla avevano a che fare con i compiti istituzionali dei membri dell'Assemblea. Lo scandalo, partito dall'inchiesta sulla gestione dei fondi del Pdl da parte dell'ex capogruppo Franco Fiorito, ha portato la Polverini a minacciare le dimissioni se non fosse stato votato un pacchetto di tagli ai costi della politica, poi passato all'unanimità. Finché la presidente Polverini non ha deciso di mettere comunque fine alla legislatura (dichiarando di «aver interrotto il cammino di un Consiglio non più degno di rappresentare il Lazio»), a seguito dello scalpore provocato dalla vicenda e dall'annuncio delle dimissioni dei 29 consiglieri di opposizione³⁸². Il tutto in un momento particolarmente delicato, viste le esigenze di interventi statutari per la riduzione del numero dei Consiglieri regionali, come si vedrà meglio nelle pagine che seguiranno.

Un altro scandalo che ha avuto un'eco mediatica travolgente è stato quello che ha riguardato la Lombardia, decretando la fine del "regno" di Roberto Formigoni, alla guida della Regione ininterrottamente dal 1995 al 2013: i dibattiti sulle liste pulite, la vicenda delle presunte firme false per il listino del presidente alle elezioni 2010, le indagini giudiziarie (in particolare l'inchiesta sulla sanità privata) e gli scandali sui rimborsi ai gruppi consiliari che

³⁸¹ Per quanto riguarda i componenti dell'Ars, nell'intera legislatura, su 90 deputati regionali, 18 risultavano indagati in procedimenti di vario tipo, sospettati di reati che vanno dall'abusivismo edilizio alla omissione di atti d'ufficio, dalla truffa alla concussione, dal falso in bilancio al concorso esterno in associazione mafiosa e al voto di scambio; 6 indagati ma già condannati per altri reati e altri 6 indagati e arrestati o messi ai domiciliari durante la legislatura. Tra l'altro dieci di questi trenta sono stati anche rieletti nella legislatura regionale successiva. Alla fine, soprattutto a seguito dell'inchiesta Iblis che ruotava attorno a presunti rapporti tra esponenti di Cosa Nostra e mondo politico e imprenditoriale, il presidente Lombardo presentò le dimissioni il 31 luglio 2012. A questo poi è da aggiungersi la tematica dei costi, con una Assemblea regionale siciliana con spese importanti (da quelle di funzionamento agli emolumenti) e con le consulenze da record della stessa Giunta Lombardo (700 incarichi in quattro anni e mezzo di legislatura, per una spesa di 8,5 milioni di euro). Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 490-497

³⁸² In particolare, il piano per il risparmio dei costi della politica varato in Lazio ha previsto tra l'altro l'abolizione delle 3 commissioni speciali, il dimezzamento delle 16 commissioni permanenti, l'azzeramento dei finanziamenti ai gruppi consiliari e il dimezzamento dei fondi disponibili per il rapporto eletto-elettore. In più si stabiliva l'abolizione dei gruppi consiliari unipersonali (su 71 componenti dell'Assemblea regionale vi erano ben 17 gruppi, tra cui 8 mono gruppi che comunque rappresentavano una spesa!) e si prevedeva la riduzione dei componenti del Consiglio regionale e della Giunta. Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 497-502. Si veda anche D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. fed.*, 2/2013, p. 509 ss.

portarono a 40 avvisi di garanzia a consiglieri del Pdl e della Lega Nord hanno caratterizzato gli ultimi anni del suo (lungo) mandato³⁸³.

Ma le altre regioni italiane non sono rimaste immuni da scandali e inchieste che hanno minato (giustamente) la credibilità e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Dalla Sardegna al Friuli-Venezia Giulia, dal Piemonte alla Basilicata: sempre in quegli anni in sedici regioni su venti l'opinione pubblica si è indignata per le spese folli che hanno riguardato diversi consiglieri regionali³⁸⁴.

In ogni caso, la riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni non ha determinato un sostanziale cambio di passo rispetto a queste derive patologiche, (seppur quasi all'ordine del giorno) dei sistemi politici regionali: per citare altri casi, tra il 2013 e il 2014 è scoppiato lo scandalo del Mose di Venezia che ha coinvolto, tra gli altri, l'ex governatore Giancarlo Galan, mentre più di recente ha fatto clamore l'inchiesta sulla sanità lucana che, nel gennaio 2019, ha portato l'ex presidente della Basilicata Marcello Pittella a presentare le dimissioni³⁸⁵.

Certamente non sono mancati anche gli scandali a livello nazionale (e comunale) che hanno colpito tanto la politica, quanto le amministrazioni e il mondo delle imprese (ad esempio l'inchiesta Consip per citare una delle più recenti), ma non è questa la sede per soffermarvisi. Ad ogni modo, è agevole comprendere come, proprio in ragione di quella prossimità al cittadino che si è più volte richiamata, “questo circolo vizioso che si crea fra comportamenti dei politici, delegittimazione della classe politica e sfiducia verso le istituzioni è ancora più rilevante a livello regionale”³⁸⁶.

Per riprendere Ferraiuolo, «la degenerazione delle dinamiche rappresentative (e i dilaganti fenomeni di corruzione o di semplice amoralità che di essa sono solo la traccia più eclatante)

³⁸³ In particolare, con accuse che vanno dalla corruzione al finanziamento illecito ai partiti, dal voto di scambio al concorso esterno in associazione mafiosa, sono stati indagati, oltre al presidente Formigoni, quasi l'intero Ufficio di Presidenza, cinque assessori e vari consiglieri. In merito allo scandalo dei rimborsi, per i quali sono stati coinvolti 40 consiglieri dei due partiti di maggioranza con l'ipotesi di peculato, secondo i pubblici ministeri “tutti avrebbero utilizzato denaro pubblico che spettava ai gruppi consiliari per spese “estrane” al loro mandato”. Su tutti poi il caso sanità-Formigoni, rispetto a cui le indagini per corruzione e finanziamento illecito ai partiti costringeranno il Governatore alle dimissioni, dopo 17 anni al potere. Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 502-505. E' cosa nota, tra l'altro, nel febbraio 2019 la condanna in via definitiva di Formigoni a 5 anni e 10 mesi per corruzione nel processo per il crac delle fondazioni Maugeri di Pavia e dell'ospedale San Raffaele di Milano (durante il processo di primo grado il pm Laura Pedio ha ricordato come “70 milioni di euro” erano stati “tolto ai malati per i suoi sollazzi”). Dopo 5 mesi in carcere per effetto della legge c.d. Spazzacorrotti in base alla quale il reato di corruzione è stato inserito tra i reati ostativi alla richiesta di misure alternative, da fine luglio 2019 sconta la pena ai domiciliari in ragione dell'età (vista l'impossibilità del presupposto della collaborazione) e del dichiarato riconoscimento del disvalore delle condotte. Cfr. *Roberto Formigoni, condanna a 5 anni e 10 mesi in Cassazione: l'ex governatore lombardo dovrà andare in carcere*, in *Il Fatto quotidiano*, 21 febbraio 2019; *Roberto Formigoni, concessi i domiciliari all'ex governatore: è uscito dal carcere*, in *Il Fatto quotidiano*, 22 luglio 2019. Si veda anche D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni*, cit., p. 509 ss.

³⁸⁴ Si vedano i rinvii agli articoli di stampa contenuti in M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 505. Si veda anche *Spese folli, la grande abbuffata delle Regioni. Indagini in tre su quattro*, in *Il Fatto quotidiano*, 14 dicembre 2013.

³⁸⁵ Per delle ricostruzioni di queste vicende si vedano: *Venezia, decine di milioni di tangenti e una ventina di condanne: perché non c'è il Mose a proteggere la città*, in *Il Fatto quotidiano*, 13 novembre 2019; *Sanità, a giudizio Marcello Pittella: ex presidente della Basilicata fu arrestato per nomine e concorsi pilotati*, in *Repubblica*, 18 febbraio 2020.

³⁸⁶ M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 507.

richiederebbero soluzioni strutturali, che muovano dalla individuazione delle radici dei problemi»³⁸⁷.

1.4. Numeri, partiti e democrazia: note a margine.

A riprova dell'esigenza di soluzioni strutturali vi è il dato della "debolezza reputazionale" delle nostre istituzioni (non solo) periferiche. Secondo i dati dell'Istituto Demos & Pi, dal 2002 al 2012 la fiducia nelle istituzioni regionali è calata di ben 13 punti percentuali, passando dal 37,7% al 24,5%³⁸⁸. Un ulteriore calo della fiducia nelle istituzioni locali italiane è rilevato dai dati Eurobarometro del 2017 (23%), a fronte di una media europea del 51%³⁸⁹. Dal quadro che emerge, invece, dall'ultimo rapporto "Gli italiani e lo Stato" (2019) a cura di Demos & Pi, a fronte di un certo declino dei principali riferimenti del sistema politico e istituzionale (la fiducia nei partiti è al 9%, nel Parlamento al 15% e nello Stato al 22%), la fiducia nelle Regioni sembra attestarsi sul 30%³⁹⁰.

Dunque, il punto è: soluzioni strutturali possono essere rappresentate da riforme costituzionali o da interventi legislativi che, come nel caso delle Regioni nel 2011 o in quello

³⁸⁷ G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., p. 26. Infatti, come continua più avanti l'Autore, «di fronte all'assenza di un radicato sentimento di appartenenza territoriale, i partiti tradizionali – caratterizzati da un peso preponderante degli apparati centrali – si sono mostrati incapaci di favorire qualsiasi processo interno di "federalizzazione", rivolto ad assicurare quantomeno – e non sarebbe stato poco – un costante e fisiologico flusso di relazioni tra centro e periferia, canali fluidi di crescita e ricambio delle classi dirigenti e, in definitiva, una capillarizzazione dei circuiti della partecipazione democratica. Il rapporto tra dimensione centrale e locale si è rivelato, all'opposto, del tutto disarticolato. I processi di decentramento sono stati essenzialmente utilizzati per supportare la proliferazione di centri locali del potere che, seppur formalmente ascrivibili a determinati partiti nazionali, si sono resi, di fatto, progressivamente autosufficienti e hanno assunto spiccati tratti di personalizzazione». Di certo, non gioverebbero nuove *fictio* per aumentare le poltrone in Consiglio, così come rilanciato di recente dall'assessore all'Urbanistica della Regione Puglia Alfonso Piscichio che – sulla scorta di quanto già avvenuto in altre regioni – vuole adottare il meccanismo per aumentare i consiglieri regionali sospendendo dai 50 quelli che hanno incarichi assessorili per far entrare i primi dei non eletti, dubitando che si tratti di un'operazione volta solamente a recuperare una quota di rappresentanza perduta. Si veda: *Regione Puglia. Emiliano stoppa il blitz per aumentare il numero dei consiglieri: "Non in programma"*, in *La Repubblica*, 8 febbraio 2020.

³⁸⁸ Li riporta M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 506-507, evidenziando anche l'eccezione del 2005 che ha registrato un picco pari al 41,4% «in occasione della ondata di consultazioni amministrative che portarono al ricambio di ben 14 delle 15 Regioni a statuto ordinario (il Molise andò al voto nel 2006)».

³⁸⁹ L'indagine mostra, tra l'altro, una fiducia nei partiti ai minimi termini in quasi tutti i contesti nazionali (11% in Italia, 10% in Francia, 7% in Spagna a fronte di una media UE del 19%), tranne che in Germania (38%), oltre che una scarsa fiducia nel Governo e nel Parlamento in Italia (rispettivamente 17% e 18%) e in Spagna (18%), a fronte di una media europea che va ben oltre il 30%. In ogni caso prevale, in tutti i contesti, una generale fiducia nelle Forze di Polizia, che comunque in Italia (68%) è inferiore rispetto a Francia (80%), Germania (86%), Spagna (78%) e alla media dell'UE a 28 (75%). Tali dati, elaborati dal Censis, sono consultabili a p. 24 del citato *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome e del CENSIS.

³⁹⁰ Cresce la fiducia nelle Forze dell'Ordine (73%), seguita da quella nel Papa (66%) e nel Presidente della Repubblica (55%). Dal rapporto, inoltre, emerge come la "sfiducia politica" proceda insieme ad una ripresa dell'impegno e della protesta sociale, rappresentata dalla mobilitazione dei cittadini intorno a questioni di interesse comune, come il clima o in generale il futuro (si vedano le mobilitazioni ispirate da Greta Thunberg e quelle promosse delle Sardine). In più, si mette in luce come l'86% degli intervistati in generale sia a favore della riduzione del numero dei parlamentari (rispetto agli elettori dei principali partiti vi è un 38% che valuta la riduzione molto positiva ed un 48% che la ritiene comunque positiva). Cfr. DEMOS & PI, *Gli italiani e lo Stato (rapporto 2019)*, consultabile su www.demos.it.

dello Stato dal 1993 a seguito dei (relativamente frequenti) cambiamenti della legge elettorale, sono andati ad incidere sul sistema politico-istituzionale complessivamente considerato?

Certamente, come si è avuto modo di tratteggiare, qualunque intervento volto a modificare il numero dei componenti delle Assemblee elettive – sia esso incluso in una riforma puntuale od organica – necessita di tutta una serie di adeguamenti perché le stesse possano funzionare (regole elettorali, regolamenti interni etc..) nell’ambito di una determinata forma di governo. Non a caso, anche per questi motivi, tali riforme possono essere analizzate e dunque giudicate considerandone le ragioni (dichiarate e non) pure sulla base delle (relative) opportunità, prefigurandone gli effetti o basandosi meramente sui dati numerici e sulle loro immediate implicazioni (modifiche di quorum, modifiche al numero dei componenti delle commissioni, ampliamento o restringimento dei collegi e dunque del rapporto eletto-elettore, etc).

Fatto sta che, nell’attuale dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari, tutti bene o male concordano sull’effetto del rafforzamento delle segreterie e delle direzioni centrali dei partiti: questo a scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali? o a vantaggio di una (si spera) migliore selezione del personale politico parlamentare?³⁹¹

L’esempio dato dalle vicende istituzionali e politiche che hanno riguardato le Regioni non lascia ben sperare. Anche se, rispetto ad una crisi della rappresentanza partitica con un’origine nazionale e stante una diversa forma di governo con un ruolo preponderante (non solo nei fatti) del Presidente della Giunta, la riduzione degli spazi della rappresentanza politica regionale non ha determinato un sensibile cambiamento nelle dinamiche del sistema partitico territoriale, né ha di fatto aumentato il prestigio dei consiglieri rispetto al Presidente (proprio per la forma di governo c.d. «neoparlamentare»), né infine ha inciso drasticamente e irrimediabilmente sulla funzionalità e sulla produttività delle Assemblee regionali.

Basterebbero, dunque, come scrive Mangiameli, una legge sui partiti politici e una legge elettorale che consenta la competizione onesta tra gli stessi? «La politica ha difficoltà a riformare sé stessa, perché rifiuta un confronto reale con i cittadini, sente la difficoltà di reintegrarsi con il territorio; preferisce rinunciare, forse, persino ai privilegi di cui gode, come il finanziamento pubblico, piuttosto che ritornare ad essere il momento di collegamento tra i cittadini e le istituzioni. Ma la via maestra è proprio questa: puntare a recuperare il coinvolgimento dei militanti, degli elettori fedeli e, più in generale, dei cittadini, attraverso la revisione e la ricostruzione della rete della rappresentanza politica, per assicurare la coincidenza di un centro decisionale e di un centro di partecipazione»³⁹².

Infatti, «favorendo la partecipazione di tutti gli elettori alla vita di un partito politico, si restituirebbe loro molto più di quanto perderebbero, dal punto di vista dell’incidenza del voto nella determinazione dei rappresentanti, con la revisione costituzionale»³⁹³ su cui saremo chiamati ad esprimerci al referendum popolare richiesto ai sensi dell’art. 138 della Carta costituzionale.

³⁹¹ Su tali aspetti si vedano, su tutti, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 184 e C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no”*, cit., p. 243.

³⁹² S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, cit.

³⁹³ G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un’occasione per attuare l’art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 128.

2. Riduzione del numero dei Consiglieri Regionali: evoluzione normativa e progressiva affermazione del centralismo della corte

di Aniello Formisano

2.1. Il ruolo dell'autonomia statutaria nella determinazione del numero dei consiglieri regionali e il decreto legge n. 138/2011.

Fino all'intervento della giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 1999, uno dei pochi punti fermi della dottrina era la convinzione che la determinazione del numero dei consiglieri regionali rientrasse nella competenza generale dello statuto in materia di forma di governo. Una simile interpretazione era fondata sostanzialmente su tre argomenti: il primo di natura storica evidenziava che, mentre prima della riforma dell'art. 122 Cost. la fissazione del numero dei consiglieri regionali era riservata alla legge statale, il testo della disposizione riformata con la legge n. 1 del 1999 non conteneva più detta riserva; il secondo di carattere letterale, in relazione al fatto che la forma di governo regionale rientra nella competenza dello statuto regionale ordinario; il terzo di natura sistematica che, facendo leva sulla competenza residuale in favore della legislazione regionale, escludeva che lo Stato fosse ancora competente in questa materia, non essendo espressamente attribuita allo stesso dopo le riforme del 1999 e del 2001. Questi, pertanto, rappresentavano i pochi punti di convergenza sia in dottrina ³⁹⁴

³⁹⁴ Sul punto *ex multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013, pp. 1-3; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Mulino, Bologna, 2002, p. 291; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO (a cura di), *Elezioni dirette del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni. Art. 121, 122, 123, 126 supplemento*, Zanichelli- Soc. ed. Foro italiano, Bologna - Roma, 2003, pp. 105 ss.; 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; 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; 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- Soc. ed. Foro italiano, Bologna-Roma, 2002, pp. 105 ss; 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; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 43; M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, Cedam, Padova, 2008, p. 217 nt. 25 e p. 261 (nella parte in cui 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; G. M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, cit. p. 23; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., 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 *Giur. cost.*, 2012; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale:*

che nella giurisprudenza³⁹⁵, prima della riforma di cui si dirà di seguito. Lo scenario muta dopo il d. l. n. 138/2011 (“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo”)³⁹⁶, convertito, con modificazioni, con l. n. 148/2011, il quale si colloca tra le misure tese a ridurre i c. d. “costi della politica”. Il decreto prevede una serie di misure rivolte da un lato alla diminuzione del numero dei consiglieri regionali e assessori regionali³⁹⁷ e dall’altro ad inserire una nuova disciplina dell’indennità per coloro che coprono le cariche elettive³⁹⁸. Ebbene, come prima rilevato, lo Stato non ha una competenza nel determinare la composizione dell’organo elettivo.

un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 281 ss. La sentenza in questione affermava «la composizione dell’organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione».

³⁹⁵ Corte cost., sent. n. 188/2011, punto 4.1. del *Considerato in diritto*, nella parte in cui afferma che: «la composizione dell’organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione». Nella sentenza si rileva che la determinazione del numero dei consiglieri è riservata allo statuto regionale. E’ 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 se 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. 3/2006, richiamata dalla sent. n. 188/2011) e non si vede perché tale riserva non dovrebbe operare anche nei confronti del legislatore statale. Sulla sentenza n. 188/2011 si v. il commento di G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, cit.; 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)*, cit.; G. D’ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in *Diritti regionali*, 17 giugno 2011.

³⁹⁶ Sull’utilizzo della decretazione di urgenza si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in AA. VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 649 ss., secondo cui l’emergenza è destinata a cessare e le previsioni normative emanate per far fronte a simili situazioni sono destinate ad avere vigore temporaneamente; l’A. nota, tuttavia, che si è verificato un fenomeno di «stabilizzazione dell’emergenza», per cui esistono situazioni qualificate dal legislatore come stati di «necessità» o «emergenze» ma che in realtà costituiscono problemi strutturali e che vengono affrontate con una legislazione che tende a perdere la caratteristica della provvisorietà e a diventare permanente; E. BALBONI - M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi*, n. 21/2012; in generale si rinvia ai contributi apparsi nel fascicolo n. 4/2012 della rivista “*Le Regioni*”, dal titolo “Ripensando le Regioni”. L’urgenza di assicurare un “coordinamento della finanza pubblica” fra Stato e Regioni, è stata spesso ritenuta un presupposto sufficiente per ricorrere all’adozione di decreti-legge (n. 138 e n. 174) cui affidare il compito di “salvare l’Italia”. Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 151/2012, ha avuto modo di precisare che «le norme costituzionali [...] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto di competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali [corsivo mio]. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato deve affrontare l’emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall’ordinamento costituzionale».

³⁹⁷ Al riguardo si v. F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 99 ss., il quale si interroga sui motivi di questo aumento del numero dei consiglieri regionali. L’A. individua il motivo di questa tendenza nella volontà di voler trasformare il Consiglio regionale, da organo ristretto e con funzioni prevalentemente esecutive, in una vera e propria assemblea legislativa ampiamente rappresentativa e con funzioni prevalentemente legislative.

³⁹⁸ Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 110, dove osserva che «le autonomie territoriali, nella confusione ordinamentale in cui ormai versano, sono viste come una diseconomia, un fattore di spreco da razionalizzare». Al riguardo si vedano anche le riflessioni di S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 83, che sottolinea come in tale fase abbia «trovato posto, sotto forma di riduzione dei costi della politica, una normativa che sta erodendo la tenuta democratica delle autonomie locali e, ancora di recente, delle Regioni medesime».

La scelta adottata per “aggirare” detto rischio è stata l’introduzione delle c.d. “misure premiali”, come emerge già dalla rubrica dell’articolo³⁹⁹. Infatti, il legislatore per evitare rischi di illegittimità costituzionale ha previsto una serie di misure e agevolazioni, che consistevano in alcuni sconti ai fini del concorso degli obiettivi finanziari nell’ambito del patto di stabilità interno ex art. 20, d. l. n. 98/2011, delle Regioni ordinarie e speciali⁴⁰⁰ che si adeguassero a una serie di determinati *standard* al fine di essere definite “virtuose”. Il meccanismo, quindi, si sostanziava in una scelta da parte delle Regioni le quali potevano decidere di adeguarsi o meno a questi parametri. Da ciò ne derivò la definizione di questo meccanismo nei termini di «ricatto finanziario»⁴⁰¹.

Va precisato che, successivamente, a seguito alle modifiche introdotte con l’art. 30, c. 5, l. n. 183/2011 è stato eliminato il riferimento alla “virtuosità” delle Regioni, di cui al testo del decreto, prevedendo semplicemente che le Regioni “adeguano”⁴⁰², nell’ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi statuti ai parametri ricordati. In tal modo, i vincoli alle Regioni perdono il carattere “incentivante”, assumendo ben altra portata precettiva⁴⁰³. La disciplina veniva contenuta nell’art. 14 del decreto, che prevedeva il numero massimo di consiglieri regionali⁴⁰⁴ e assessori regionali⁴⁰⁵ e il termine entro il quale attuare

³⁹⁹ Titolo della rubrica “Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali”. Sull’originaria natura “premiata” delle indicazioni di cui al d. l. n. 138/2011, si v. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l’autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi*, n. 16/2011, p. 3; sul punto si v. anche G. D’AURIA, *La “manovra di agosto”. Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 15.

⁴⁰⁰ L’art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 prevede che «l’adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l’applicazione dell’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l’applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente». L’art. 14, c.2, prevedeva che, ove le Regioni speciali non si fossero adeguate ai parametri indicati al primo comma dello stesso articolo, ad esse non si sarebbe potuto applicare l’art. 27, l. n. 42/2009, e il mancato adeguamento avrebbe potuto essere valutato «ai fini dell’applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente» (sul punto cfr., D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell’autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013).

⁴⁰¹ A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la costituzione a garantire l’autonomia di regioni e comuni?*, in *Federalismi*, n. 16/2011, p. 4.

⁴⁰² Sul punto si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit., p. 4.

⁴⁰³ Al riguardo si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, p. 33.

⁴⁰⁴ Il c. 1, lett. a), dispone infatti: «Previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero».

⁴⁰⁵ La lett. b) afferma: «Previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all’unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna Regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

la riduzione⁴⁰⁶. Il numero dei consiglieri regionali risultava determinato in misura fissa, sia con il sistema previgente, rappresentato dalla l. n. 108/1968, che con la nuova normativa, essendo connesso a determinati limiti di fasce delle popolazioni⁴⁰⁷.

Ebbene, da un confronto delle due normative, emerge che il numero di consiglieri regionali risulta pari a quello definito dalla normativa previgente per le sole Regioni con una popolazione compresa tra i due e i tre milioni di abitanti e superiore rispetto agli otto milioni⁴⁰⁸. Da ciò ne consegue una riduzione drastica del numero dei consiglieri regionali⁴⁰⁹.

Si riporta al riguardo la seguente tabella riepilogativa al fine di chiarire il presente confronto

popolazione	n° mass. cons. D.L. 138/2011	n° di cons. L. 108/1968
< 1000000	20	30
> 1000000 < 2000000	30	40
> 2000000 < 3000000	40	40
> 3000000 < 4000000	40	50
> 4000000 < 6000000	50	60
> 6000000 < 8000000	70	80
> 8000000	80	80

In considerazione della esiguità del numero dei consiglieri regionali che possono essere inseriti nelle varie Regioni, il limite massimo rappresenta di fatto il numero che sarà adottato da ciascuna Regione⁴¹⁰.

Ulteriore elemento di differenza tra la vecchia normativa e la nuova viene determinato dall'art. 14, c. 1, lett. a), d. l. n. 138/2011, che stabilisce che le Regioni, con un numero di consiglieri regionali inferiore rispetto a quello previsto, non possono aumentarne il numero. Lacuna di entrambi sistemi, è l'assenza di un sistema proporzionale diretto a garantire ai cittadini «il diritto di essere egualmente rappresentati»⁴¹¹. Con l'art. 14, inoltre, viene sottratta alle Regioni qualsiasi forma di reale apprezzamento in merito alla composizione dell'assemblea legislativa. Da ciò ne è conseguita un'ulteriore forma di espropriazione della

⁴⁰⁶ Il termine entro il quale realizzare le riduzioni del numero dei consiglieri e assessori è fissato in sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto ed è previsto dall'art. 14, c. 1, lett. a) e b).

⁴⁰⁷ Al riguardo si v. N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali, in Consiglio regionale del Piemonte, Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Giuffrè, Torino, 2010, p. 303, afferma che «questa disposizione provoca necessariamente effetti di dis-proporzionalità», riportando una serie di interessanti dati al riguardo.

⁴⁰⁸ G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit. p. 10; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014, p. 63.

⁴⁰⁹ F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, cit., pp. 99 ss., dove osserva che la tendenza all'aumento del numero dei consiglieri registrato nei nuovi statuti rispondeva all'esigenza di adeguamento ad una attività legislativa più impegnativa e alla volontà di trasformare il vecchio Consiglio regionale, organo più ristretto e con significative funzioni anche esecutive, in una vera e propria assemblea legislativa, ampiamente rappresentativa e con funzioni prevalentemente legislative.

⁴¹⁰ G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit., p. 11.

⁴¹¹ Al riguardo si v. M. OLIVETTI *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2013, p. 7.

autonomia regionale, in quanto le “Regioni virtuose” si sarebbero viste private con la presente legge di qualsiasi autonomia decisionale sulla formazione e composizione numerica delle assemblee elettive⁴¹².

Occorre ora procedere alla disamina della *ratio* sulla quale si fonda il d. l. n. 138/2011. La *ratio* effettiva non era quella di procedere a un riordino delle cariche pubbliche, ma al risparmio di spesa⁴¹³, connesso alle cariche politiche rientranti nell’ambito del «conseguimento degli obiettivi stabiliti dal «coordinamento della finanza pubblica»⁴¹⁴. Tuttavia, il legislatore, come visto, ha fissato una serie di disposizioni particolarmente puntuali, nonostante si trattasse di una competenza di natura concorrente. Da ciò, come si avrà modo di analizzare, è stato inaugurato un lungo contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

2.2. Evoluzione della nozione del “coordinamento della finanza pubblica” e il ruolo della Corte nel periodo di crisi economica.

Prima di svolgere una analisi della evoluzione giurisprudenziale sul tema della riduzione del numero dei consiglieri regionali, appare opportuno soffermarsi sulla nozione del “coordinamento della finanza pubblica”⁴¹⁵, sul quale si è fondato l’intervento del legislatore in materia di riduzione del numero dei consiglieri regionali.

⁴¹² Al riguardo parte della dottrina ha ritenuto che se effettivamente lo scopo della riforma era ridurre i costi, anziché ridurre il numero dei componenti delle Assemblee elettive, si potevano ridurre gli emolumenti. Al riguardo si v. le riflessioni di R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, n. 1/2012, p. 102, dove osserva che: «Il fatto che in alcuni paesi europei la remunerazione abbia addirittura luogo, a livello regionale, a mezzo di semplici gettoni di presenza o attraverso modesti forfait annui può già offrire spunto per individuare interessanti alternative alla logica grezza del taglio numerico diretto della rappresentanza». Dello stesso avviso è anche G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., pp. 4 -5; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 108; E. A. FERIOLI, *La “decretazione della crisi” e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 6.

⁴¹³ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 28, il quale sottolinea che «L’idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini».

⁴¹⁴ Art. 14, c. 1, d. l. n. 138/2011.

⁴¹⁵ Al riguardo si veda la definizione Bachelet ha dato al coordinamento inteso come figura organizzatoria nell’ambito delle amministrazioni, ove affermava che esso tende a «garantire contemporaneamente le autonomie dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni», V. BACHELET, voce “Coordinamento”, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 630, ss. Sul coordinamento dinamico e sulle caratteristiche delle disposizioni legislative che concorrono a definirlo oggi v. L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, n. 11/2011. Per coordinare occorre quindi che ci siano dei soggetti la cui attività possa poi venire indirizzata da un altro soggetto o ente, tendenzialmente ma non necessariamente sovraordinato, che garantisca il perseguimento di uno scopo comune. Come osserva G.C. DE MARTIN nella Relazione al Convegno promosso dall’ISSIRFA e dal Centro di Studi sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet”, *Il regionalismo italiano fra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, Roma, 13/06/13. Si chiedono quale sia la differenza fra mantenere nel c. 3 o spostare nel c. 2 il “coordinamento della finanza pubblica”, dato il ruolo pressoché esclusivo che la legge statale svolge nella definizione dell’assetto del sistema finanziario, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 5.

Prima della crisi economica, quindi, nel periodo che va dal 2001 al 2009, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, emerge chiaramente un notevole ricorso al parametro dell'art. 117, c. 3, Cost., impiegato dallo Stato come strumento per portare una riduzione della spesa pubblica delle Regioni, che provvedono a sollevare questione di legittimità costituzionale, se le disposizioni statali trascendono il principio fondamentale. Sul punto, la Corte ho fornito una serie di indicazioni sulle quali fondare l'interpretazione del suddetto articolo⁴¹⁶. In particolare, la Corte ne metteva in evidenza l'aspetto funzionale, dichiarando che esso non rappresenta una semplice materia⁴¹⁷. La legge statale deve porre, quindi, un limite complessivo della spesa, non dei vincoli puntuali sulla destinazione delle risorse.

Con riferimento, invece, alle misure dirette alla fissazione di limiti puntuali delle voci di spesa, la Corte aveva tendenzialmente escluso la possibilità di procedere a una fissazione puntuale delle singole voci in diverse sue pronunce⁴¹⁸. Quanto detto vale anche con riferimento alla autonomia regionale, dove la Corte non si è spinta ad affermare che, per ragioni di contenimento della spesa regionale, sia possibile fissare dei vincoli che non lasciano alle Regioni un margine di discrezionalità, allo scopo di non lederne l'autonomia⁴¹⁹.

Tale questione si è posta anche con riferimento alle Regioni speciali, per comprendere se queste fossero o meno sottoposte alle disposizioni statali di "coordinamento di finanza

⁴¹⁶ Per una analisi della evoluzione giurisprudenziale della nozione di "coordinamento della finanza pubblica" si v. T. CERRUTTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, cit., pp. 25 ss; L. CAPPUCIO, *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n. 26/2017, pp. 139 ss.

⁴¹⁷ Corte cost., sent. n. 313/04, dove afferma che «Il coordinamento cui fa riferimento l'art. 117, c. 3 Cost., è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato». La Corte ribadisce però che il suo carattere di materia concorrente fa sì che lo Stato debba fissare solo i principi della "condotta finanziaria" della Regione, lasciando a questa il dettaglio. Sul punto v. L. DEGRASSI, *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2010, p. 233. Per quanto concerne la determinazione dei principi fondamentali che devono essere seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, questi debbono unicamente avere ad oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale»; «la crescita della spesa corrente» (Corte cost., sent. nn. 36/04, 390/04, 417/05, 449/05, 88/06, 95/07, 289/08, 237/09).

⁴¹⁸ Si fa riferimento alle spese riguardanti assunzioni di personale in una percentuale definita (Corte cost., sent. n. 390/04); a studi, consulenze, missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (Corte cost., sent. n. 417/05); al rimborso delle spese per i viaggi in aereo del personale (Corte cost., sent. nn. 449/05 e 95/07), la diminuzione dell'indennità degli organi politici (Corte cost., sent. n. 157/07), il numero massimo e i compensi di amministratori di società partecipate della Regione (Corte cost., sent. n. 159/08); la riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio (Corte cost., sent. n. 297/09).

⁴¹⁹ Legislatore statale può, infatti, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (Corte cost., sent. n. 182/2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (*ivi*, nonché Corte cost., sent. nn. 289/2008 e 169/2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (Corte cost., sent. n. 182/2011). In dottrina si v. N. VICECONTE, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-regioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; L. CAVALLINI CAEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 1/2011; E.A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit., pp. 14 ss.

pubblica”⁴²⁰. Ebbene, la Corte già in varie pronunce ha avuto modo di affermare che le norme in questione si applicassero anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, in considerazione del fatto «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata»(corsivo mio)⁴²¹.

In particolare, il ricorso al “coordinamento della spesa pubblica”, da parte del legislatore italiano, a fronte della diffusione della crisi economica, viene giustificato da interventi rivolti a consentire il rispetto dei vincoli europei di bilancio e per garantire il controllo della spesa pubblica⁴²², divenendo progressivamente la materia del “coordinamento della finanza pubblica” una “super-materia”⁴²³, o meglio una competenza trasversale, tale da incidere su altre materie di competenza sia concorrente che residuale⁴²⁴. Infatti, le Regioni

⁴²⁰ Per una puntuale trattazione riguardo il tema del “coordinamento della finanza pubblica” già prima del periodo di crisi economica, si v. G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Southtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all’accordo di Milano*, in *Le Regioni*, n. 5/2011. In particolare, l’A. rileva, a pagina 23, che già con il d. d. l. n. 3100 del 29 settembre 2007 vi è stato un tentativo da parte del legislatore statale di introdurre, all’art. 19, l’adeguamento al principio del “coordinamento della finanza pubblica” alle Regioni a statuto speciale e Province Autonome.

⁴²¹ Corte cost., sent. n. 425/2004, in *Le Regioni*, 2005, pp. 671 e ss.; *ivi*, M. BARBERO, Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!, pp. 675 e ss. Al riguardo si v. anche Corte cost., sent. n. 425/2004, par. 5 del *Considerato in diritto*, dove si legge che «la finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. Corte cost., sent. n. 416/1995; n. 421/998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. Corte cost., sent. n. 36/2004). Il nuovo sesto c. dell’art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l’estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata».

⁴²² Per una analisi sui vincoli europei di bilancio e sulle conseguenze finanziarie delle pronunce della Corte costituzionale, si v. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017, pp. 3-8, rinviandosi all’ampia bibliografia. Sul punto si v. anche M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1-49.

⁴²³ T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell’autonomia regionale*, cit., p. 29.

⁴²⁴ Sul punto si v. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014; P. CARETTI, *La riforma del titolo V Cost.*,

sono state sempre più considerate come dei veri e propri centri di spesa, in grado di incrementare una espansione del debito pubblico, divenendo, quindi, necessario sottoporle a radicali misure di razionalizzazione⁴²⁵. Alla luce di quanto detto, come si vedrà, dall'analisi della giurisprudenza della Corte, tesa a "far salva" la normativa statale sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali, deriva una inesorabile compressione dell'autonomia, emergendo una inversione di logica nel rapporto tra autonomia e coordinamento finanziario, dove la seconda determina la misura della prima⁴²⁶.

2.3. *La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012 e il limite dell' "armonia della Costituzione": la progressiva crisi del principio di autonomia.*

Svolte le dovute premesse sul tema del "coordinamento della finanza pubblica", occorre spostare l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale che ha riguardato il d. l. n.

in *Rivista AIC*, n. 2/2014; R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014; R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in F. PALERMO - S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015, p. 15 ss; G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 241 ss.; F. GABRIELE, *Il Regionalismo tra crisi e riforme*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; A. ANZON, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 12; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale del Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile tra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015, p. 4.; F. PALERMO-S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 557 ss, il quale sostiene che siamo di fronte a un fenomeno di "polverizzazione" delle materie regionali.

⁴²⁵ Peraltro, come ben osserva S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012, p. 1, con riferimento agli enti locali, «[l]'attuale assetto delle autonomie locali – nella fase particolarmente sfavorevole del ciclo economico, che sembra destinata a perdurare, per il prolungarsi della distanza temporale tra stagnazione/recessione e ripresa – è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza». Sembra utile rinviare pure alla ricostruzione dell'impatto del principio del "coordinamento della finanza pubblica" sull'autonomia regionale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e della l. cost. 1/2012, di G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 3/2012, pp. 563 e ss., nonché a A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"?* *Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2 ottobre 2012, pp. 12 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 9 ss.

⁴²⁶ Sul punto si v. E. A. FERIOLI, *La decretazione della crisi e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit., p. 7. Sul ruolo da "protagonista" della Corte costituzionale nel determinare le sorti del sistema delle autonomie si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 145; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p. 66. Per una analisi generale del ruolo fondamentale assunto dalla Corte costituzionale nei periodi di crisi economica si v. M. TROISI, *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 364, la quale osserva che «Nella permanente tensione tra rigore finanziario e ramo dei diritti, dunque, spetta al Giudice costituzionale sindacare la ragionevolezza delle scelte del legislatore, considerando (con i mezzi più opportuni e in modo trasparente) la sostenibilità economica delle scelte, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e una certa scala di priorità assiologica nelle valutazioni di politica economica, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti fondamentali».

138/2011, in particolare la sentenza n. 198/2012⁴²⁷, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata, a fronte dei vari ricorsi proposti dalle Regioni ordinarie e speciali.

Le Regioni, avvertendo una lesione della propria autonomia, hanno impugnato il presente decreto. Le osservazioni delle Regioni sono state le seguenti: il combinato disposto degli artt. nn. 122 e 123 Cost., per le Regioni ordinarie, e quello dell'art. 116 Cost., per le Regioni speciali, portava a una individuazione chiara nello statuto regionale quale fonte competente a disciplinare la forma di governo regionale⁴²⁸.

Seguendo l'iter argomentativo sostenuto dalle Regioni, non sarebbe ammessa, in tale materia, una invasione da parte di una fonte statale, in quanto lo Stato può fissare solo i principi in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

La Corte costituzionale ha dichiarato in *primis* inammissibili molte questioni riguardanti la violazione di una serie di parametri adottati dalle Regioni⁴²⁹. Nel merito, con riferimento alle Regioni speciali, ha dichiarato incostituzionali le previsioni di cui all'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011⁴³⁰, sottraendo quest'ultime ai tagli statali. La Corte è partita dal

⁴²⁷ Sulla decisione si vedano i commenti di G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit.; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, n. 4/2012.; F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 107 ss.; L. MACCARRONE, *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 *Federalismi*, n. 19/2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit.; L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e “rappresentanza politica” – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 198 del 2012)*, in *Diritti regionali*, 11 ottobre 2012; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi*, n. 8/2013.

⁴²⁸ Le Regioni ordinarie hanno ravvisato la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (in relazione a razionalità ed eguaglianza), in quanto la norma impugnata discriminerebbe quelle Regioni che, avendo un numero di consiglieri inferiore al massimo consentito, non lo possono aumentare unitamente al principio di ragionevolezza, visto che il termine imposto per apportare le modifiche è inferiore rispetto quello che potrebbe essere necessario in caso di impugnazione governativa o richiesta di referendum sulle leggi di modifica degli statuti regionali; art. 3 Cost. e ragionevolezza sarebbero inoltre violati perché si produrrebbe una situazione di squilibrio fra Regioni con diverso numero di abitanti; 70 Cost., poiché con l'uso della decretazione d'urgenza si sottrarrebbe illegittimamente alle Camere la funzione legislativa; 77 Cost., in quanto il fatto che le disposizioni sui numeri di assessori e consiglieri entrino a regime solo con la legislatura successiva, ne farebbe venire meno i requisiti di straordinaria necessità e urgenza; 114 Cost., in quanto si reintrodurrebbe la “superata centralità”; 116 Cost. e diverse norme degli statuti speciali concernenti la disciplina degli organi di governo regionali e l'autonomia finanziaria, che risulterebbero illegittimamente modificate da una fonte primaria (violandosi così anche la leale collaborazione); 117, c. 2 Cost., in quanto lo Stato eccederebbe dalle proprie competenze legislative; c. 3, per l'oltre passaggio del limite dei principi fondamentali nel “coordinamento della finanza pubblica” e c. 4, in quanto la disciplina inerebbe anche a materie di potestà residuale regionale; 119 Cost., per la violazione dell'autonomia finanziaria; 122 e 123 Cost., in quanto la materia è la forma di governo, di competenza statutaria.

⁴²⁹ La dichiarazione d'inammissibilità riguarda la pretesa violazione degli artt.: 3 Cost., per carenza d'interesse, non essendoci nessuna Regione il cui numero di consiglieri sia al di sotto di quello previsto dalla norma impugnata; 97 Cost. e principio di leale collaborazione, per difetto di motivazione; 114 Cost., per “incoerenza del parametro evocato”; 70 e 77 Cost., in quanto non rientranti nel Titolo V e comunque non suscettibili di “ridondare” sul riparto di competenze legislative.

⁴³⁰ L'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 prevede che «L' adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di

presupposto che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti». Dal momento che tali fonti sono adottate con legge costituzionale, l'adeguamento da parte delle rispettive Regioni ai parametri di cui all'art. 14, c. 1, richiede «la modifica di fonti di rango costituzionale», rispetto alle quali «una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni»⁴³¹. Pertanto, le Regioni speciali devono essere poste in salvo da qualsiasi forma di «limiti e condizioni», che il Governo, per questa via, voglia imporre loro, oppure voglia semplicemente porre quale «condizione per l'applicazione» dell'art. 27, l. n. 42/2009 o «riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie»⁴³². In relazione, quindi, alle argomentazioni poste dalla Corte, emerge che la disciplina relativa alle Regioni a statuto speciale è contenuta nei rispettivi statuti e l'adeguamento delle Regioni a statuto speciale ai parametri posti dall'art. 14, richiederebbe una modifica attraverso fonti di rango costituzionale. Pertanto, attraverso il ricorso a una legge ordinaria, si realizzerebbe una indebita compressione dell'autonomia speciale delle Regioni speciali⁴³³, ponendosi in contrasto con l'art. 116 Cost., invocato dalle Regioni speciali.

Con riferimento ai ricorsi presentati dalle Regioni ordinarie, il ragionamento posto dalla Corte non viene impostato sui propri precedenti in materia, cioè sulla possibilità di ricondurre detto intervento nell'ambito della potestà statutaria, né viene posto in riferimento al «coordinamento della finanza pubblica»⁴³⁴. L'argomentazione della Corte si fonda sul vincolo del limite dell'«armonia con la Costituzione»⁴³⁵, derivandone l'obbligo delle Regioni

perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

⁴³¹ Cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁴³² Cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁴³³ Sul punto si vedano anche le considerazioni espresse da G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 109, nota 50.

⁴³⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 109 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, cit., p. 102; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., p. 6.

⁴³⁵ Detto limite è stato introdotto dalla riforma del 2001. Nella versione originaria della Costituzione veniva previsto per gli statuti ordinari il limite dell'«armonia con le leggi della Repubblica» e quello, di merito, dell'«interesse nazionale». Già con riferimento al limite dell'«armonia alle leggi della Repubblica» sussistevano gravi incertezze interpretative. Al riguardo L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, p. 47, lo definiva come una «equivoca espressione costituzionale»; A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 262, dove affermava che la formula dell'«armonia» contenuta nell'art. 123 Cost. rimane per molti versi oscura e dà luogo ad un «rompicapo ermeneutico»; E. CHELI, *La Regione Toscana*, in E. CHELI - U. DE SIERVO - G. STANCANELLI - D. SORACE - P. CARETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 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*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 182; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1984, p. 125, il quale notava che la formula della armonia con le leggi «può anche significare, e così è stata intesa [...] dalla Corte costituzionale con la sent. n. 40/1972, [...] che gli statuti debbano [...] conformarsi ai principi della legislazione statale incidenti sulle materie che ne formano il proprio oggetto [...] o su materie con quelle connesse». Venuto meno l'«interesse nazionale» e l'«armonia con le leggi della Repubblica», in dottrina vi è stata difficoltà nel delimitarne i confini. In dottrina sono emerse varie posizioni; una tesi estrema, formulata da A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 618, il quale definisce detta formula come priva di un significato; dall'altro estremo si pone chi considera la clausola in questione come uno strumento che consente di

di adeguarsi e conformarsi, in quanto il d. l. n. 138/2011 sarebbe una esplicitazione del principio in base al quale «tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati»⁴³⁶.

La Corte fa una distinzione tra finalità della norma impugnata e materia della norma. La finalità viene rappresentata dal “coordinamento della finanza pubblica” mentre la materia è identificata dalla Corte nella «struttura organizzativa delle Regioni»⁴³⁷. La finalità, ritiene la Corte, viene perseguita legittimamente dallo Stato in quanto si limita a fissare i limiti massimi della spesa e il limite massimo del numero dei consiglieri regionali. L’attenzione del Giudice delle Leggi viene posta, come detto, non nell’ambito della finalità, ma sulla materia, sul terreno impervio della nozione limite dell’“armonia con la Costituzione”⁴³⁸, analizzando se la normativa in questione risulta conforme all’artt. 48 e 51 Cost., collegati con l’art. 3 Cost.⁴³⁹. Secondo la Corte, infatti, in assenza di criteri del legislatore sulla composizione degli organi regionali, si potrebbe realizzare una disuguaglianza nel rapporto tra “elettori eletti” (e quello di “elettori-assessori”), in quanto i seggi possono essere ragguagliati in misura diversa nella popolazione. Da ciò ne consegue che il valore del voto degli elettori risulterebbe diverso da Regione a Regione. Pertanto, i parametri al quale ricorre la Corte sono rappresentati dagli

derogare la Costituzione, si v. F. SORRENTINO - R. CALVANO, *Modificato l’assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corr. Giur.*, 2000, p. 425; altri legano la clausola come uno strumento in grado di garantire il principio di unità indivisibilità della Repubblica. Sul punto si v. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 574. Per una analisi delle varie posizioni si veda anche A. F. GHERA, *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, cit. Sul punto si v. anche A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 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*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 114; G. D’ALESSANDRO, *Statuti regionali*, cit., p. 5756; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell’art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 204. Per una valida ricostruzione delle varie tesi prospettate sul tema dei limiti della potestà statutaria, appare opportuno rinviare a F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, Padova, 2012, pp. 20 ss.

⁴³⁶ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 7.

⁴³⁷ *Considerato in diritto*, n. 6.1. Sul punto si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., p. 6.

⁴³⁸ La Corte costituzionale estende tali principi anche alla fissazione del numero degli assessori. Specifica infatti che «come già notato, il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall’art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall’art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l’elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sent. n. 96/1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all’art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l’accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

⁴³⁹ Si riporta il punto 6.1. del *Considerato in diritto* della sentenza in commento: «In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disuguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione». Una critica svolta sulla sentenza della Corte non con riferimento al “coordinamento della finanza pubblica” ma con riferimento alla tema dell’“armonia con la Costituzione”, viene ben messa in luce da L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013, p. 8.

artt. 48 e 51 Cost., collegati al principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost., in quanto assumono valore fondamentale per legittimare interventi diretti a fissare limiti al numero dei consiglieri regionali.

La sentenza in questione è stata particolarmente criticata dalla dottrina in *primis* perché non sembra che la Corte tenga in considerazione della riforma del Titolo V che ha trasformato il limite dell'“armonia alle leggi” della Repubblica in “armonia con la Costituzione”, ingenerando una confusione dei due concetti.

L'“armonia con la Costituzione”, come è stato osservato⁴⁴⁰, non consiste un vincolo di competenza a vantaggio di una fonte di competenza di rango sub-costituzionale per la giustificazione di una disciplina. Ma il limite in questione era stato utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale, anteriore alla sentenza n. 198/2012⁴⁴¹, quale parametro dei giudizi sorti da impugnazioni del Governo degli statuti approvati dalle Regioni e non nel caso di giudizi derivanti da impugnazioni, da parte delle Regioni, di atti statali avente forza di legge (come avvenuto nel caso di specie). Pertanto, da ciò ne deriverebbe una confusione tra i due concetti, sembrando che con la presente sentenza sia stato reintrodotta il superato principio dell'“armonia alle leggi della Repubblica”⁴⁴².

In secondo luogo, anche volendo svolgere alcune riflessioni sulla linea argomentativa della Corte, cioè che la legge sarebbe in grado di realizzare l'uguaglianza del voto, vale a dire una “pari pesatura” dell'elettore nelle varie Regioni, non può non farsi riferimento a un rilievo dal quale emerge chiaramente una distorsione del rapporto tra cittadini e elettori.

La determinazione di soglie fisse non può risultare in grado di garantire il diritto a essere “ugualmente rappresentati”⁴⁴³. Quanto detto emerge chiaramente se confrontiamo i “tetti” al numero dei consiglieri in base alla popolazione, fissati dalla legge in questione in relazione alle due Regioni Umbria e Molise. Infatti, in base al d. l. n. 138/2011, Umbria e

⁴⁴⁰ In tal senso si v. M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 5.

⁴⁴¹ Al riguardo si v. ad esempio Corte cost. sent., n. 196/2003, nella parte in cui afferma che «gli statuti, nel disciplinare le materie di loro competenza dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione». Sul punto si v. il commento di F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

⁴⁴² Di questo avviso è M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., pp. 4 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., p. 7.

⁴⁴³ Sul punto si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., pp. 11-12, il quale ben mette in rilievo le criticità della sentenza della Corte Costituzionale, fondata sul tema dell'uguaglianza del voto. L'A. afferma, infatti, che: «non sarebbe possibile ricostruire la *ratio* del decreto legge invocando l'eguaglianza del voto e nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive laddove l'atto governativo si limiti a indicare un numero massimo di componenti e non anche un numero minimo: in tal modo, se fossero verosimili interventi regionali intesi a ridurre il numero di consiglieri e assessori al di sotto della quota indicata dal Governo, il rischio di differenziazione territoriale, oltre una soglia tollerabile, del rapporto elettori-eletti-nominati non sarebbe affatto scongiurato». Pertanto, risulterebbe necessario fissare una soglia minima al fine proprio di garantire l'eguaglianza del voto. Dello stesso avviso è anche P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 196, i quali ritengono discutibile la riconduzione della disciplina di cui all'art. 14, d. l. n. 138/2011 al diritto di essere rappresentati ugualmente in quanto verrebbe leso «nel caso in cui, ad esempio, Regioni molto popolate optassero per un numero di consiglieri particolarmente basso»; S. MANGIAMELI, *Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, il Sole 24 Ore, Milano, 2012, pp. 20 ss.; 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*, cit., p. 6.

Molise avrebbero lo stesso numero di consiglieri regionali nonostante il Molise abbia una popolazione che è tripla rispetto all'Umbria⁴⁴⁴. Altresì, in astratto, nel caso in cui una delle Regioni non avesse adottato il limite massimo fissato dalla norma, si sarebbe realizzato in misura ancora maggiore una sperequazione del rapporto tra cittadini e elettori nelle due Regioni⁴⁴⁵. Ne consegue che la *ratio*, individuata formalmente dalla Corte nella uguaglianza del voto, non sarebbe realizzata con la misura in questione⁴⁴⁶. Emerge da ciò, il reale motivo della riforma, ossia quello di portare una riduzione degli apparati politici regionali al fine del contenimento della spesa pubblica⁴⁴⁷.

Ma se proprio lo scopo alla fine era quello della riduzione della spesa pubblica, sorge la necessità di osservare che il legislatore avrebbe potuto indicare semplicemente l'obiettivo di spesa, attribuendo alle Regioni la possibilità di stabilire le modalità con cui attuare una simile riduzione. Queste, infatti, avrebbero potuto ricorrere eventualmente anche a modalità diverse, attraverso una riduzione dell'indennità dei consiglieri regionali e assessori⁴⁴⁸. Ne risulta che, quindi, la riserva di statuto riguarda il numero dei consiglieri regionali ma non il numero massimo il quale spetterebbe al legislatore statale⁴⁴⁹.

⁴⁴⁴ Sul punto si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., p. 41.

⁴⁴⁵ *Ex multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., p. 12.

⁴⁴⁶ Sul punto si v. S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., p. 2871. Al riguardo si v. anche M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit, p. 7, dove rileva che «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 l. n. 108, sia nel d. l. n. 138 (80 consiglieri regionali) risultava la previsione di un consigliere ogni 121.783 abitanti, nella seconda dal criterio previsto nella l. n. 108 (30 consiglieri) risultava un consigliere regionale ogni 10.658 abitanti e dal criterio previsto nel d. l. 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 seconda»; F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 198-199.

⁴⁴⁷ Di tale avviso è S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., p. 2874.

⁴⁴⁸ *Ex multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., pp. 4-5; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 108. È appena il caso di ricordare che la competenza legislativa statale relativa al "coordinamento delle finanze pubbliche" non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, si v. A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 1188 ss. Al riguardo appaiono illuminanti le riflessioni svolte sul tema da S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. it. dir. pubbl.* n. 3/2012, p. 618, secondo il quale «nel "campo minato" dei rapporti tra Stato e Regioni, il ricorso da parte della Corte costituzionale all'attrazione in sussidiarietà e a clausole quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e l'ordinamento civile le hanno consentito «di ridefinire le velleitarie e astratte scelte fatte nel 2001. Si può dire che la Corte sia centralista? O va detto piuttosto che la Corte è stata più semplicemente realista, tenendo conto delle deboli forze delle regioni e della inesistenza di classi dirigenti locali, specialmente nel Sud?». Alle domande poste dallo studioso, la risposta giunge da parte di M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 8, nt. 24, il quale osserva che la Corte è e sempre sarà centralista. Alla seconda domanda, invece, occorrerebbe fornire una risposta più articolata in base alla premessa della maggiore qualità ed efficienza dello Stato nei confronti da Regioni.

⁴⁴⁹ Al riguardo si v. G. TARLI BARBIERI, *Presentazione rapporto sulla legislazione regionale 2013 del Consiglio regionale della Toscana*, visionabile al seguente link:

2.3.1. La Corte “salva” le Regioni speciali. Note critiche alla soluzione adottata.

Emerge un aspetto particolarmente contraddittorio dalla sentenza della Corte. Se l’art. 14 è esplicitazione del principio di uguaglianza, la mancata applicazione alle Regioni speciali apparirebbe discutibile in quanto, essendo espressione di un “principio supremo”, non potrebbero sottrarsi nemmeno le Regioni speciali, a meno di non voler considerare la “specialità” come derogatoria dei “principi supremi del nostro ordinamento”⁴⁵⁰.

È possibile che la natura giuridica dello statuto speciale possa impedire che condizioni di uguaglianza vengano assicurate su tutto il territorio nazionale?

L’equilibrio tra esigenze di unità, riconducibili anzitutto al principio di uguaglianza ed istanze autonomistiche, è sicuramente instabile⁴⁵¹. In questa situazione, la Corte costituzionale fornisce le coordinate per realizzare un simile equilibrio. Ciò può ingenerare, in relazione ai diversi periodi storici, un senso di incertezza giuridica visto che gli obiettivi del “coordinamento della finanza pubblica” sono considerati adesso *precetti generali* mentre in precedenza venivano visti dalla Corte come *precetti specifici*⁴⁵² (corsivo mio).

Eliminata la “strategia ricattatoria” del legislatore verso le Regioni speciali, contenuta nell’art. 14 del decreto, un ulteriore problema si pone.

E’ risaputo che la modifica degli statuti speciali avviene tramite il procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. Le varie Regioni speciali, con le leggi costituzionali nn. 1, 2 e 3 del 2013, hanno previsto la riduzione del numero dei consiglieri regionali in Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna ma non nei termini indicati dal decreto⁴⁵³. Va rilevato che le modifiche degli statuti per le tre Regioni speciali è frutto di un accordo tra Governo con i Presidenti delle Regioni (mentre nel caso delle Regioni speciali Valle d’Aosta e Trentino Alto-Adige, che hanno espresso un parere negativo, il procedimento si è arrestato)⁴⁵⁴. Sul

http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/TARLI%20BARBIERI%20RAPP2013_corretto2.pdf, il quale richiama la metafora usata dal Prof. Merlini in occasione dell’incontro fiorentino, secondo cui «la sentenza produce una sorta di effetto “Maga Magò”[...]; per chi non lo sa la Maga Magò è un personaggio del film “La Spada nella Roccia”, ed è nemica di Mago Merlino. Ad un certo punto c’è la disfida tra i due: l’intesa era che non si dovessero evocare draghi, lei però in difficoltà, evoca un drago e Merlino chiede perché ha disatteso il patto. E lei risponde che il patto era di non evocare draghi, ma draghi rossi. Così è un pochino la sentenza 198, che ha delle conseguenze istituzionali per nulla banali, badate! E mi chiedo, a livello regionale, che cosa significhi. Primo: sul funzionamento del consiglio, potremo mantenere le commissioni che abbiamo? Così come sono composte? Le dovremo ripensare e farlo in una logica da accorpamento che temo sarà un accorpamento non privo di disfunzionalità e non per colpa della Regione, ma di questo impatto».

⁴⁵⁰ Sul punto si v. A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte Costituzionale (n. 198/2012)*, cit., p. 13.

⁴⁵¹ Al riguardo si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 145.

⁴⁵² Sul punto si rinvia al § 2.2.

⁴⁵³ In Sicilia dovrebbero essere 50 e non 70, come invece previsto nella l. cost. n. 2/2013; discorso analogo per Sardegna e Friuli Venezia-Giulia che, con una popolazione inferiore ai due milioni, dovrebbero avere 20 consiglieri, a fronte dei 60 previsti per la prima e dei circa 50 per la seconda, (uno ogni 25.000 abitanti), come previsto rispettivamente nelle leggi cost. n. 3/2013 e n. 1/2013. Secondo R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 113, la sede più adatta per introdurre tale riforma (nonché la più garantistica per le autonomie) sarebbe stata rappresentata dalla legge statutaria. Sulla vicenda v. anche 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. 19*, cit., pp. 11 ss.

⁴⁵⁴ Sul punto si v. 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*, cit., p. 11.

punto emerge fin da subito una considerazione: il valore del “parere”, non essendo vincolante, potrebbe ben essere disatteso dal Parlamento⁴⁵⁵.

Proprio l’adozione di una legge costituzionale, da parte delle Regioni speciali, farebbe emergere una “crisi della autonomia”⁴⁵⁶. Quanto detto, si rileva anche dal fatto che la modifica dello statuto avverrebbe attraverso un procedimento nel quale vi è una assenza di procedure di “previa intesa” sul contenuto della legge costituzionale, per determinare il numero dei consiglieri regionali. Le Regioni speciali, pertanto, non potrebbero opporsi alle decisioni assunte in sede parlamentare, non condivise⁴⁵⁷. Queste, infatti, non detengono un potere di iniziativa in materia e sono soltanto sentite sulle proposte di revisioni statuarie. Al fine di garantire una maggiore autonomia alle Regioni speciali, la l. cost. n. 2/2001 ha trasferito la competenza alle Regioni speciali sulla forma di governo, indicando, all’interno di una elencazione, quali sono dette competenze⁴⁵⁸. Tra queste, tuttavia, non compaiono il numero dei consiglieri regionali, derivandone, pertanto, la necessità di ricorrere a una legge di riforma costituzionale⁴⁵⁹.

A una simile conclusione, si possono obiettare due ordini di motivi.

⁴⁵⁵ La necessità del parere alla Regioni speciali, in caso di modifiche dello statuto ad iniziativa governativa o parlamentare, viene introdotto a seguito della riforma costituzionale n. 2/2001. Sul valore obbligatorio e non vincolante vi è unanimità da parte della dottrina. Ex multis M. CARLI, *Diritto Regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 166-167; D. BERTUZZI – R. VOLPONI, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, E. D’ORLANDO - L. MEZZETTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2017, p. 350. Manifesta perplessità sul valore da attribuire al “parere” 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, cit., p. 10.

⁴⁵⁶ Sul tema della crisi della specialità si v. tra tutti, L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 643 ss; M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 222; A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 6-7; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001; A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove aut.*, n. 3-4/2004; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Tit. V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, in *Rass. parl.*, 2003; G. PITRUZZELLA, *C’è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, n. 3/2001. Nonostante, come visto, da parte della dottrina vi sia un atteggiamento a favore del ripensamento del concetto di “specialità” regionale, va osservato che, comunque, autorevole dottrina ritiene che il principio di “specialità” assume un carattere fondamentale nel nostro ordinamento e, come tale, risulterebbe indisponibile al potere di revisione costituzionale. Al riguardo si v. A. D’ATENA, *Dove va l’autonomia regionale speciale?*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 208; V. ONIDA, *Le Costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Mulino, Bologna, 1997, 112; di questo avviso sembra essere anche S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 16.

⁴⁵⁷ Per una analisi al riguardo si v. F. TERESI, *L’autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 200. Va osservato che l’aspetto in questione viene assunto, altresì, da parte della dottrina come elemento di differenza tra il regionalismo italiano e spagnolo fondato sul carattere “pattizio”. Sul punto si v. G. MOSCHELLA, *Regioni a statuto speciale e neoregionalismo*, in D. DOMINICI-G. FALZEA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 456- 464.

⁴⁵⁸ Come osserva riassuntivamente S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo. La riforma del titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 104, la l. cost. n. 2/2001 «da un lato avrebbe inteso rimettere l’intera disciplina della forma di governo all’autonomia regionale, dall’altro ha attenuato il senso della specialità, spingendo oltre l’avviato processo di assimilazione tra i due tipi di autonomia regionale».

⁴⁵⁹ Al riguardo si v. R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 102.

Il primo è che l'interpretazione letterale non è convincente. L'elenco, infatti, viene preceduto dall'inciso "specificamente", chiarendo che tali aspetti elencati non assumono un valore tassativo⁴⁶⁰. Pertanto, da ciò ne deriva che l'elemento del numero dei consiglieri regionali rientra nella forma di governo e, quindi, la riserva nella determinazione del numero spetta alla Regione.

Il secondo argomento, che potrebbe porsi a fondamento di una simile interpretazione, è rappresentato dalla valorizzazione della clausola di "maggior favore"⁴⁶¹ in quanto «gioca per l'estensione della disciplina (e, ancor prima, della "logica" che ne governa le dinamiche e orienta i concreti sviluppi) contenuta nel titolo V (...) anche alle autonomie differenziate»⁴⁶².

2.4. Il decreto legge n. 174/2012 e l'"eutanasia" dell'autonomia regionale.

A seguito del dilagare degli scandali della politica che hanno coinvolto consistenti settori politici di alcune Regioni, in particolare Lazio e Lombardia⁴⁶³, la Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome ha adottato, in data 27 settembre 2012, un comunicato con il quale si chiedeva al governo di intervenire «fissando dei nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica», adoperandosi anche attraverso lo strumento della decretazione di urgenza a garantire un percorso veloce ed uniforme⁴⁶⁴. Emerge, da questa vicenda, una estrema debolezza della classe politica regionale che, anziché difendere la propria autonomia, invoca un intervento da parte dello Stato.

La *ratio* di queste riforme, proprio come dimostra la richiesta della Conferenza, è legata strettamente alla crisi della rappresentanza politica, venendo individuate le Regioni e le autonomie locali, come principali responsabili dell'implosione del sistema politico e del dissesto finanziario⁴⁶⁵. La richiesta di un intervento delle Regioni a favore dello Stato ha

⁴⁶⁰ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano, il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 103, parafrasando la dizione, utilizza significativamente in alternativa alla formula contenuta nella norma il termine "segnatamente"; R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 109.

⁴⁶¹ L'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 dispone: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti speciali, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a statuto speciale ... per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Al riguardo si v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 246.

⁴⁶² A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 794. Detta clausola, secondo l'autore, determinerebbe una sorta di «inversione dell'onere della prova a carico di chi si oppone a siffatta estensione».

⁴⁶³ Sugli scandali della classe politica regionale nel 2012: M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le ist. fed.*, n. 2/2013, pp. 47 ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., pp. 159 ss.

⁴⁶⁴ Si veda l'atto 12/133/CR1/C1-C2, su cui cfr. le osservazioni di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 452; ID. *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?"*, in *Forum Quad. cost.*, 2014, disponibile al seguente link: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0460_bin.pdf, dove si legge «non si era mai visto che le Regioni invocassero l'intervento "tutorio" del Governo per "regolare" i rapporti non idilliaci tra gli esecutivi e le assemblee regionali, cioè per sistemare i loro affari interni. Naturalmente il Governo è stato felice di assecondare l'accorata richiesta dei presidenti».

⁴⁶⁵ Al riguardo si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., p. 53.

generato una sorta di “eutanasia” delle Regioni⁴⁶⁶, essendo quasi impotenti nel regolare i propri assetti organizzativi.

Le misure adottate con il d. l. n. 174/2012 tendono ad inasprire ulteriormente il contenuto del d. l. n. 138/2011, venendo ribadite le misure della riduzione del numero dei consiglieri regionali e assessori regionali del vecchio decreto e introdotte ulteriori misure dirette alla riduzione dei costi politici e altre norme dirette alla diminuzione delle indennità dei consiglieri e assessori⁴⁶⁷.

E' stabilita una sanzione (o premio), come la si vuole intendere, alle Regioni che si adeguano ai parametri fissati di «una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale ed al trasporto pubblico locale, nonché al 5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale» (art. 2, c. 1, d. l. n. 174/2012).

Nel caso di mancato adeguamento ai parametri individuati da parte delle Regioni «nelle quali il Presidente della Regione abbia presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del [...] decreto», si stabilisce che le elezioni siano in ogni caso indette «per il numero massimo di consiglieri

⁴⁶⁶ Espressione utilizzata da G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 819.

⁴⁶⁷ Nello specifico le prescrizioni rivolte alle Regioni riguardano: la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali entro il massimo stabilito dallo Stato; la riduzione del trattamento economico dei consiglieri e la correlazione con la partecipazione ai lavori del Consiglio, nonché l'istituzione del collegio dei revisori dei conti (lett. a); il contenimento delle indennità di consiglieri e assessori regionali entro «l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa» individuata dalla Conferenza Stato-Regioni (lett. b); il contenimento, entro analogo importo, dell'assegno di fine mandato dei consiglieri (lett. c); il divieto di cumulo di indennità ed emolumenti derivanti dalle cariche di Presidente della Regione, di Presidente del Consiglio regionale, di assessore o di consigliere (lett. d); la gratuità della partecipazione dei consiglieri ai lavori delle commissioni permanenti e speciali (lett. e); la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo (lett. f); l'utilizzazione dei contributi regionali ai gruppi consiliari, il cui ammontare è da contenere entro la metà dell'importo riconosciuto sempre dalla "Regione più virtuosa" (lett. g); le spese per il personale dei gruppi (lett. h); una serie di prescrizioni contenute in molteplici atti legislativi, quali la "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" (art. 6, d. l. n. 78/2010), limitazioni alle assunzioni di personale pubblico in generale (art. 9, c. 28, d. l. n. 78/2010), la riduzione degli organi collegiali degli enti e organismi strumentali (art. 22, cc. 2-4, d. l. n. 201/2011), limitazioni ai compensi di amministratori e dipendenti di società pubbliche (23-bis, cc. 5- bis e 5-ter, d. l. n. 201/2011), «il trattamento economico annuo onnicomprensivo nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali» (art. 23-ter, d. l. n. 201/2012); la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva (art. 3, cc. 4, 5, 6, d. l. n. 95/2012), il rapporto tra numero di dipendenti pubblici e superficie dei locali utilizzati (art. 3, c. 9, d. l. n. 95/2012), lo scioglimento delle società strumentali (art. 4, d. l. n. 95/2012), altre riduzioni delle spese delle pubbliche amministrazioni (art. 5, d. l. n. 95/2012), la riduzione degli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento relativi a enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ex art. 117, c. 2, lett. p), Cost. o funzioni amministrative spettanti ad enti locali ex art. 118 Cost. (art. 9, c. 1, d. l. n. 95/2012); un sistema informativo con dati relativi al finanziamento dei gruppi politici (lett. l); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. m); l'esclusione dai vitalizi di chi è stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione (lett. n). Sul punto si v. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, cit., pp. 817-820. Nel caso in cui l'adeguamento regionale alle norme del decreto avesse richiesto modifiche statutarie, le Regioni sarebbero dovute intervenire nei loro statuti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso. Per quelle Regioni nelle quali si sarebbero tenute le consultazioni elettorali, il termine di sei mesi sarebbe decorso a partire dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale e, in ogni caso, se all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non avesse provveduto all'adeguamento statutario in base alle disposizioni di cui al d. l. n. 138/2011 «le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del d. l. n. 138 del 2011».

regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011» (art. 2, c. 3, d. l. n. 174/2012). Viene previsto per la Regione inadempiente un periodo a prevedere di 90 giorni; «il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione» (art. 2, c. 5, d. l. n. 174/2012)⁴⁶⁸.

Oltre agli aspetti strettamente connessi alla riduzione della spesa pubblica, la normativa interviene anche sul versante del controllo venendo rafforzato il ruolo della Corte dei conti nella gestione della finanza regionale. Da ciò ne consegue una norma eterogenea che spazia dal trattamento economico, all'organizzazione amministrativa degli organi di vertice⁴⁶⁹.

Nel momento in cui la norma viene convertita, si registra un parere contrario da parte della commissione parlamentare per le questioni regionali che giudica insufficiente l'impianto complessivo del provvedimento⁴⁷⁰. La commissione parlamentare, altresì, si sofferma anche riguardo «l'opportunità di un rafforzamento della leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali in merito al contenimento delle spese»; o notazioni della Conferenza in ordine alla «estrema delicatezza» dei presupposti costituzionali su cui si fondano i contenuti del decreto legge (lo strumento normativo precedentemente invocato dalla Conferenza stessa), nonché alla particolare gravità della sanzione dello scioglimento del Consiglio e della rimozione del Presidente, contemplato dall'ordinamento «in un'ottica di straordinarietà estrema, quale rimedio da utilizzare a tutela della unità giuridica della Nazione [...] destinato a sanzionare comportamenti gravissimi e intenzionali degli organi regionali per fatti altrettanto gravi compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie del ruolo istituzionale»⁴⁷¹.

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, il decreto in questione deve risultare «compatibilmente con i loro Statuti di autonomia e le relative norme di attuazione»⁴⁷². Il decreto ha riguardato sia l'aspetto del «coordinamento della finanza pubblica», che costituisce il titolo di legittimazione della potestà legislativa concorrente della Regione, sia la salvaguardia di quanto viene previsto nei rispettivi statuti speciali e dalle norme di attuazione⁴⁷³. La legge in questione cerca di estendere l'applicazione del «coordinamento della finanza pubblica» anche alle Regioni speciali, sul presupposto che il «coordinamento

⁴⁶⁸ Sull' art. 126 Cost. si v. ex multis E. ALBANESI, *La riduzione dei costi della politica regionale: "condizione" per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) "grave violazione di legge" ex art. 126 Cost.*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2012.

⁴⁶⁹ Per una dettagliata analisi sugli strumenti di controllo della Corte de conti si v. G. VERDE - M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2006, pp. 2 ss.; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d. l. n. 174/2012*, in *Federalismi*, n. 1/2013; si v. anche le osservazioni critiche di R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, 26 ottobre 2012, in *Forum Quad. cost.*, pp. 1 ss; F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *Federalismi*, n. 19/2012.

⁴⁷⁰ Al riguardo si vedano le riflessioni di G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit, p. 19, che definisce «schizofrenico» l'atteggiamento delle Regioni poiché: «si susseguono impugnative regionali degli atti statali, prese di posizioni critiche da parte della Conferenza, richieste della Conferenza medesima di interventi governativi a dir poco sventati per l'autonomia regionale, contrattazioni di legittimità - più o meno velate - tra Governo e Conferenza, ancora pareri critici espressi da quest'ultima. Fino alla disperata ricerca, da parte delle Regioni, di una sponda parlamentare, individuata in quella Commissione bicamerale per le questioni regionali peraltro mai integrata ai sensi dell'art. 11 L. Cost. n. 3/2001».

⁴⁷¹ L'atto della Conferenza 12/140/CU3/C2.

⁴⁷² Art. 2 c. 4, d. l. n. 174/2012.

⁴⁷³ Sul punto si v. G. VERDE - M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale*, cit., p. 35.

della finanza pubblica” fonda una particolare potestà legislativa statale, valevole anche nei confronti delle Regioni speciali⁴⁷⁴. La giustificazione di simili norme da parte della Corte si fonda sulla strumentalità nell’espletamento della funzione di coordinamento finanziario.

Il “coordinamento della finanza pubblica”, con riferimento alle Regioni speciali, avviene attraverso varie clausole di salvaguardia, dirette a modulare le proprie disposizioni in riferimento agli enti territoriali. Gli artt. 1⁴⁷⁵, 1 bis e 2⁴⁷⁶ della legge in questione stabiliscono un meccanismo di salvaguardia e adeguamento per le Regioni speciali e per le Province autonome e l’art 11 bis⁴⁷⁷ contiene una clausola di chiusura. Ricostruita la normativa, occorre svolgere alcune precisazioni.

La previsione che si applicherebbe la normativa statale, in caso di mancato adeguamento degli statuti, porterebbe la trasformazione della legge statale in una sorta di legge di principio, con disposizioni di dettaglio cedevoli. Queste dovrebbero essere sostituite dalle disposizioni statutarie quando e se lo statuto sia riformato nel senso indicato dalla legge⁴⁷⁸. Da qui l’invasione da parte del d. l. n. 174/2012 della competenza riservata dello statuto regionale, in quanto non solo vengono indicati dei tetti, ma lo statuto verrebbe privato di forza precettiva: non mera lesione dell’autonomia ma sovrapposizione tra fonti del diritto.

Pertanto, ci si chiede quale fonte dovrebbe disciplinare il procedimento elettorale per un numero di consiglieri inferiori, tenuto conto che un consiglio regionale in regime di *prorogatio* non ha la possibilità, giuridica e materiale, di revisionare lo Statuto?⁴⁷⁹ L’intervento, invero, non riguarda tanto l’autonomia statutaria, come nel caso della determinazione del numero di consiglieri, ma l’applicazione del decreto legge a discapito dello Statuto, che si trova svuotato della sua efficacia precettiva⁴⁸⁰

Anche un ulteriore aspetto desta perplessità, ossia l’impiego da parte dello Stato, attraverso l’art. 2, c. 1, lett. b), d. l. n. 174/2012 dello strumento del d.P.C.M, per la determinazione dell’indennità dei consiglieri regionali, che si pone, altresì, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, secondo cui la determinazione dell’indennità spetterebbe

⁴⁷⁴ Sull’evoluzione della nozione di “coordinamento di finanza pubblica” si veda § 2.2.

⁴⁷⁵ L’art. 1, c. 16 fissa la clausola di salvaguardia stabilendo che l’adeguamento delle Regioni speciali al contenuto del decreto avverrà entro un anno, dovendosi realizzare in conformità delle caratteristiche e modalità diverse in ragione di quanto previsto da ogni Regione speciale o Provincia autonoma. L’art. 1, c. 16 afferma: «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

⁴⁷⁶ L’art. 2, d. l. n. 174/2012, prevede al c. 4 che le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano tenderanno ad adeguare i propri ordinamenti alle previsioni di cui al c. 1 «compatibilmente con i propri statuti di autonomia e le relative norme di attuazione» (corsivo mio). Da ciò ne consegue che le novità introdotte dalla disposizione richiamata possono trovare ingresso nell’ordinamento regionale solo ove non si pongano in contrasto con le previsioni statutarie e delle leggi di attuazione delle medesime.

⁴⁷⁷ L’art. 11-bis del d. l. in esame prevede una clausola di salvaguardia di chiusura, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

⁴⁷⁸ D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell’autonomia delle Regioni*, cit., p. 9.

⁴⁷⁹ G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 1303 ss.; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1269 e ss.

⁴⁸⁰ Sul punto si v. M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 3.

alla Regione e non allo Stato⁴⁸¹. Perciò lo Stato non si limiterebbe a fissare i principi generali ma effettuerebbe una invasione della sfera di competenza della Regione, visto che spetterebbe allo Stato l'esatta determinazione dell'ammontare massimo relativo all'indennità spettante ai consiglieri.

Altra perplessità viene rappresentata dalla "grave violazione di legge" introdotta dal d. l. n. 174/2012 poiché, come rilevato dalla dottrina, il mancato rispetto del termine verrebbe ravvisata nei confronti di una legge statale⁴⁸². La grave violazione della legge rappresenta di per sé una fattispecie indeterminata e risulta necessario darne una interpretazione restrittiva, risultando pericoloso che una legge statale possa definire la violazione del proprio contenuto⁴⁸³.

2.5. La soluzione della Corte costituzione n. 23/2014 e l'evoluzione giurisprudenziale.

Abbiamo osservato che il legislatore attraverso il presente d. l. n. 174/2012, convertito con l. n. 213/2012, ha tentato di estendere gli obblighi anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, attraverso anche il ricorso al c.d. "ricatto finanziario" rappresentato dalla riduzione dell'80% dei finanziamenti statali.

In precedenza, la Corte è intervenuta, dichiarando incostituzionale l'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 con riferimento alle Regioni speciali per un motivo connesso alla gerarchia delle fonti.

Con la sentenza n. 23/2014, di fatto, si assiste a un *revirement* in forza del quale anche le Regioni speciali vengono sottoposte alle misure in precedenza impugnate.

Il giudizio parte da alcune questioni di costituzionalità poste dalle Regioni autonome Friuli-Venezia e Sardegna avverso al decreto legge in questione⁴⁸⁴. Sostanzialmente, le Regioni si sono sentite lese nell'ambito della propria autonomia finanziaria e della dimensione consensualistica, nell'ambito del rapporto di tra Stato e Regioni speciali, come previsto dall'art. 27, l. n. 49/2009⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 157/2007, dove si legge che «il censurato c. 54, dell'art. 1 l. n. 266/2005, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali "nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005", pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria».

⁴⁸² Sul punto si vedano le critiche di D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, cit., pp. 14 ss.

⁴⁸³ Sulla nozione di grave violazione di legge si v. D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, cit., pp. 10-14.

⁴⁸⁴ La questione riguarda l'art. 2, cc. da 1 a 5, del d. l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012. Più nello specifico, il c. 1 del citato art. 2, nel testo risultante dalla conversione, dispone che «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che le Regioni si adeguino ad una serie di prescrizioni, «con le modalità previste dal proprio ordinamento».

⁴⁸⁵ In particolare, con riferimento alla dimensione consensualistica tra Regioni e Stato si vedano i cc. 5 e 6 della l. n. 49/2009. Si legge, infatti «5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate. 6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata». Parte della dottrina ha sostenuto

L' art. 27 prevede che la modifica degli ordinamenti finanziari delle Regioni speciali debba passare attraverso un accordo tra Governo e Regioni per poi completarsi con le norme di attuazioni necessarie. La Corte ricorre alla argomentazione delle fonti, superando la violazione del principio di consensualità della norma visto che la l. n. 49/2009 «ha il rango di legge ordinaria e, in quanto tale, sarebbe derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa»⁴⁸⁶, secondo quanto avvenuto ad opera della normativa impugnata⁴⁸⁷. In tal modo, la Corte manifesta una grave incertezza interpretativa in quanto, in varie sue pronunce, aveva considerato l'art. 27 come una vera e propria clausola di salvaguardia, espressione di una «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali»⁴⁸⁸.

Emergerebbe, tuttavia, alla luce della ricostruzione della Corte, una differenza sull'applicazione della norma in questione tra le Regioni ordinarie e speciali. In particolare, non si applica alle Regioni speciali l'art. 126 Cost. sullo scioglimento sanzionatorio della Giunta, previsto dal decreto. La Corte, infatti, ribadisce che l'art. 126 Cost. è applicabile solo

che l'art. 27 rappresenterebbe una «rinuncia da parte dello Stato a qualsiasi intento di uniformazione *tout court* dei regimi speciali, e il superamento da parte degli enti ad autonomia speciale della concezione isolazionista della specialità quale strumento di impermeabilizzazione dei propri ordinamenti rispetto alle istanze ed esigenze solidaristiche dell'ordinamento». Così D. IMMORDINO, *Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia la Corte "salva" il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1369; sul punto si v. anche G.C. DE MARTIN-G. RIVOCCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009. Commento all'art. 27*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 339 ss; F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Ist. fed.*, 2012, p. 20, nella parte in cui afferma che «non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito "federalismo fiscale" nei confronti delle autonomie speciali».

⁴⁸⁶ Punto 5.1 del *Considerato in diritto*. Altresì la Corte giustifica nella sentenza in commento la via di procedere unilateralmente alle modifiche delle autonomie finanziarie delle Regioni speciali in quanto «Deve ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica» (punto 5.1 del *Considerato in diritto*, enfasi aggiunta); «Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede...» (punto 8 del *Considerato in diritto*).

⁴⁸⁷ Il mutamento dell'orientamento della Corte deriva prevalentemente dalla crisi economica. Quanto detto viene ben messo in rilievo da G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, n. 23/2014, p. 815. Al riguardo si v. anche R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015, il quale, prendendo spunto da quanto statuito dalle sentt. nn. 19/2015, 65/2015, 77/2015, 82/2015, 89/2015, rileva che la determinazione del contributo delle Regioni speciali alla manovra finanziaria rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetto all'obbligo di trattativa con le regioni stesse.

⁴⁸⁸ tal senso Corte Cost., sent. n. 71/2012, punto 2.3. del *Considerato in diritto*. Con riferimento alla giurisprudenza si v. anche Corte Cost., sent. n. 241/2012, punto 4.2. del *Considerato in diritto* dove la clausola dell'art. 27 viene considerato come «autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»; Corte Cost., sent. 178/2012, punto 6.3 del *Considerato in diritto*; per una analisi della dottrina si v. F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, cit., pp. 21 ss.; A. STERPA, *Articolo 27*, in A. FERRARA - G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 211 ss; E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *Federalismi*, n. 11/2011, pp. 4 ss. Sul tema della certezza del diritto e sul ruolo del giudice diretto a riempire il significato delle norme e colmare le lacune nell'ordinamento, si v. A. PUNZI, *Prefazione*, in G. BENEDETTI (a cura di), *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Giuffrè, Torino, 2014; P. GROSSI, *Pagina introduttiva (a sessanta anni dalle leggi razziali del 1938)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVII, Milano, 1998, p. 1, che a sua volta richiama P. BORGNA - M. CASSANO, *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma, 1997; I. M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in E. FOLLIERI - L. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, E.S.I., Napoli, 2010.

alle Regioni ordinarie poiché la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti (come il numero dei consiglieri⁴⁸⁹).

Il secondo punto sul quale si fonda il ragionamento della Corte viene rappresentato dal “coordinamento della finanza pubblica”. Mentre nella sentenza n. 198/2012, il ragionamento è stato improntato sul terreno impervio della rappresentanza, nella sentenza in oggetto l’analisi viene svolta sul piano del “coordinamento della finanza pubblica”. Come è stato già analizzato, la Corte ha esteso il principio del “coordinamento della finanza pubblica” anche alle Regioni a statuto speciale⁴⁹⁰. Il limite viene stabilito, dal fatto che la legge statale deve limitarsi a fissare gli obiettivi, lasciando al legislatore regionale l’individuazione degli strumenti volti alla realizzazione. Pertanto, risulterebbero illegittime le norme statali che fisserebbero precetti analitici senza fornire discrezionalità al legislatore regionale⁴⁹¹.

Proprio su questo aspetto si fonda la questione di legittimità costituzionale da parte delle Regioni. Lo Stato avrebbe fissato l’esatta determinazione dell’ammontare massimo dell’indennità ai consiglieri, fissando una serie di precetti specifici ai quali le Regioni si sarebbero dovute adeguare per non vedersi sottratto l’80% dei trasferimenti erariali a loro favore. La Corte si sofferma proprio su questo aspetto. Il contenuto del decreto, in merito ai specifici precetti che devono adottare le Regioni, non può essere considerato alla stregua di “oneri”⁴⁹² in quanto non si tratta, secondo la Corte, di obblighi direttamente vincolanti nei confronti delle Regioni, le quali potrebbero anche disattenderli e non godere delle misure premiali⁴⁹³.

Le conseguenze che deriverebbero per le Regioni, che decidessero di non adeguarsi alle prescrizioni contenute nel decreto, appaiono gravissime, derivandone una inevitabile compressione della autonomia regionale, apparendo più degli “obblighi” che degli “oneri”⁴⁹⁴.

2.6. Il progressivo centralismo della Corte durante i periodi di crisi economica. Quale sorte per l’autonomia regionale?

Dall’analisi non solo di questa sentenza ma anche di altre della Corte emerge a chiare lettere che il tema della crisi economica e la temporaneità delle restrizioni prevalgono sulla

⁴⁸⁹ Si v. il punto 12 *Considerato in diritto* Corte Cost., sent. n. 35/2014 nella parte in cui afferma «la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti» F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012*, cit., pp. 172-173.

⁴⁹⁰ Si rinvia al § 2.2.

⁴⁹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 284/2009, par. 6 del *Considerato in diritto*; sent. n. 297/2009, par. 2.3.3 del *Considerato in diritto*; sent. n. 326/2010, par. 8.5 del *Considerato in diritto*; sent. n. 156/2010, par. 5.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹² Così definisce impropriamente tali prescrizioni la Corte cost., sent. n. 23/2014 (cfr. par. 7.1 del *Considerato in diritto*).

⁴⁹³ Sul punto si v. il punto 7.1 del *Considerato in diritto* «pur contenendo alcune previsioni puntuali [...] non utilizza [...] la tecnica tradizionale d’imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. [...] Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate *non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica*» (corsivo mio).

⁴⁹⁴ G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai «tagli» (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, cit., p. 818; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., p. 46.

autonomia statutaria⁴⁹⁵. Tende, quindi, ad affermarsi chiaramente un atteggiamento di centralismo della giurisprudenza della Corte⁴⁹⁶, che si limita a sanzionare solo i casi più gravi ed eclatanti, producendo un inarrestabile processo teso a comprimere sempre in misura maggiore l'autonomia regionale.

Nel quadro così delineato, la Corte costituzionale assume un ruolo fondamentale a fronte anche delle incertezze del legislatore e dell'opera di bilanciamento dei diritti⁴⁹⁷. Di fronte a questo atteggiamento della Corte, emerge chiaramente che l'elenco delle competenze contenute nell'art. 117 Cost appare un «catalogo oscuro»⁴⁹⁸. Pertanto, con queste riforme, rivolte al taglio della spesa, sarà la Corte a stabilire cosa rientra nella competenza delle Regioni o meno⁴⁹⁹. Lo spirito sul quale, dunque, si fondano dette riforme va in direzione inversa rispetto a quella del titolo V, tendente a valorizzarne l'autonomia⁵⁰⁰. Invero, l'autonomia viene lacerata in quanto l'esigenza che alla fine prevale è quella unitaria, portando la Corte a determinarne una incrinatura sempre più forte.

Emerge, alla luce di quanto finora esposto, un tema fondamentale, il modo in cui sono state intese le autonomie ossia come un centro di spesa, «una sorta di diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza»⁵⁰¹. Ciò appare

⁴⁹⁵ Sul punto si v. Corte cost. sent. nn. 139/2012, 30/2012, 229/2011, 23/2014, 54/2014, 3/2013 con commento di Q. CAMERLENGO, *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 615 ss.; v. anche Corte cost., sent. n. 72/2014, nella quale viene ribadito che anche gli enti ad autonomia speciale sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di «coordinamento della finanza pubblica».

⁴⁹⁶ Sul punto *ex multis* si v. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, cit., p. 36, dove rileva che «in una situazione di perdurante emergenza economica e di scarsissima qualità della legislazione, quindi, non ci si può permettere che la Corte interpreti il suo ruolo quale mero giudice del caso singolo, lontano dalla prospettiva di una tendenziale sistematicità dei blocchi giurisprudenziali da essa prodotti; a maggior ragione in un momento storico in cui è la tenuta dei diritti, e non solo dei bilanci, a destare serie preoccupazioni»; S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012, p. 7, dove osserva che «Si può certo ritenere che proprio questo – il potere di conformazione istituzionale di cui la Corte si è trovata a fare impiego in ragione del recedere della legislazione – sia uno dei punti di sofferenza del sistema: perché la Corte è pur sempre un giudice, dunque è il decisore del caso, non il costruttore dell'ordinamento; e perché un così forte ruolo di supplenza rischia di ridurre in posizione marginale il circuito della rappresentanza, con implicazioni non lievi nella qualità della democrazia»; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 94 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, cit., pp. 66-70; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 108-112; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 12 ss.; S. MANGIAMELLI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., p. 189.

⁴⁹⁷ Sul ruolo fondamentale assunto dalla Corte costituzionale nel bilanciamento dei diritti fondamentali durante i periodi di crisi si rinvia alle riflessioni di M. TROISI, *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, cit., pp. 353 ss.; M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, cit., p. 35, dove l'A. afferma che «Se, dunque, i diritti costano e le risorse sono limitate (implicando la necessità che si proceda ad una loro allocazione responsabile), al Giudice costituzionale spetta il compito di sindacare la ragionevolezza delle scelte del legislatore, all'interno delle quali la tutela dei diritti fondamentali deve essere una priorità ineludibile. E poiché la Corte riveste un ruolo decisivo, giudicando anche sulle scelte di politica economica, è necessario che la stessa agisca nella piena consapevolezza dei dati e delle informazioni necessarie, con argomentazioni trasparenti e documentate, in modo che le sue decisioni non siano equivocabili o, ancor meglio, risultino prevedibili e non frutto della contingenza o della sensibilità dei vari giudici».

⁴⁹⁸ S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 96.

⁴⁹⁹ S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 145-146.

⁵⁰⁰ Per una sintetica ma puntuale ricostruzione sulle vicende del regionalismo italiano si v. S. STAIANO, *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1-6.

⁵⁰¹ S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, cit., p. 1.

dall'uso congiunturale dell'autonomia che diventa in certi momenti un valore da esaltare mentre altre volte un valore da sminuire, come viene messo in luce anche dai vari tentativi di riforma, ispirati continuamente a esigenze di natura diversa⁵⁰².

Nemmeno un tentativo di riforma costituzionale potrà, in realtà, frenare il ruolo di arbitro della Corte⁵⁰³. Ciò in quanto il sistema degli elenchi di materie è stato disegnato attraverso la giurisprudenza della Corte e, quindi, anche se vi sarà un intervento a modificarlo, la Corte fornirà nuovamente le coordinate ermeneutiche su come interpretare il contenuto delle competenze⁵⁰⁴.

Il tema dell'autonomia è strettamente connesso alla debolezza degli attori politici regionali e questo emerge in misura preponderante dal clima di antipolitica presente in quegli anni, a seguito dei fenomeni di corruzioni che dilagavano nelle Regioni Lazio e Lombardia⁵⁰⁵. Proprio la crisi dei partiti⁵⁰⁶ porta il legislatore ad adottare un tipo di riformismo definito nei termini di «riformismo performativo»⁵⁰⁷.

Occorre pertanto interrogarsi sui veri motivi che hanno ispirato questa riforma. Questa, rientrando nel pacchetto delle misure dirette a “ridurre i costi della politica”, porta o meglio induce a svolgere una analisi profonda e strutturale su come riuscire a garantire la

⁵⁰² Sull'uso congiunturale delle riforme ossia la continua tendenza a progettare riforme in una prospettiva del tutto incentrata su esigenze politiche contingenti si v. *ex multis*, S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 11, dove afferma che la Regione apparirebbe come “valore da esaltare” o come una “diseconomia”; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 131 ss.; A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 9 luglio 2001; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 116; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

⁵⁰³ T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, cit., p. 4.

⁵⁰⁴ Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 141-142.

⁵⁰⁵ Altresì il rischio connesso da queste riforme viene ben messo in rilievo sempre da S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, cit., p. 1, dove rileva che per eludere eventuali limiti costituzionali gli esecutivi regionali, titolari del potere di ricorrere alla Corte costituzionale, possono decidere di mettere in piedi una «“zona franca provvisoria” dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale».

⁵⁰⁶ Per una ampia analisi del problema, si rinvia agli atti del convegno annuale dell'Associazione del “Gruppo di Pisa” tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, dedicato al tema “Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia”, visionabile al seguente link: https://www.gruppodipisa.it/images/publicazioni/2015_Il_valore_delle_autonomie.pdf; in particolare sul punto si v. le riflessioni di G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, spec. pp. 92 ss.; altresì sul tema della crisi del regionalismo italiano, si veda il numero 4/2012 della Rivista “*Le Regioni*”. In questo numero, gli Autori individuano quale principale fattore di crisi del regionalismo nella crisi della rappresentanza politica regionale. Al riguardo si v. V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 795-797; G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, cit., spec. pp. 819-821; M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 684 ss.; G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 768 ss.; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 755 ss.; si v. anche le riflessioni di M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *L'Unità*, 26 settembre 2012, p. 1: «è forte il sospetto che un confronto avviato sull'onda dell'emozione di quanto è accaduto [il riferimento è alle vicende della Regione Lazio] possa sortire esiti deludenti o irrazionali, mentre le questioni sul campo sono di una tale delicatezza che solo una riflessione matura e profonda può venire a capo. Ne va, infatti, del funzionamento complessivo del principio democratico nella nostra esperienza costituzionale»; U. DE SIERVO, *Costi Regioni. La farsa e la realtà*, in *La Stampa*, 7 ottobre 2012.

⁵⁰⁷ Espressione usata da S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 126-128.

sopravvivenza del sistema dei partiti⁵⁰⁸. Soprattutto, appare necessario considerare il numero delle assemblee elettive non come un semplice costo da abbattere ma come un costo della nostra stessa democrazia, poiché ridurre il numero degli organi rappresentativi vuol significare accettare una riduzione del ruolo della partecipazione politica⁵⁰⁹.

3. Le regioni e la nuova composizione degli organi elettivi: il processo attuativo ed il mutamento della rappresentanza.

di Erika La Fauci

3.1. L'attuazione della riforma da parte delle Regioni e le controverse vicende del Lazio e della Calabria.

Usualmente, le novità che si intendono apportare agli statuti sono espressione di un'ampia condivisione ideologica e politica che sorge in seno a ciascun Consiglio regionale.

Non è un caso, infatti, che, com'è noto, soltanto la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali possa approvare le modifiche statutarie, con ben due deliberazioni adottate con un intervallo non minore di due mesi e che vi sia la possibilità che, entro tre mesi dalla pubblicazione del nuovo statuto, un cinquantesimo degli elettori di una Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale possano chiedere l'indizione di un referendum (ex art. 123, c. 3 Cost.). Il procedimento aggravato appena descritto, pertanto, è indice dell'importanza che lo statuto⁵¹⁰ riveste all'interno dell'alveo delle fonti regionali e di come alla sua approvazione concorrano non soltanto le forze politiche ma anche, in via eventuale, gli elettori.

⁵⁰⁸Sul punto si vedano la proposta ricostruttiva e le indicazioni metodologiche S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012, p. 19 (in particolare, perciò che concerne il ricorso agli strumenti della *network analysis* nello studio dei rapporti tra sistema dei partiti e forma di governo); S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 122-123; per una ricostruzione della soluzione prospettata dall'A. si v. S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi*, n. 7/2010, p. 5 dove osserva che applicando ai partiti politici «il modulo del “network sociale”, non sarebbe senza rilievo stabilire, secondo le indicazioni della ricca letteratura sociologica e politologica (e antropologica) in tema, quanto, nell'esperienza istituzionale recente, appartenga al campo delle “relazioni di influenza”, cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle “relazioni di dominio”, nelle quali l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni. O in quale misura le due modalità risultino commiste»; dello stesso avviso è U. RONGA, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 74 ss.

⁵⁰⁹Al riguardo si richiamano le considerazioni di P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 88 «Scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura “punitiva” nei confronti della classe politica [...] e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”».

⁵¹⁰La Corte costituzionale ha definito lo statuto come una fonte “a competenza riservata e specializzata” (v. Corte cost., sent. n. 372/2004, sent. n. 378/2004 e sent. n. 379/2004).

Tali considerazioni preliminari, che potrebbero apparire ultronee rispetto all'argomento del presente scritto, risultano essere, al contrario, fondamentali per comprendere come, tanto l'approvazione dello statuto, quanto quella delle sue modifiche, siano espressione dell'esclusiva potestà normativa regionale e di come, a parte la possibilità del Governo di impugnare lo statuto entro trenta giorni dalla sua pubblicazione dinanzi alla Corte costituzionale⁵¹¹, non vi sia una compartecipazione da parte dello Stato nella stesura dei singoli statuti⁵¹².

Ebbene, con riferimento alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, se formalmente non si può parlare di un'etero-normazione statale del contenuto degli statuti, nella sostanza, i provvedimenti adottati dallo Stato si pongono ai limiti di legittimità costituzionale per la loro incisività sulla potestà statutaria delle Regioni⁵¹³. Com'è stato ricordato nelle pagine precedenti, infatti, lo Stato, al fine di fronteggiare la crisi economica verificatasi a partire dal decennio scorso, con l'emanazione dei d. l. n. 138/2011 e d. l. n. 174/2012, ha previsto un numero massimo di consiglieri ed assessori in relazione al numero degli abitanti di ciascuna Regione⁵¹⁴. Pertanto, sebbene l'art. del d. l., c. 3 n. 174/2012 prevedesse la diretta applicabilità della riduzione del numero dei consiglieri nel caso in cui, al momento dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale, una Regione non avesse provveduto alle modifiche statutarie necessarie (com'è avvenuto nel caso delle elezioni regionali laziali del 2013), la maggior parte delle Regioni si è apprestata a modificare prontamente il proprio statuto al fine di renderlo conforme alle modifiche apportate da parte dello Stato sulla composizione delle assemblee regionali⁵¹⁵. Il motivo di tanta solerzia nel recepire il contenuto della riforma risiede, presumibilmente, nelle sanzioni previste dal d. l.

⁵¹¹Art. 123 c. 2 Cost.

⁵¹²Prima della riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1999, com'è noto, l'approvazione di ogni statuto regionale avveniva con legge della Repubblica. L'art. 123, c. 2, Cost. infatti, recitava: «Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica».

⁵¹³In questo senso si vedano, *ex plurimis*, D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013; A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi*, n. 16/2011 e E. A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit.

⁵¹⁴Specificamente, l'Art. 14 c. 1, lett. a), d. l. n. 138/2011 prevedeva che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, fosse uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti. Quanto al numero massimo degli assessori regionali, invece, l'art. 14 c. 1, lett. b), d. l. n. 138/2011, prevedeva che esso fosse pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale. Le medesime disposizioni sono state sostanzialmente riprodotte all'interno dell'art. 2 c. 1, lett. a), d. l. n. 174/2012.

⁵¹⁵L'unica eccezione è rappresentata dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna i cui statuti prevedevano un numero di consiglieri regionali conforme ai parametri previsti dallo Stato. Una riduzione dei consiglieri era avvenuta, infatti, con l'approvazione della l. r. n. 12/2009 (con riferimento all'Emilia-Romagna) e della l. r. n. 1/2008 (con riferimento alla Lombardia). Le leggi approvate da parte delle Regioni per attuare la riforma sono riportate sul sito http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali_num_cons.php. Peraltro, si può rinvenire come, tanto la riduzione dei consiglieri quanto quella degli assessori, siano state disposte contestualmente, al fine di evitare che si creassero delle disomogeneità fra i due organi rappresentativi nel caso in cui la loro composizione fosse stata modificata in tempi differenti.

n. 174/2012⁵¹⁶ (che andavano dalla riduzione dell'80% della maggior parte dei trasferimenti erariali⁵¹⁷ a favore delle Regioni fino alla "minaccia" di scioglimento dei Consigli regionali per "grave violazione di legge", ai sensi dell'art. 126 c. 1 Cost., in caso di persistente inadempimento nel dare attuazione alla riforma⁵¹⁸).

In realtà, è bene operare un distinguo rispetto alla reazione delle Regioni alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali previsto da parte dello Stato. Se in un primo momento, infatti, la maggior parte di esse rispondeva all'adozione della riforma impugnando l'art. 14 d. l. n. 138/2011 dinanzi alla Corte costituzionale⁵¹⁹, in un secondo momento, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, (di cui, naturalmente, facevano parte anche le stesse Regioni che avevano presentato il ricorso) adottava un comunicato chiedendo al Governo di disporre delle misure volte a ridurre i costi della politica in ambito regionale⁵²⁰.

Il mutamento della loro posizione deriva, presumibilmente, da una diversa coscienza, che ciascuna di esse aveva maturato, circa la necessità di operare un proprio rinnovamento al fine di immettere nuova linfa nel tessuto rappresentativo regionale, sempre più colpito da fenomeni corruttivi. Recenti, infatti, erano le vicende politico-giudiziarie che avevano colpito il Lazio e la Lombardia⁵²¹ e che avevano comportato lo scioglimento anticipato dei rispettivi Consigli regionali⁵²².

Non stupisce, pertanto, che il recepimento del d. l. n. 174/2012 da parte delle Regioni non abbia dato adito a scontri o a divergenze all'interno dei Consigli regionali e che, al contrario, sia possibile riscontrare una pressoché unanime condivisione da parte dei consiglieri circa l'approvazione delle modifiche statutarie volte a dare attuazione alla riforma⁵²³.

⁵¹⁶ Esprimono dei dubbi sulla legittimità di tali sanzioni D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali*, cit., p. 14 e G. VERDE- M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2016, pp. 8 ss.

⁵¹⁷ Ad eccezione di quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali, delle non autosufficienze e del trasporto pubblico locale (art. 2 c. 1, d. l. n. 174/2012).

⁵¹⁸ Specificamente, le Regioni erano tenute a dare attuazione alla riforma entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Inoltre, alle Regioni che, decorsi i termini anzidetti, risultavano ancora essere inadempienti, era riconosciuto un ulteriore periodo di novanta giorni per provvedere e, in caso di inosservanza di tale ulteriore termine, era prevista la possibilità per lo Stato di sciogliere il Consiglio regionale per grave violazione di legge (art. 2 c. 5, d. l. n. 174/2012).

⁵¹⁹ Il ricorso è stato promosso dalle Regioni: Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia, Calabria, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Su tale ricorso si è pronunciata la Corte costituzionale nella sent. n. 198/2012 esaminata nelle pagine precedenti.

⁵²⁰ Cfr. l'atto 12/133/CR1/C1-C2.

⁵²¹ Ciò è evidenziato da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013, p. 16.

⁵²² Sulle vicende politico-giudiziarie che hanno riguardato la Lombardia ed il Lazio in quegli anni si vedano M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed.*, n. 2/2013, pp. 497 ss. e D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. fed.*, n. 2/2013.

⁵²³ Si pensi, ad esempio, al caso del Piemonte in cui le modifiche statutarie sono state approvate con 43 voti favorevoli ed uno contrario ed a quello del Lazio in cui l'approvazione è avvenuta con 40 voti favorevoli e un astenuto. Sono state approvate all'unanimità, invece, le modifiche statutarie da parte del Consiglio regionale della Toscana e della Puglia. Tali dati sono consultabili su <http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2012/251-dicembre-2012/997-approvata-la-riduzione-dei-consiglieri>, <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=newsDettaglio&id=2037>, <https://www.toscanaoggi.it/Toscana/Consiglio-regionale-riduzione-numero-consiglieri-e-abolizione-vitalizio-e-legge> e <http://www.baritoday.it/politica/regione-puglia-riduzione-consiglieri.html>.

Una considerazione a parte meritano, invece, le Regioni a statuto speciale. Inizialmente, infatti, l'art. 14 c. 2, d. l. n. 138/2011 prevedeva che il loro adeguamento ai parametri previsti per il numero massimo dei consiglieri regionali fosse una condizione per l'applicazione dell'art. 27 l. 42/2009 (con riferimento al conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome). Tuttavia, come è stato evidenziato precedentemente, la Corte costituzionale nella sentenza n. 198/2012⁵²⁴ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione. La Consulta, infatti, ha fondato tale decisione sull'impossibilità che una legge ordinaria preveda la modifica degli statuti delle Regioni speciali in quanto essi, configurandosi come fonti di rango costituzionale, possono essere modificati soltanto ai sensi dell'art. 138 Cost. (cioè soltanto con l'approvazione di una legge costituzionale)⁵²⁵. D'altronde, non è un caso che, alla luce della pronuncia *de quo*, l'art. 2, c. 4, d. l. n. 174/2012 abbia previsto che le Regioni speciali provvedano ad adeguare i propri ordinamenti «compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». Il porre le disposizioni statutarie e le relative norme attuative come limite all'applicabilità del decreto dimostra, pertanto, un chiaro recepimento da parte del legislatore delle indicazioni provenienti da parte della Corte costituzionale.

Invero, nel caso delle Regioni a statuto speciale, si può rinvenire come non vi sia stata un'omogenea attuazione del contenuto della riforma all'interno dei loro rispettivi statuti. Da un lato, infatti, il Friuli Venezia-Giulia, la Sicilia e la Sardegna hanno acconsentito alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali e, conseguentemente, poco dopo l'entrata in vigore del decreto, si è provveduto ad approvare le leggi costituzionali necessarie al fine di modificarne le relative disposizioni statutarie⁵²⁶.

Quanto al Trentino-Alto Adige ed alla Valle d'Aosta, invece, a causa dell'espressa volontà politica da queste manifestata di non volere apporre alcuna modifica al proprio statuto, il numero dei consiglieri e degli assessori è rimasto inalterato⁵²⁷ e non è stata approvata alcuna legge costituzionale. Peraltro, ancora più rimarchevole appare la differente reazione da parte di queste ultime rispetto alle altre Regioni a statuto speciale, se si pensa che l'approvazione delle leggi costituzionali per la modifica degli statuti del Friuli, della Sardegna e della Sicilia è avvenuta senza che si mostrassero, sostanzialmente, ostilità o dissensi fra le

⁵²⁴ A commento della quale si vedano, *ex plurimis*, L. MACCARRONE, *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 *Federalismi*, n. 19/2012; F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012 e F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013.

⁵²⁵ Punto 5. del *Considerato in diritto*.

⁵²⁶ Per il Friuli Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna si tratta rispettivamente delle leggi costituzionali n. 1/2013, n. 2/2013 e n. 3/2013. A differenza delle modifiche apportate agli statuti della Sicilia e della Sardegna, consistenti nella previsione di un numero fisso di consiglieri regionali, il nuovo statuto friulano prevede che il numero dei componenti del Consiglio regionale sia determinato in ragione di uno ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti (art. 13, c. 2 dello statuto friuliano).

⁵²⁷ Attualmente, il Consiglio regionale trentino è composto dai membri dei Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e di Bolzano (35 consiglieri ciascuna). L'art. 16 dello statuto della Valle d'Aosta prevede, invece, che il Consiglio della Valle sia composto da 35 consiglieri.

forze politiche⁵²⁸. Certo, la necessità che gli statuti speciali siano modificati con leggi approvate dal Parlamento senza che le Regioni possano esprimere un parere vincolante o che vi sia una “previa intesa” circa il loro contenuto, non è un’influenza di poco conto sull’autonomia statutaria delle Regioni speciali⁵²⁹. Ciò non toglie, tuttavia, che, ad oggi, il Trentino-Alto Adige e la Valle d’Aosta siano le uniche Regioni italiane a non avere ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori.

Ad aggiungere un importante tassello al quadro appena descritto circa l’attuazione regionale della novella legislativa, si pone la vicenda della Regione Lazio⁵³⁰. In tale Regione, l’emanazione del decreto contenente la riduzione del numero dei consiglieri regionali, è avvenuta in un momento particolarmente delicato per il Consiglio regionale laziale.

Quest’ultimo, infatti, era stato oggetto di scioglimento anticipato in forza dell’art. 126 c. 3, Cost., a causa delle dimissioni presentate dal Presidente della Giunta (determinate, sostanzialmente, dalle inchieste giudiziarie riguardanti alcuni consiglieri regionali che in quel periodo erano state svolte). Si verificava, pertanto, da un lato l’impossibilità da parte del disciolto Consiglio regionale di ridurre il numero dei consiglieri per via statutaria e, dall’altro, si poneva la necessità di indire le elezioni entro tre mesi dall’avvenuto scioglimento. Quanti consiglieri regionali, dunque, dovevano essere eletti? Se si fosse applicata la disposizione statutaria, a rigore, l’elezione sarebbe stata di settanta consiglieri. Stando al d. l. n. 174/2012, di contro, il numero dei rappresentanti da eleggere sarebbe consistito in cinquanta consiglieri. Ebbene, la soluzione cui si è pervenuti risiede nella diretta applicazione del decreto (prevista, peraltro, dallo stesso provvedimento statale nel caso in cui, al momento dell’indizione delle elezioni, le Regioni non avessero provveduto a dare attuazione alla riforma⁵³¹) e nella conseguente deroga alle disposizioni statutarie⁵³². Conseguentemente, il Presidente dimissionario, con decreto presidenziale immediatamente successivo a quello contenente

⁵²⁸ L’approvazione della legge costituzionale inerente alla riduzione dei consiglieri regionali della Sardegna è avvenuta, nell’ultima seduta alla Camera, con 404 voti favorevoli, due astenuti e quattro contrari. In modo sostanzialmente analogo si sono svolte le votazioni relative al Friuli Venezia Giulia ed alla Sicilia.

⁵²⁹ Come evidenziato da R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, n. 1/2012, p. 112.

⁵³⁰ A commento della quale si veda D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit.; M.G. RODOMONTE-A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in *Federalismi*, n. 3/2013 e M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 497 ss.

⁵³¹ L’Art. 2 c. 3 del d. l. n. 174/2012 prevedeva infatti che «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, se, all’atto dell’indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non ha provveduto all’adeguamento statutario nei termini di cui all’articolo 14, c. 1, lett. a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, c. 1, lett. a), del decreto-legge n. 138 del 2011».

⁵³² Pone dei rilievi critici rispetto alla diretta applicazione del decreto D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., pp. 522 ss., secondo il quale il decreto presidenziale che ha disposto l’elezione di 50 consiglieri è «un provvedimento a dir poco sorprendente, non solo perché la competenza a determinare il numero dei consiglieri regionali è rimessa allo statuto regionale, ma anche perché, così facendo, il Presidente dell’Esecutivo regionale acquisisce il potere di determinare il numero di componenti dell’Assemblea legislativa regionale, sebbene nel rispetto dei criteri contenuti nella legge dello Stato».

l'indizione delle elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013⁵³³, fissava in cinquanta il numero dei consiglieri regionali⁵³⁴.

Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto per le Regioni ordinarie, il nuovo Consiglio regionale non ha provveduto a modificare lo statuto al fine di adeguarlo al nuovo numero dei consiglieri ma, al contrario, ha preferito modificare la legge elettorale regionale mediante l'approvazione della l. r. n. 1/2013. Invero, a ben guardare, la legge *de qua* presenta alcuni profili di illegittimità, sia con riferimento all'oggetto disciplinato e sia con riferimento alla sua efficacia.

Quanto al primo aspetto, non sembra che si possa ritenere che una legge regionale, per la cui approvazione non è previsto alcun procedimento aggravato, possa disciplinare il numero dei consiglieri regionali. Tale materia, infatti, non può che essere consustanziale al concetto di forma di governo⁵³⁵ e, pertanto, non può che essere unicamente regolamentata dai singoli statuti regionali cui l'art. 123 c. 1 Cost., com'è noto, attribuisce espressamente tale competenza. D'altra parte, la sola deroga ammessa a tale disposizione è rappresentata dal caso in cui lo statuto stesso preveda il numero massimo di consiglieri regionali, rinviando alla legge elettorale regionale per la sua concreta determinazione (e all'interno dello statuto laziale non vi era una simile previsione)⁵³⁶.

Quanto all'efficacia della l. r. n. 1/2013, invece, la previsione secondo cui essa «si applica a decorrere dalle elezioni per la decima legislatura regionale, così come previsto dall'art. 2, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in legge con modificazione dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213» (art. 2) presenta dei profili di illegittimità.

Come può una legge regionale, incompetente a disciplinare il numero dei consiglieri regionali, avere un'efficacia retroattiva e sanare un precedente decreto presidenziale affetto dal medesimo vizio?

Se, infatti, si ritiene che una legge regionale non possa regolamentare il numero dei componenti del Consiglio regionale, ancor più, la stessa considerazione non può che valere per un decreto presidenziale, essendo questo un atto di diretta emanazione del Presidente della Regione. Com'è stato efficacemente osservato, è come se ci fosse un atto viziato che cerchi

⁵³³ Cfr. il decreto presidenziale del 1 dicembre 2012, n. T00412. Il decreto di indizione delle elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013, invece, è il decreto presidenziale n. T00411, adottato lo stesso giorno.

⁵³⁴ Invero, la vicenda delle elezioni laziali risulta alquanto intricata. A causa dell'iniziale decisione del Presidente dimissionario di non convocare tempestivamente i comizi elettorali, il Movimento difesa del cittadino presentava, infatti, ricorso al TAR del Lazio che, accertato l'obbligo del Presidente di indire le elezioni entro cinque giorni dalla decisione, nominava come commissario ad acta, in caso di inadempimento, il Ministro dell'Interno o un funzionario da questi delegato (TAR Lazio, sez. II-bis, sentenza n. 9280/2012). La decisione, successivamente confermata dal Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 6002/2012), determinava l'adozione dei decreti presidenziali n. T00411 e n. T00412 del 1 dicembre. Tali decreti, a loro volta, venivano impugnati dal Movimento difesa del cittadino dinanzi al TAR del Lazio, facendo valere la possibilità di indire le elezioni per il 3 e 4 febbraio 2013. Accolta l'istanza e dichiarata l'illegittimità del precedente decreto di indizione, il Prefetto di Roma in qualità di commissario ad acta, delegato dal Ministro dell'Interno, emanava il relativo decreto. Tuttavia, la vicenda si complicava ulteriormente perché a causa della crisi del governo Monti e dell'indizione delle elezioni politiche, il Movimento difesa del cittadino rinunciava alla domanda cautelare al fine di evitare lo svolgimento delle elezioni in tempi ravvicinati. Il Presidente dimissionario, dunque, adottava un nuovo decreto presidenziale (n. T00420 del 22 dicembre 2012) recante l'indizione delle elezioni regionali per il 24 e 25 febbraio 2013 (cioè per gli stessi giorni delle elezioni politiche).

⁵³⁵ La determinazione dei componenti del Consiglio regionale è stata definita dalla Corte costituzionale come una «scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione» (punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 188/2011).

⁵³⁶ Ciò è stato evidenziato da D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., pp. 523 ss.

di sanare un precedente atto viziato⁵³⁷. Fortunatamente, tali criticità sono state risolte dalla successiva legge statutaria n. 1/2013 che ha finalmente modificato lo statuto laziale riducendo il numero dei consiglieri e degli assessori regionali.

Una vicenda analoga a quella appena descritta, perlomeno rispetto al rapporto fra legge elettorale e statuto, si è verificata nella Regione Calabria⁵³⁸. Specificamente, una prima attuazione della riforma statale è avvenuta da parte del Consiglio regionale mediante l'adozione di una delibera statutaria (tra l'ottobre 2012 ed il marzo 2013⁵³⁹) che, tuttavia, a causa della scorretta valutazione del numero degli abitanti, fissava in quaranta anziché in trenta il numero dei consiglieri. Pertanto, avendo il Governo impugnato tale deliberazione, la Corte costituzionale ne dichiarava l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 35/2014⁵⁴⁰.

L'assemblea regionale, conseguentemente, provava nuovamente a recepire il contenuto della riforma approvando la legge elettorale regionale n. 8/2014⁵⁴¹. Tuttavia, nella stessa seduta in cui si discuteva della legge *de qua*, il Presidente della Giunta, a causa di una sentenza di condanna emessa nei suoi confronti⁵⁴², presentava le dimissioni e congedava definitivamente i consiglieri ai sensi dell'art. 60 c.1 del regolamento interno dell'assemblea legislativa. Iniziava, dunque, un periodo di *prorogatio* per il Consiglio regionale che sarebbe durato fino allo svolgimento delle nuove elezioni (avvenute il 23 novembre 2014). Ebbene, a causa dell'impugnazione da parte del Governo della l. r. n. 8/2014⁵⁴³, l'assemblea regionale, al fine di dirimere il contenzioso instauratosi con lo Stato, da un lato approvava una nuova legge elettorale (l. r. n. 19/2014⁵⁴⁴) e dall'altro modificava il proprio statuto fissando in trenta il numero di consiglieri e in sette il limite massimo degli assessori (l. r. n. 18/2014).

Tuttavia, l'adozione di simili provvedimenti da parte di un Consiglio regionale ormai in regime di *prorogatio*, presenta, a parere di chi scrive, dei profili di dubbia legittimità.

In primis, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 243/2016, la l. r. n. 19/2014 non si è limitata unicamente a modificare le disposizioni inizialmente censurate da parte del Governo, ma ne ha aggiunte di nuove (eliminando la riserva di un seggio al miglior perdente). L'adozione della legge *de qua* da parte dell'assemblea regionale, pertanto, non può essere considerata come un intervento dal "carattere necessario ed indifferibile"⁵⁴⁵ (indispensabile al fine di giustificare, in regime di *prorogatio*, l'approvazione di una legge tanto cruciale come quella elettorale) ma, al contrario, si configura propriamente come un

⁵³⁷ Ancora D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., p. 533.

⁵³⁸ A commento della quale si vedano G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo «strano caso» della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, n. 3/2017 e U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in *Forum Quad. cost.*, 12 dicembre 2016.

⁵³⁹ Specificamente, il Consiglio regionale aveva adottato in prima lettura la deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 ed in seconda lettura la deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013.

⁵⁴⁰ A commento della quale si veda R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014.

⁵⁴¹ Esprime dei rilievi critici rispetto alla modifica dei punti più significativi della precedente legge elettorale ad opera della l.r. n. 8/2014 G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale*, cit., p. 482.

⁵⁴² La sentenza prevedeva una condanna da parte del Tribunale penale di Reggio Calabria a 6 anni di reclusione per i reati di falso e di abuso di ufficio.

⁵⁴³ Le censure mosse dal Governo riguardavano l'innalzamento delle soglie di sbarramento (15% per le liste regionali e 4% nel caso in cui esse facessero parte di una coalizione); l'utilizzo indistinto dei termini "liste regionali" e "coalizioni" (dal quale potevano derivare delle incertezze interpretative) e l'innalzamento del premio di maggioranza dal 55% al 60%.

⁵⁴⁴ A seguito della cui approvazione il Governo rinunciava al ricorso e la Corte costituzionale dichiarava l'estinzione del processo (ordinanza n. 285/2014).

⁵⁴⁵ Punto 3.5. del *Considerato in diritto* di Corte cost., sent. n. 243/2016.

esercizio delle funzioni tipiche del Consiglio regionale, nonostante esso non fosse nella piena disponibilità dei propri poteri in quanto sciolto anticipatamente.

In secundis, appare, se del caso, ancora più singolare l'adozione di una modifica statutaria da parte dei componenti di un Consiglio regionale non più rappresentativo. Peraltro, non sembra che si possa addurre come giustificazione di un simile provvedimento la necessità che venisse modificata la composizione degli organi elettivi regionali prima che si svolgessero le elezioni. Lo stesso d. l. n. 174/2012, infatti, prevedeva la propria diretta applicabilità nel caso in cui una Regione non avesse provveduto ad adottare le modifiche statutarie necessarie per dare attuazione alla riforma.

Pertanto, la vicenda della Regione Calabria rappresenta l'unico caso, insieme a quello del Lazio e del Molise⁵⁴⁶, in cui una Regione abbia provveduto a dare attuazione al decreto legge *de quo*, in primo luogo con l'approvazione di una legge regionale e, soltanto successivamente, con l'adozione di una legge statutaria.

3.2. La preferenza dello statuto come fonte per regolamentare il numero dei consiglieri ed il mutamento della rappresentanza regionale.

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte circa il recepimento da parte delle Regioni della riforma, emergono due elementi fondamentali che connotano tale processo attuativo: il rapporto fra le fonti ed il nuovo disegno della rappresentanza regionale.

Quanto al primo aspetto, *in primis*, è opportuno chiedersi se un atto statale, soprattutto se si tratta di un decreto legge, possa disciplinare la composizione dei Consigli regionali.

In secundis, è altresì opportuno domandarsi quale sia la fonte regionale più idonea a recepire una simile disciplina.

Una ricostruzione storica può, forse, dare una risposta a tali interrogativi. Prima dell'approvazione della l. cost. n. 1/1999, infatti, la legge statale, da un lato, disciplinava «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali» (art. 122 c. 1, Cost.) e, dall'altro, si poneva come parametro di legittimità costituzionale degli statuti regionali che necessitavano di essere “in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica” (art. 123 c. 1, Cost.). Ebbene, dopo la riforma avvenuta con la l. cost. n. 1/1999 prima e con la l. cost. n. 3/2001 dopo, vi è stata una vera e propria rivoluzione copernicana nel rapporto fra Stato e Regioni. Non potendosi soffermare in questa sede sulle molteplici novità introdotte con le novelle legislative appena citate, è comunque opportuno evidenziare che, con riferimento alla materia elettorale regionale, lo Stato attualmente può soltanto dettare i principi fondamentali ai quali le Regioni si conformano nel disciplinare la suddetta materia.

⁵⁴⁶ Nel caso della Regione Molise, infatti, è stata prima approvata la l. r. n. 21/2012 per dare immediata attuazione alla riforma e, successivamente, con la l. r. n. 10/2014, è stato approvato il nuovo statuto molisano recante le modifiche inerenti al numero dei consiglieri regionali. A commento della travagliata vicenda di approvazione del nuovo statuto del Molise si vedano, *ex plurimis*, A. FERIOLI, *Principi statutari*, in M. DELLA MORTE-G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 13; D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012 e E. ALBANESI, *Lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012.

Con riferimento, invece, agli statuti regionali, il nuovo art. 123, c. 1, Cost., com'è noto, prevede che ciascuno statuto debba essere "in armonia con la Costituzione"⁵⁴⁷ (e non anche con le leggi della Repubblica com'era precedentemente previsto). Ora, se l'unico limite alla potestà statutaria è rappresentato dal rispetto della Costituzione, non si comprende come un atto statale, soprattutto un decreto legge, possa disciplinare il numero dei consiglieri regionali se, come evidenziato precedentemente, questo non può che essere ricompreso nel concetto di forma di governo (disciplinata all'interno di ogni statuto regionale). Ancor più ciò è vero se si tiene conto che, per quanto la crisi economica possa annoverarsi fra i casi straordinari di necessità ed urgenza che giustificano l'emanazione di un decreto legge, vi è comunque stato un ricorso alla decretazione d'urgenza per intervenire in modo permanente e strutturale sulla composizione degli organi rappresentativi regionali⁵⁴⁸.

Peraltro, la considerazione secondo la quale lo Stato, prevedendo un numero massimo di consiglieri in ragione del numero degli abitanti, riconoscerebbe a tutti i cittadini "il diritto di essere egualmente rappresentati"⁵⁴⁹, garantendo loro il diritto di elettorato attivo (art. 48 Cost.), il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) (che del principio di uguaglianza rappresentano una specificazione), porta con sé il rischio di giustificare qualsiasi intervento statale lesivo delle prerogative regionali per il solo fatto di ricondurlo sotto l'ombrello del principio di uguaglianza⁵⁵⁰. Allo stesso modo, appare poco condivisibile ritenere che lo Stato, disciplinando unicamente il limite massimo dei consiglieri e non anche il loro numero in concreto, non leda l'autonomia regionale. Sebbene, infatti, residui un margine di discrezionalità in capo alle Regioni circa la concreta determinazione del numero dei consiglieri, esso non può che essere minimo perché vincolato alle ben più incisive disposizioni statali che, di fatto, assorbono buona parte della disciplina. D'altronde, un significato deve pure avere la riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1999 che, non consentendo alcuna disciplina di dettaglio da parte dello Stato sulla materia elettorale regionale ed alcuna subordinazione degli statuti regionali alle leggi statali, ha, di fatto, riconosciuto una maggiore autonomia in capo alle Regioni circa la regolamentazione degli aspetti fondamentali del proprio ordinamento.

Tuttavia, se pur con i dubbi appena posti circa la legittimità di un simile intervento statale, non essendo i decreti legge *de quibus* stati colpiti da una pronuncia di incostituzionalità (perlomeno, non nel loro contenuto essenziale⁵⁵¹) le Regioni, come precedentemente rilevato, hanno dovuto provvedere a dare loro attuazione. Ebbene, se si guarda alla fonte cui si è ricorso per recepire il contenuto della riforma, si rinviene come tutte le Regioni ordinarie (ad eccezione del Lazio, del Molise e della Calabria per le ragioni sopra esposte) abbiano ritenuto necessario approvare una legge statutaria e non una legge regionale per modificare il numero dei consiglieri. Tale dato non è di secondaria importanza, ma, al contrario, mette ancor più in

⁵⁴⁷Sull'ambiguità di tale espressione si veda F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, cit., che a sua volta riporta i contributi sul tema di A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia" con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 453 ss.; M. ROSINI, *"Armonia" o "armonie" con la Costituzione?*, in *Le Regioni*, n. 5/2007, pp. 689 ss. e ID., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁵⁴⁸Come rilevato da E. A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice*, cit.

⁵⁴⁹Punto 6.1 del considerato in diritto di Corte cost., sent. n. 198/2012.

⁵⁵⁰Come sostenuto da F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, cit., e da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., p. 7.

⁵⁵¹V. Corte cost., sent. n. 198/2012 e sent. n. 39/2014.

rilievo come la composizione delle assemblee regionali sia strettamente connessa alla determinazione della forma di governo da parte di ciascuna Regione e come, pertanto, la sua regolamentazione non possa che avvenire seguendo il procedimento aggravato previsto dall'art. 123 Cost.

Quanto al mutamento della rappresentanza regionale determinato dall'entrata in vigore della riforma, invece, si rinviene come quest'ultima, di fatto, abbia portato ad una sovrarappresentazione delle Regioni meno popolose a discapito di quelle aventi un maggiore numero di abitanti. Se, infatti, si confronta il rapporto fra consiglieri regionali e popolazione, si può notare come si passi da un consigliere ogni 14.936 abitanti nel Molise ad uno ogni 121.990 in Lombardia. Non solo. Come è stato efficacemente fatto notare, Regioni come il Molise e l'Umbria, stando alla riforma, hanno diritto allo stesso numero di consiglieri regionali, nonostante la popolazione umbra sia il triplo di quella molisana⁵⁵². Peraltro, il fatto che il d. l. n. 174/2012 abbia unicamente previsto un numero massimo ma non anche un numero minimo di consiglieri, fa emergere, ancor più, il rischio che vi possa anche essere una sotto-rappresentazione di una Regione qualora questa decidesse di ridurre (senza alcun limite!) il numero dei componenti del Consiglio regionale⁵⁵³. Insomma, se l'intento della riforma era quello di garantire un'uguale rappresentanza dei cittadini nei vari territori, sembra che simili disposizioni abbiano creato, piuttosto, una disomogeneità nella rappresentanza regionale⁵⁵⁴.

Invero, in aggiunta alle considerazioni appena svolte, appare fondamentale un ulteriore rilievo: la riduzione disposta da parte dello Stato, con i provvedimenti in commento, non ha riguardato unicamente i consiglieri, ma, altresì, gli assessori regionali. Tale precisazione non è di poco conto, perché a differenza della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari⁵⁵⁵ che, com'è noto, prevede unicamente una riduzione dei componenti della Camera e del Senato senza minimamente incidere sul potere esecutivo, nel caso della riforma che ha riguardato la rappresentanza regionale, la riduzione ha colpito tanto i Consigli regionali quanto le Giunte⁵⁵⁶. Pertanto, la *ratio* dell'intervento statale sugli organi elettivi regionali, a parere di chi scrive, non può essere stata determinata dalla volontà di rafforzare gli esecutivi dei singoli territori, dal momento che, in nome dell'abbattimento dei costi della politica, la loro composizione non è stata esente da modifiche.

Peraltro, almeno sotto l'aspetto della produzione legislativa, confrontando l'iniziativa delle leggi promulgate nel 2011 dalle singole Regioni (ossia prima che queste approvassero le modifiche statutarie previste dal d. l. n. 138/2011) con quella degli anni 2016 e 2017, si può rinvenire come non vi sia stato affatto un aumento dell'iniziativa legislativa della Giunta

⁵⁵² Come evidenziato da N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, p. 41.

⁵⁵³ Tale aspetto è stato posto in rilievo da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., p. 12.

⁵⁵⁴ N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali*, cit., p. 42.

⁵⁵⁵ Com'è noto, la proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B è stata approvata in via definitiva dalla Camera l'8 ottobre 2019 in seconda deliberazione e l'Ufficio Centrale per il referendum della Corte di Cassazione ha accolto la richiesta referendaria presentata da un quinto dei senatori ai sensi dell'art. 138 Cost.

⁵⁵⁶ Prevedendo che il numero massimo degli assessori sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale (art. 2 c. 1, lett. a), d. l. n. 174/2012.

ma, al contrario, un incremento del numero delle leggi approvate su iniziativa del Consiglio (se pur non di molto)⁵⁵⁷.

Pertanto, i rapporti tra i due organi elettivi regionali, perlomeno per quanto riguarda tali profili strettamente giuridici, non sembrano essere notevolmente mutati a seguito dell'entrata in vigore della riforma.

Invero, alla luce delle vicende appena descritte, è opportuno svolgere qualche considerazione finale sul processo attuativo della riforma inerente agli organi rappresentativi regionali e, in senso più ampio, sul mutamento del concetto di rappresentanza che negli ultimi anni si sta verificando.

In primo luogo, si può rinvenire come, a parte le divergenze avvenute in una prima fase, di fatto, vi sia stata una comune volontà dello Stato e delle Regioni di operare un profondo mutamento delle istituzioni rappresentative regionali, non soltanto con riferimento alla loro composizione, ma anche rispetto alle spese previste per il loro mantenimento⁵⁵⁸. In secondo luogo, è possibile riscontrare come i provvedimenti statali sui quali ci si è soffermati, non sono che una chiara espressione della difficile coesistenza (negli ultimi anni sempre più controversa) fra rappresentanza ed esigenze finanziarie, o, per esprimere tale binomio in modo più efficace, fra i diritti ed il loro necessario "costo"⁵⁵⁹. Da un lato, infatti, lo Stato, per fronteggiare le sempre più stringenti esigenze economiche e finanziarie, interviene sugli organi rappresentativi (statali e regionali) al fine di trarre delle risorse economiche ulteriori; dall'altro, le assemblee legislative appaiono sempre più instabili e sempre meno rappresentative a causa dei c.d. "tagli" cui sono, ormai frequentemente, sottoposte in modo più o meno diretto⁵⁶⁰. Invero, se di tagli si vuole parlare, è opportuno osservare che ad essere tagliati non sono soltanto i c.d. "costi della politica" ma anche, e soprattutto, le nervature del tessuto rappresentativo, sempre più sfaldate e deboli.

Come si può pensare di dare una risposta alla sempre più crescente sfiducia dei cittadini nelle istituzioni, se i loro stessi componenti, rifugiando dalle proprie responsabilità, concorrono a delegittimarle con continui provvedimenti volti ad indebolirle?

Più che di crisi della rappresentanza in sé allora, sarebbe più opportuno, forse, parlare di una crisi dei rappresentanti e della loro capacità di rispondere realmente alle esigenze dei

⁵⁵⁷ In termini di percentuale, nel 2011 la media delle leggi promulgate su iniziativa della Giunta e del Consiglio nelle Regioni ordinarie era rispettivamente del 58,1% e del 37,8% (57,9% e 38,8% per le Regioni a statuto speciale). Dal 2016 al 2017, invece, sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle a statuto speciale, vi è stata una diminuzione delle leggi approvate su iniziativa dell'esecutivo (dal 64,8% al 62,8%) ed un aumento di quelle approvate su iniziativa del Consiglio (dal 32,7% al 34,2%). Tali dati sono consultabili sui siti http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/%5B50acf47356936%5Dtabelle_2011_sito.pdf e https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/documenti/Grafici_e_Tabelle_V13_web.pdf.

⁵⁵⁸ A tal proposito, si pensi che i decreti legge n. 138/2011 e n. 174/2012, oltre alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, hanno previsto: la diminuzione dell'indennità dei consiglieri e la loro commisurazione all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione ed il passaggio al sistema contributivo per i componenti del Consiglio regionale (art. 14 c. 1 lett. a), b), c), d), e), f), d. l. n. 138/2011 e art. 1, c. 1 lett. a), d. l. n. 174/2012). Peraltro, le Regioni, negli anni successivi, hanno autonomamente adottato degli ulteriori provvedimenti al fine di ridurre maggiormente le spese destinate al mantenimento dei propri organi rappresentativi.

⁵⁵⁹ In questo senso N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali*, cit., p. 55.

⁵⁶⁰ Si pensi, ad esempio, all'adozione delle delibere della Camera e del Senato (rispettivamente del 12 luglio e del 16 ottobre 2018) che hanno disposto l'applicazione retroattiva del sistema contributivo ai vitalizi dei parlamentari, di dubbia legittimità costituzionale, e sulla cui legittimità gli organi di autodichia sono chiamati a pronunciarsi.

rappresentati. Per tale motivo, dunque, come è stato efficacemente evidenziato⁵⁶¹, tutte le volte in cui gli organi rappresentativi ed i loro “costi” diventano oggetto di riforme “estetiche”⁵⁶² più che di interventi legislativi omogenei volti a rinnovarli *in melius*, non si tratta soltanto di una questione di numeri, ma di scelte di valore che esprimono quale disegno della rappresentanza si vuole tratteggiare e come si intende realizzarlo.

In conclusione, si ritiene che motivi di natura economica o legati al tentativo di immettere nuova linfa nel sistema politico con mere riforme manifesto, non possano giustificare indistintamente qualsiasi provvedimento che attenti alla rappresentatività delle istituzioni e, di conseguenza, alla democrazia stessa. Il “costo” dei diritti, infatti, lungi dall’essere una mera quantificazione economica, rappresenta, al contrario, l’importanza che essi rivestono in un Paese liberal-democratico, il cui fondamento assiologico risiede propriamente nella loro garanzia e nel loro riconoscimento. Se così non fosse, avremmo uno Stato che, sebbene tragga la propria ragion d’essere da tali diritti, non sarebbe più disposto a pagarne il prezzo necessario in nome delle esigenze economiche e politiche del momento. Tuttavia, non può che esservi una cruciale differenza fra le contingenze ed i diritti: le prime cambiano, i secondi restano.

4. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale e sulla composizione interna degli organi regionali.

di *Federica Camillieri*

4.1. La dicotomia della dimensione dei Consigli e delle Giunte regionali: lo spettro del quantum e il baratro del quomodo.

Con la decomposizione del sistema partitico, cui non ha avuto seguito un’adeguata ricomposizione dell’ossatura che dovrebbe sostenere le istituzioni sia regionali che statali, si è assistito al fenomeno della frammentazione politica all’interno delle Assemblee legislative, con la conseguente necessità di addivenire a meccanismi che riportassero a una situazione di equilibrio.

Le strutture consiliari, in quanto vittime di una forma di governo neo-parlamentare, hanno perso il proprio ruolo centrale⁵⁶³, a partire dal ’99, a causa dell’elezione diretta del Presidente della Giunta; impronta distintiva, quest’ultima, della maggior parte delle Regioni⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ Sebbene con riferimento alla riforma sul taglio dei parlamentari, tale considerazione è stata espressa da P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3/2019, p. 89.

⁵⁶² L’espressione è di P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 99.

⁵⁶³ A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d’analisi comparativa*, in E.A. CONDE - L. PECORARO - A. RINELLA (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Club, Bologna, 2006, p. 11.

⁵⁶⁴ Le uniche eccezioni sono previste dagli statuti della Valle d’Aosta e del Trentino-Alto Adige. Nella prima, infatti, il Presidente è eletto dal Consiglio regionale, mentre il Trentino-Alto Adige rappresenta la Presidenza viene assegnata a rotazione ora al Presidente della Provincia autonoma di Trento, ora a quello della Provincia autonoma di Bolzano.

Invero, gli scandali, che hanno colpito alcuni dei Consigli regionali, hanno contribuito a giustificare, agli occhi dell'opinione pubblica, le ferite che sono state inferte, alla rappresentazione democratica e all'autonomia statutaria delle Regioni, in virtù di esigenze economiche travestite da necessità di mutamenti politici.

Ciò che dovrebbe alimentare il sospetto nei cittadini è lo sforzo costante, perseguito per lo più a colpi di decreti legge, di ridurre gli sprechi, di spessore monetario o numerico in termini di composizione, degli organi elettivi, ma mai - ad eccezione del d. l. n. 138/2011 che tocca anche gli assessori delle giunte regionali - degli altri organi costituzionali che, apparentemente, poco hanno a che fare con la politica, intesa come tribuna elettorale.

A tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012⁵⁶⁵, non si limita a giustificare, in nome del principio di uguaglianza⁵⁶⁶, la diminuzione dei seggi per accedere alle cariche elettive - e dunque uniformare su tutto il territorio nazionale il rapporto tra elettori ed eletti in ciascun Consiglio regionale -, ma anche il numero dei componenti, nominati, della Giunta.

Lo Stato, con la normativa volta a riformare la composizione delle Giunte e dei Consigli regionali, non si è limitato a lambire i confini territoriali delle autonomie, così come delimitati dalla Costituzione, ma li ha valicati⁵⁶⁷, incidendo sulla forma di governo delle Regioni - ovvero tanto sulla composizione che sull'organizzazione dei legislativi regionali⁵⁶⁸ -, che disperse hanno invocato le interferenze statali, lasciando colpire la loro rappresentanza politica⁵⁶⁹.

Tutto ciò è avvenuto senza considerare le diversità economiche, politiche e territoriali tra le Regioni - né tanto meno la presenza di minoranze linguistiche in talune aree⁵⁷⁰ - e ha comportato modifiche alla disciplina elettorale⁵⁷¹, subalterna rispetto allo Statuto⁵⁷², ma indispensabile nel disegnare le peculiarità dell'assetto politico e istituzionale di ciascuna Regione, speciale od ordinaria⁵⁷³.

⁵⁶⁵ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1013 ss.

⁵⁶⁶ Uguaglianza che non viene comunque raggiunta, in quanto, oltre al fatto che per le Regioni speciali non valgono i limiti imposti a quelle ordinarie in merito al numero massimo di consiglieri in rapporto alla popolazione, in realtà, la normativa statale impone solo un limite al numero massimo e non anche alla soglia minima di componenti dell'assemblea legislativa.

⁵⁶⁷ A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 557-564.

⁵⁶⁸ F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 193 ss.

⁵⁶⁹ Il d. l. n. 174/2012 è nato, infatti, da un documento approvato nel corso della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27 settembre 2012; In tale documento le Regioni hanno chiesto allo Stato di intervenire con un decreto legge che creasse omogeneità nelle diverse realtà regionali e contribuisse ad abbattere i costi della politica.

⁵⁷⁰ 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 *Federalismi*, n. 19/2012.

⁵⁷¹ Prima delle modifiche previste dall'art. 14 del d. l. 138/2011, le leggi elettorali regionali potevano apportare una variazione, ma mai comunque contrastare la normativa statutaria, del numero dei consiglieri stabilito nei rispettivi statuti regionali, solo qualora tale possibilità fosse espressamente prevista da questi ultimi.

⁵⁷² G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, pp. 56-57.

⁵⁷³ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Mulino, Bologna, 2002, p. 464.

In aggiunta a ciò, in un contesto in cui i legislatori, regionali e statali, con difficoltà riescono a far valere l'importanza della produzione legislativa⁵⁷⁴, tale funzione si espone a uno svilimento⁵⁷⁵. Tuttavia, il taglio, sia concettuale che sostanziale, deciso nel 2011 ha evidenziato che, in realtà, a rischio è tutto l'impianto dei poteri delle Regioni. Ciò in considerazione del fatto che questi ultimi vengono ridimensionati, invece che specificati e perfezionati, segnando un tendenziale ripensamento del disegno tratteggiato da Titolo V e travolgendo l'effettività dell'autonomia da esso definita⁵⁷⁶, per privilegiare tendenze volte a un ritorno verso uno Stato accentrato⁵⁷⁷.

A tal proposito, sarebbe risultato più opportuno che il Governo Monti avesse lasciato alle Regioni la possibilità di scegliere se ridurre il numero di assessori e consiglieri - e dunque la rappresentanza indiretta e diretta della classe politica - o ridurre i costi di ciascun componente all'interno delle maglie monetarie previste dalla legge statale. Tuttavia, con un atto di sfiducia nei confronti dei contesti regionali, l'esecutivo nazionale ha negato tale possibilità di opzione a livello regionale⁵⁷⁸; le Regioni comunque non hanno proposto alcuna alternativa al Governo in nome della democrazia o della necessità di una prossimità territoriale maggiore tra rappresentato e rappresentante, necessaria almeno nella dimensione regionale⁵⁷⁹.

Il ruolo marginale assunto dai Consigli regionali⁵⁸⁰, peraltro, è non solo il frutto della legittimazione democratica acquisita dal Presidente della giunta o l'effetto del vincolo creatosi tra il capo dell'esecutivo e il legislativo regionale con la clausola del *simul stabunt, simul cadent*, ma anche il sintomo della debolezza della classe politica regionale⁵⁸¹.

La gracilità dei partiti è indotta, in parte, anche dall'ottica deviata secondo cui gli apparati, che devono occuparsi della gestione della *res publica*, possono essere messi in sconto e possono fare a meno di finanziamenti pubblici: una visione che non fa i conti con le ripercussioni, determinate dall'abbattimento (non ben ponderato) dei costi necessari, sulle strutture centrali e periferiche della politica. Quest'ultima si ritrova priva di investimenti che creino arene in cui seminare e raccogliere idee da spartire in modo diverso a seconda dei piani di governo presi in considerazione⁵⁸². Il fatto che i partiti non investano più nei loro portavoce,

⁵⁷⁴ L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 587-590.

⁵⁷⁵ D. CAPONE, *Lo stato della valutazione delle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienza e speranze*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, pp. 1299-1316.

⁵⁷⁶ G. PITRUZZELLA, *Editoriale, Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/2002, pp. 297 ss.

⁵⁷⁷ A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rass. parl.*, vol. 45, n. 1/2003, pp. 57-123.

⁵⁷⁸ G. VERDE - M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2016.

⁵⁷⁹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., p. 291.

⁵⁸⁰ L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2007, pp. 354 ss.

⁵⁸¹ S. GAMBINO, *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 362 ss.

⁵⁸² R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pp. 447 ss.

ad eccezione di un singolo *leader*, comporta delle ripercussioni che si riverberano nelle nervature democratiche della rappresentanza politica locale⁵⁸³.

A ragione di ciò, non solo vi sono mancanze e lacune determinate dall'assenza di un corpo socioculturale nei partiti - oltre alla non pervenuta diffusione, in tutti i territori nazionali, di partiti etno-regionali⁵⁸⁴ forti di un legame con le istanze locali -, ma lo Stato è intervenuto di fronte alle degenerazioni locali, senza lasciare che fossero gli elettori a sanzionare, con il loro voto, le devianze di alcune autonomie irresponsabili. Conseguentemente, sebbene vi fosse la necessità di superare la marea del discredito, mediante controlli statali - mancati negli anni precedenti - non era opportuno arrivare a provvedimenti tanto invasivi da modificare e toccare gli organi istituzionali delle Regioni⁵⁸⁵.

Inoltre, dal momento che la riforma costituzionale, che prevede la riduzione del numero dei parlamentari nazionali, viene giustificata alla luce delle realtà quantitative degli altri parlamenti europei, la scelta di ridurre il numero dei consiglieri regionali non era invece in linea con gli altri Stati. Infatti, la composizione di ogni *conseil régional* in Francia, di ciascun *Landtag* in Germania, delle *comunidades autónomas* in Spagna e dei parlamenti di ciascun cantone svizzero era, anche prima della riforma del 2011, maggiormente cospicua rispetto a quella dei Consigli regionali italiani, soprattutto sulla base di un riscontro numerico con la porzione di popolazione rappresentata da tali Organi⁵⁸⁶.

Pertanto, il nuovo assetto imposto con gli abiti di un onere - ma nei fatti configuratosi come un vero e proprio obbligo, almeno per le Regioni ordinarie - ha davvero comportato alterazioni tali da rinvigorire ancora di più lo spessore dell'esecutivo e in particolare da provocare alterazioni a favore del potere del Presidente della Giunta?

La ripercussione più evidente, ad una prima analisi, è l'incidenza della riforma sulle leggi elettorali regionali⁵⁸⁷, che si sono scoperte private della possibilità di prevedere voti addizionali⁵⁸⁸ e, quindi, della possibilità di derogare al numero massimo di consiglieri regionali, previsti dallo statuto, attraverso il c.d. premio di governabilità⁵⁸⁹.

⁵⁸³ S. STAIANO, *le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012.

⁵⁸⁴ Come invece è avvenuto in un altro Stato regionale, ovvero in Spagna, nelle cui singole *comunidades autónomas* i partiti riescono ad essere autonomi rispetto alla politica nazionale. Sul punto G. FERRAILOLO, *il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013.

⁵⁸⁵ P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in *Centro studi del federalismo*, 2012.

⁵⁸⁶ N. VICECONTE, *legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, pp. 29 ss.

⁵⁸⁷ Le leggi elettorali regionali, laddove siano state approvate e non si applichi in loro luogo la legge elettorale nazionale, hanno un impianto proporzionale con correzioni in senso maggioritario, per cui non si discostano, anche qualora prevedano deroghe rispetto al sistema di base, dalla l. n. 43/1995 (c.d. *Tatarellum*); dunque nonostante l'art. 122, c. 1, Cost. così come modificato dalla riforma del 1999, abbia aperto alla possibilità di adeguare le leggi elettorali alle diverse realtà regionali, se pur nei «limiti fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», le Regioni hanno riproposto, se pur con alcune varianti (come con il c.d. voto disgiunto), uno schema omogeneo nei tratti essenziali.

⁵⁸⁸ F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi*, n. 3/2013.

⁵⁸⁹ A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 198/2012)*, in *Federalismi*, n. 8/2013).

Tale meccanismo premiale⁵⁹⁰ era a garanzia della governabilità⁵⁹¹, in quanto, laddove previsto, consentiva di assegnare dei seggi aggiuntivi in Consiglio; ciò accadeva qualora lo scarto, tra la coalizione che appoggiava il presidente eletto e quelle avversarie, fosse stato talmente basso, da non permettere alla prima di avere una maggioranza pari almeno al 55%, neanche con l'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria⁵⁹².

Ad oggi sarebbe possibile prevedere tale premio solo determinando nello statuto un numero più basso di consiglieri rispetto a quello massimo previsto, in relazione alla popolazione, dall'art. 14 del d. l. n. 138/2011. In tale modo si finirebbe, però, per aumentare ancora di più il divario tra l'elettore e l'eletto.

Molte delle regioni, tuttavia, hanno optato per una modifica elettorale che ha previsto soglie di sbarramento più alte per le coalizioni o per le liste all'interno delle coalizioni, sottraendo i seggi alle liste delle minoranze.

Il c.d. premio di governabilità, infatti, era contemplato per rimediare a un panorama politico molto frammentato: un problema a cui alcune Regioni stavano, già in autonomia, cercando di dare composizione, in modo da correggere distorsioni in termini di spesa e deviazioni irresponsabili. Si consideri inoltre che la parcellizzazione all'interno dei Consigli regionali si era verificata anche in conseguenza della previsione, in molte leggi elettorali regionali, del c.d. voto disgiunto o del voto di preferenza per i consiglieri⁵⁹³.

La Toscana, con la l. r. statutaria n. 1/2010, l'Umbria⁵⁹⁴, con la l. n. 1/2010, e l'Emilia Romagna, con la l. r. n. 12/2009, avevano, pertanto, già ridotto il numero delle rispettive Assemblee legislative regionali.

Inoltre, si può osservare che nel 2010, l'anno che ha segnato l'inizio della IX legislatura in molte delle regioni ordinarie, si era assistito a una razionalizzazione del sistema, con una riduzione corposa dei gruppi all'interno dei legislativi regionali, in netta controtendenza all'*exploit* di estremo frazionamento raggiunto nel 2007.

Si deve, tuttavia, evidenziare che ogni Regione ha una propria realtà, che deve essere considerata singolarmente rispetto alle altre e inquadrata all'interno del rispettivo contesto: si può notare che mentre, nel 2010, la Puglia⁵⁹⁵, la Lombardia, il Veneto, la Campania, l'Emilia Romagna, la Calabria, la Liguria, il Piemonte, la Basilicata e il Molise avevano provveduto ad abbassare, chi più corposamente e chi meno, il numero dei gruppi, l'Abruzzo⁵⁹⁶ e le

⁵⁹⁰ Il numero dei consiglieri regionali era derogabile ai sensi dell'art. 15, c. 1., l. 108/1968, come modificato dall'art. 3, c. 2, l. 43/1995.

⁵⁹¹ F. GABRIELE, *il numero dei consiglieri regionali tra statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da un'interessante sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 188/2011.

⁵⁹² I seggi aggiuntivi, presentandosi tale evenienza, erano previsti dalla legge elettorale della Campania, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte e Toscana.

⁵⁹³ M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di Governo e sistemi elettorali: estensioni e limiti dell'autonomia*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 2007, pp. 1199 ss.

⁵⁹⁴ La Toscana e l'Umbria continuavano comunque a garantire un seggio in Consiglio a tutti i capilista e non solo al secondo arrivato.

⁵⁹⁵ E. PAPARELLI, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010.

⁵⁹⁶ In Abruzzo, a seguito delle elezioni del 2008, i 19 gruppi erano stati ridotti a 9 e poi il numero era risalito nel 2010 di tre unità.

Marche lo avevano aumentato aggiungendo tre gruppi a quelli già presenti, mentre in Lazio⁵⁹⁷ e in Umbria non si era assistito a variazioni.

Bisogna, altresì, anche distinguere tra le Regioni in cui, una percentuale elevata dei propri gruppi, era costituita da un solo consigliere (il 60% nelle Marche e il 50% in Abruzzo, Molise e Piemonte) e le Regioni come la Campania e la Toscana in cui non era presente tale fenomeno. La prima non lo consentiva (e non lo consente tutt'ora) per dizione statutaria e la seconda permetteva che un gruppo potesse essere costituito da un solo consigliere, solo qualora egli fosse stato l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali⁵⁹⁸.

Con riferimento al numero delle Commissioni permanenti, nel 2010, vi era un quadro che rimaneva immutato rispetto alle legislazioni precedenti, a dispetto di quelle speciali che risultavano diminuite della metà.

Nel 2011, in un panorama ancora non modificato dalle previsioni del d. l. n. 138/2011, su un totale di 634 leggi, il 58% era di iniziativa governativa mentre il 38% di iniziativa legislativa. Non si può comunque trascurare il fatto che tali percentuali variavano da una realtà regionale all'altra, in quanto mentre in Valle d'Aosta e in Liguria l'iniziativa dell'esecutivo superava l'80% delle leggi approvate, in Sicilia e in Veneto più della metà delle leggi erano di iniziativa del Consiglio, mentre in Abruzzo vi era una sostanziale parità tra l'iniziativa dell'uno e dell'altro organo⁵⁹⁹.

Inoltre, nonostante anche nel 2011 fosse rimasta invariata, nelle Regioni a statuto ordinario, la media di 11 gruppi per assemblea legislativa, il numero dei gruppi consiliari, pur non raggiungendo l'alto livello di frammentazioni degli anni precedenti, era aumentato in Lazio, Lombardia, Molise, Marche e Piemonte: si era, quindi, passati da 159 a 167 gruppi⁶⁰⁰.

Nelle regioni a Statuto speciale invece si era registrata una media di 9 gruppi per Consiglio, con un totale di 64 gruppi consiliari, che, rispetto al 2010, erano diminuiti di un'unità in Sicilia e Sardegna e aumentati nella Provincia autonoma di Bolzano e in Trentino-Alto Adige; il 17% dei gruppi consiliari era composto da un solo consigliere, considerando, sebbene, che la formazione di gruppi monocratici era consentita solo nelle Province autonome di Trento e Bolzano⁶⁰¹.

Questo lieve assestamento era la conseguenza della nascita di nuove forze politiche nel contesto politico nazionale e aveva avuto ripercussioni anche sull'aumento dei gruppi monocellulari all'interno del tessuto regionale⁶⁰².

⁵⁹⁷ Il Lazio aveva ben 16 gruppi, un numero molto più alto rispetto alla media di 11 gruppi per Consiglio regionale.

⁵⁹⁸ ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, Roma, 2011, pp. 113 ss. I dati sono consultabili alla pagina <http://documenti.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/RAPPORTO LEGISLAZIONE 2011-TOMO II.pdf>.

⁵⁹⁹ ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla Legislazione*, Roma 2012, pp. 16 ss.

⁶⁰⁰ Si consideri che mentre il Lazio annoverava ben 17 gruppi consiliari, la Toscana ne contava solamente 7.

⁶⁰¹ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla Legislazione*, cit., 2012, pp. 111 ss.

⁶⁰² Si pensi che, nelle Regioni ordinarie, da 56 si era passati a 63 gruppi monocratici.

In riferimento alle Commissioni, si può riscontrare che mentre quelle permanenti non erano state soggette a mutamenti, quelle speciali erano aumentate di 10 unità nelle Regioni in cui nel 2010 non ne era ancora stata istituita nessuna.

Tendenzialmente il maggior grado di parcellizzazione, esistente all'interno del legislativo regionale, condiziona la funzionalità dell'*iter legis*, ma non sempre - e non in tutte le Regioni - tale relazione ha le medesime conseguenze, in quanto l'organizzazione interna di ogni assemblea deve fare i conti con il terreno politico su cui si erge. Nelle Regioni speciali, infatti, il binomio frammentazione e produttività non aveva, nel 2011, una correlazione, dal momento che le Province autonome di Trento e Bolzano erano sicuramente molto frammentate - e per questo lente nel procedimento di approvazione degli atti normativi -, ma molto più produttive della Sardegna, che invece registrava il numero più basso di gruppi tra le Regioni speciali.

Con la riduzione del numero dei consiglieri, imposta dall'art. 14, del d. l. n. 138/2011, invece, è stata rovesciata l'asimmetria insita in tutte le dimensioni regionali, le cui peculiarità strutturali e funzionali - al di là dei fenomeni distorsivi - sono state appiattite in virtù di un'uniformità che ha penalizzato l'indice di rappresentatività, portando al paradosso per cui, almeno attualmente, ciascun cittadino è maggiormente rappresentato in Parlamento piuttosto che all'interno del Consiglio della propria Regione.

Nel 2012, quando ancora la composizione dei Consigli rimaneva invariata, il numero delle leggi approvate nelle Regioni a statuto ordinario e speciale aumentava rispetto al 2011, raggiungendo un totale di 790 atti normativi (di cui il 43,2% era di iniziativa consiliare).

Inoltre, mentre la media dei gruppi era rimasta invariata sia nelle Regioni ordinarie che in quelle speciali, era stata registrata una sottile riduzione dei gruppi monocellulari nelle Regioni ordinarie. In particolare, si deve considerare il fatto che, con le modifiche dettate dalla riforma del 2011, è stato previsto il divieto di finanziamento dei gruppi monocratici, salvo quelli che, già all'indomani delle elezioni, avessero presentato tale composizione⁶⁰³.

Il panorama, tuttavia, è cominciato a mutare nel 2013, quando: si è avuta una contrazione del numero dei consiglieri regionali - che da 1180 sono scesi a 1137 -, la maggior parte delle Regioni ordinarie hanno approvato leggi statutarie, che hanno modificato il numero delle proprie Assemblee legislative, e la Sardegna e la Sicilia con legge costituzionale hanno ridotto la composizione dei propri Consigli.

Inoltre, mentre la consistenza dei gruppi non ha evidenziato diminuzioni (salvo quelli composti da un solo consigliere), le Commissioni permanenti hanno perso 10 unità rispetto al 2012 e il totale delle leggi approvate è risultato minore rispetto allo stesso anno⁶⁰⁴.

La riduzione degli atti normativi approvati (690 leggi), però, potrebbe essere anche la diretta conseguenza della necessaria riorganizzazione delle strutture regionali a seguito delle elezioni del 2013.

Non è da trascurare, peraltro, che nel 2013 gli assessori erano passati da essere 240 a 232, a seguito della riduzione del loro numero in Abruzzo, Basilicata⁶⁰⁵ ed Emilia Romagna, mentre in tutte le altre Regioni, sia ordinarie che speciali, la composizione delle Giunte era

⁶⁰³ G. TARLI BARBIERI, *Quali regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 823-830.

⁶⁰⁴ Camera dei Deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto, 2013, pp. 15 ss.

⁶⁰⁵ P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 65.

rimasta invariata. In tale anno si era, altresì, registrato un tendenziale aumento della presenza dei Presidenti di Giunta ai lavori dell'Assemblea legislativa⁶⁰⁶.

Le modifiche più rilevanti agli Statuti sono state realizzate in primo luogo in Abruzzo⁶⁰⁷, in cui la l. statutaria n. 1/2013 ha ridotto da 40 a 29 il numero dei consiglieri e da 10 a 6 il numero degli assessori. Tali mutamenti hanno comportato anche la modifica del regolamento interno del Consiglio, soprattutto in riferimento agli aspetti relativi all'individuazione dei capigruppo e dei vice-capigruppo e alla possibilità di costituire gruppi consiliari di dimensioni più ridotte (ovvero con soli tre componenti). In adeguamento alle modifiche statutarie, ha subito alterazioni anche la disciplina elettorale, che, per assicurare una maggiore governabilità, non ha più consentito il c.d. voto disgiunto.

Anche il Lazio, l'Emilia Romagna, la Liguria e le Marche hanno, inoltre, ridotto la composizione dei rispettivi organi; in particolare in Liguria da 15 assessori si è passati a una Giunta composta da soli 6 membri.

Il Piemonte, invece, con l. statutaria n. 3/2013 ha ridotto, oltre alla composizione del Consiglio, il numero degli assessori da 14 a 11, prevedendo, nella logica del contenimento dei costi, che il numero degli assessori esterni al Consiglio non possa essere superiore a tre. Inoltre, sono state apportate modifiche al regolamento interno del Consiglio per disciplinare più dettagliatamente il procedimento legislativo nell'ambito delle Commissioni.

Il regolamento del Consiglio veneto del 1987, all'art. 16, prevedeva che ciascun consigliere fosse assegnato ad almeno una Commissione, ma in caso di gruppi composti con un numero di consiglieri inferiore al numero delle Commissioni, essi potevano partecipare ai lavori di queste ultime, in cui non erano presenti, con un proprio consigliere; mentre negli altri casi ogni consigliere poteva essere assegnato a una seconda Commissione, se era il gruppo a richiederlo.

L'art. 27 del nuovo regolamento, in seguito alla riduzione del numero dei consiglieri, invece, dispone che i gruppi composti da un numero di consiglieri inferiore a quello delle commissioni permanenti possano designare, al fine di essere rappresentati, lo stesso consigliere non solo nella Prima e nella Quarta Commissione, ma in altre tre Commissioni e non solo in altre due permanenti, come negli altri casi.

Per garantire che la maggioranza abbia maggior peso anche in Commissione, l'art. 28 del regolamento del Consiglio prevede ciascun gruppo esprima tanti voti quanti sono i suoi componenti in Consiglio.

Anche il Regolamento interno della Puglia all'art. 9 prevede, in modo che non sia alterato l'equilibrio politico in Commissione, che i gruppi composti da un numero di Consiglieri inferiori al numero delle Commissioni possano far parte di più di una.

Inoltre, in tale Regione, la l. r. n. 8/2013⁶⁰⁸ ha previsto un numero massimo di assessori esterni (pari a due) e, in seguito alla riduzione dei consiglieri regionali, è stato modificato l'art. 6 del regolamento interno, prevedendo che, qualora un gruppo avesse avuto meno di tre membri, vi sarebbe stato l'automatico scioglimento dello stesso.

⁶⁰⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto, 2014, pp. 19 ss.

⁶⁰⁷ P. VIPIANA, *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 38.

⁶⁰⁸ G. MAESTRI (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2018, p. 234.

La delibera consiliare n. 14/2015 ha modificato, invece, l'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria; il previgente testo del 2005 si limitava a prevedere il numero massimo di consiglieri che potevano comporre ciascuna Commissione (ovvero 10) e la percentuale spettante alla maggioranza e alle minoranze, rispettivamente il 60% e il 40%. Con le variazioni apportate nel 2015, si richiede, adesso, che ciascun gruppo sia rappresentato in Commissione, dal momento che deve essere garantita in tutte le Commissioni permanenti la presenza di tutti i gruppi presenti in Assemblea, pur rispettando la proporzione tra la maggioranza e le opposizioni.

Anche l'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio della Campania, seppur non in virtù di una modifica apportata in conseguenza alla riduzione del numero dei consiglieri regionali, prevede che tutti i gruppi abbiano il diritto di essere rappresentati da un consigliere in tutte le Commissioni, anche qualora la consistenza numerica di tale gruppo sia inferiore al numero di queste ultime.

I regolamenti interni del Molise e dell'Umbria, l'uno all'art. 19 e l'altro all'art. 16, dispongono — anche se non in conseguenza alla modifica del numero dei consiglieri regionali — che in Commissione debba essere rispecchiata la proporzione tra maggioranza e opposizione, oltre alla rappresentanza dei gruppi; inoltre, essendo previsto, in Umbria, che ogni consigliere sia assegnato ad almeno una Commissione permanente, non si esclude che possa far parte di tutte le Commissioni. Tale divieto, invece, è previsto in Toscana, Regione nella quale ciascun consigliere può far parte di una sola Commissione permanente (art. 26 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale).

In aggiunta a ciò, con riferimento al Piemonte, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento interno del Consiglio regionale — risalente al 2009 e non modificato, dopo la riduzione dei componenti delle Assemblee legislative regionali, nella parte in cui disciplina il numero delle Commissioni a cui possono essere assegnati i consiglieri — ciascun membro del Consiglio deve essere assegnato almeno a una (ma comunque non a più di 4) Commissione permanente.

La revisione degli statuti speciali, invece, è avvenuta in Friuli Venezia Giulia, in Sicilia e in Sardegna. Con l. costituzionale n. 1/2013 è cambiata la previsione dell'art. 13 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia⁶⁰⁹, che rapporta il numero dei consiglieri agli abitanti non più in proporzione 1 ogni 20.000, ma considerando 1 consigliere ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000. A tale modifica si è abbinata quella del regolamento interno, che ha distribuito diversamente le funzioni all'interno delle commissioni consiliari.

In Sardegna, al contrario, per ridurre la composizione dell'organo legislativo regionale, sono stati modificati gli artt. 15 e 16 dello statuto con l. cost. n. 3/2013, revisione cui era seguita una nuova disciplina elettorale regionale e una modifica del regolamento interno del Consiglio. Il regolamento interno, infatti, ha previsto non più 8 ma solo 6 commissioni permanenti, mentre è stato ridotto il numero dei componenti minimi per formare un gruppo, (da 5 a 4).

La legge elettorale della Sardegna ha poi previsto delle soglie di sbarramento più alte per le coalizioni e i gruppi di lista, disponendo l'esclusione delle prime qualora non avessero raggiunto il 10% dei voti validi e delle seconde, nel caso in cui quest'ultime non avessero superato lo scoglio del 5%.

⁶⁰⁹ D. BERTUZZI - R. VOLPONI, *Lo Statuto speciale e le fonti atipiche*, in L. MEZZETTI - E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 353 ss.

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, si è stabilito invece che, qualora la lista collegata al Presidente eletto abbia ottenuto il 40% dei voti validi, questa abbia diritto a conseguire il 60% di seggi in Consiglio. Nel caso in cui, di contro, tale lista si aggiudicasse una quantità di voti oscillante tra il 25% e il 40%, avrebbe diritto a un premio pari al 55% dei seggi.

Anche le Province autonome di Trento e Bolzano hanno modificato la composizione della Giunta (il primo ha, infatti, previsto un numero massimo di assessori).

Inoltre, tra il 2014 e il 2015 sono stati rinnovati molti dei Consigli regionali delle Regioni ordinarie, oltre a quello della Sardegna. Si è, dunque, registrato un calo consistente del numero dei consiglieri, che sono passati da 1137 nel 2013 a 966 nel 2014, per poi diminuire ulteriormente a 933 nel 2015⁶¹⁰.

A ciò è seguita, tanto nelle Regioni speciali che in quelle ordinarie, una riduzione sia del numero dei gruppi (che erano in totale 242 nel 2013, mentre nel 2015 si erano ridotti a 204), che delle Commissioni permanenti, le quali nel 2013 erano 133, mentre nel 2015 erano soltanto 114. Si era registrato invece un aumento delle Commissioni speciali di 5 unità tra il 2014 e il 2015.

Le Giunte, invece, dall'essere composte da 232 assessori nel 2013, nel 2015 potevano contare solo 153 membri, di cui più della metà esterni⁶¹¹.

La Toscana, in conseguenza della riduzione dei seggi consiliari, ha reintrodotto il c.d. voto di preferenza⁶¹² nella propria disciplina elettorale e ha inserito la previsione di un eventuale ballottaggio, per l'assegnazione del premio di maggioranza in Consiglio, qualora il Presidente candidato, cui siano collegate le liste, non abbia superato il 40% dei voti validi

La Puglia, invece, ha modificato la propria legge elettorale prevedendo soglie di sbarramento più alte - così come accaduto anche in Campania e in Calabria - e ha modulato il premio di maggioranza a seconda della percentuale dei voti validi ottenuti dalla coalizione o dalla lista che risultava essere vincente⁶¹³. In Umbria e in Calabria, inoltre, la legge elettorale ha eliminato la previsione del voto disgiunto.

In Trentino-Alto Adige alcuna garanzia rappresentativa, di contro, il numero dei consiglieri è rimasto invariato (nonostante ciò nel 2014 e nel 2017 il 100% delle leggi approvate erano state proposte dell'esecutivo)⁶¹⁴. Si consideri che, nelle Province Autonome di Bolzano e di Trento, la disciplina elettorale, rispettivamente l'art. 3, c. 3, l. p. n. 14/2017 e l'art. 4, c. 1, l. p. n. 2/2003, prevede l'assegnazione di almeno un seggio consiliare a un candidato rappresentante il gruppo linguistico ladino.

Pur essendo avvenute alle modifiche fin qui delineate, se si osservano i dati del 2012 e del 2017, non si possono riscontrare epocali mutamenti. Si può solo notare, infatti, che,

⁶¹⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2015-2016, pp. 70 ss.

⁶¹¹ Tali dati sono consultabili sui siti https://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/Tomo_I.pdf e https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/RAPPORTO_SULLA_LEGISLAZIONE_2015_2016_VOLUME_II.pdf.

⁶¹² G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *Associazione per gli studi parlamentari e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016 pp. 180 ss.

⁶¹³ G. CHIARA, *In medio stat virtus. la sent: Corte cost: n. 1/2014 e le legislazioni elettorali delle regioni ordinarie*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 588 ss.

⁶¹⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2015-2016, pp. 13 ss.

mentre nel 2011 le leggi approvate erano in totale 790 (di cui il 43,2% di iniziativa consiliare), nel 2017, su un totale di 777 leggi, era solo il 34,2% degli atti legislativi ad essere di iniziativa del Consiglio. Si deve comunque tenere in considerazione che più del 20% delle leggi erano ad iniziativa vincolata della Giunta e che i dati cambiano a seconda delle Regioni considerate. Mentre, ad esempio, il 100% delle leggi approvate in Trentino-Alto Adige erano di iniziativa dell'esecutivo - e un'incidenza maggiore della Giunta si era registrata anche in Puglia, Liguria e Sicilia -, in Abruzzo, nelle Marche e nel Lazio più della metà degli atti legislativi approvati erano invece progetti di origine consiliare⁶¹⁵.

Peraltro, si deve considerare che, molte volte, l'esecutivo presenta disegni di legge il cui contenuto è già stato mediato da tutte le forze politiche, al di fuori degli spazi istituzionali, e ciò anche in virtù del fatto che le Regioni manifestano un tessuto che si presta a valicare i tradizionali spazi disegnati dal principio della separazione dei poteri.

Inoltre, non si deve tenere presente solo la dimensione numerica di un'assemblea legislativa, ma bisogna fare attenzione alla qualità strutturale degli apparati e delle forze politiche di ciascuna dimensione territoriale, la quale può svolgere a pieno le proprie funzioni qualora i suoi poteri e i suoi limiti siano determinati in modo chiaro e i Consigli regionali si rendano, in maniera responsabile, portavoce delle necessità locali, più che dei singoli.

Il punto più critico della riforma imposta nel 2011, risiede nel fatto che davanti a realtà tanto diverse, come si è visto, è stata prevista un'indennità uguale per tutti i consiglieri e un numero ponderato solo sulla popolazione, non tenendo conto della funzionalità della singola assemblea legislativa regionale⁶¹⁶. Tutt'ora, infatti, il regionalismo, fondato sull'omogeneità e la coesione delle e tra le diverse aree del territorio nazionale, non ha preso il posto della regionalizzazione, intesa come decentramento a livello dei poteri statali⁶¹⁷.

Lo Stato è intervenuto senza distinguere tra le Regioni in cui i fondi pubblici erano stati utilizzati al di fuori degli scopi leciti e quelle in cui i consiglieri regionali si erano semplicemente moltiplicati - così come le Commissioni speciali - o si erano limitati ad aumentare esclusivamente la propria remunerazione⁶¹⁸.

Nel primo caso si trattava di fenomeni degenerativi comuni all'impianto nazionale e a quello di altri Stati europei, il cui verificarsi, tuttavia, non ha determinato, in tali livelli di governo, il medesimo discredito che si è prodotto a livello regionale: una deviazione tale da delegittimare l'intero impianto dei corpi politici locali.

Nel secondo caso, invece, i consiglieri, vedendosi attribuita la medesima funzione dei parlamentari, si erano limitati a replicare lo *status* acquisito negli anni dai rappresentanti nazionali.

Tuttavia, sebbene la Corte costituzionale abbia rimarcato più volte la differenza tra il ruolo delle Assemblee regionali e nazionali, l'insindacabilità e l'inviolabilità previste per i parlamentari sono state estese anche ai membri del Consiglio regionale⁶¹⁹.

⁶¹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2017-2018., pp. 37 ss.

⁶¹⁶ S. BARTOLE, *Lo stato delle regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 727-734.

⁶¹⁷ L. GAMBÌ, *le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, n. 34/1977, pp. 275 ss.

⁶¹⁸ G. FALCON, *A che servono le regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 767-782.

⁶¹⁹ T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1061-1090.

Comunque, il sacrificio imposto, a livello economico e non solo, alle Regioni è stato distribuito, per cercare di creare una solidarietà tra tutti i livelli di governo della Nazione, anche sui parlamentari, che nel corso della XVIII legislatura, con una delibera parlamentare interna, hanno provveduto a un ricalcolo delle proprie indennità. Ciò ha permesso di raggiungere, in data 3 aprile 2019, un'intesa in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni, tale da prevedere il ricalcolo dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali con un meccanismo contributivo, andando a modificare, in nome dell'uguaglianza, situazioni già perfette, che hanno, per questo motivo, sollevato dubbi sulla lesione o meno del legittimo affidamento⁶²⁰.

Peraltro, le Regioni non solo, non essendo rappresentate in Parlamento, non hanno voce nel procedimento di revisione costituzionale, capace di ampliare o eliminare la loro autonomia - disegnata solo con «metodo federale»⁶²¹ -, ma anche a livello europeo non è assicurata una loro adeguata partecipazione al processo decisionale.

Ciò nonostante siano state approvate le l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia)⁶²² e n.11/2005 (c.d. legge Buttiglione)⁶²³, volte a disciplinare, rispettivamente la partecipazione diretta e l'altra quella indiretta dei rappresentanti regionali nel procedimento legislativo dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda la partecipazione diretta, pur essendo stato trovato un accordo, in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ordine alla modalità di nomina dei rappresentanti regionali, in realtà, salvo rari casi, non si è assistito - e non si assiste - a una partecipazione delle Regioni nella fase ascendente del procedimento legislativo europeo⁶²⁴.

L'art. 5 della l. n. 11/2005, in tema di partecipazione indiretta, prevede, invece, che il Presidente del Consiglio (o il Ministro per le politiche europee) trasmetta i disegni di legge o gli atti dell'Unione Europea sia alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sia alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Ciascuna Conferenza si occuperà a sua volta di trasmettere alle Giunte e alle Assemblee legislative regionali gli atti, sui quali gli organi delle Regioni potranno, entro 20 giorni dal loro ricevimento, avanzare osservazioni⁶²⁵.

Tuttavia, il coinvolgimento dei Consigli regionali - rafforzato dal fatto che l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona riconosce espressamente le assemblee legislative regionali - non riequilibra il

⁶²⁰ V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 89-140.

⁶²¹ A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2012, p. 85.

⁶²² M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 192 ss.

⁶²³ F. SAVASTANO, *Le relazioni esterne*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 421.

⁶²⁴ A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n.1/2018, pp. 217-218.

⁶²⁵ A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie a processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 327 ss.

maggior peso dell'esecutivo, che si afferma anche nella partecipazione indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo⁶²⁶.

Nonostante ciò, molti regolamenti interni al Consiglio regionale sono stati modificati al fine di prevedere, all'interno delle singole Regioni, Commissioni competenti in ambito europeo - come in Abruzzo e in Toscana - o al fine di disciplinare modalità di organizzazione o di partecipazione alla formazione del diritto europeo.

4.1.1. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario.

A partire dal 1995, con la c.d. "legge Tatarella", è stato introdotto, nella disciplina elettorale dettata dalla l. n. 108/1968 per le elezioni regionali, un premio di maggioranza, variabile, correggendo, in tale modo, il sistema proporzionale.

Le regioni hanno conquistato una potestà legislativa in materia elettorale con la riforma del Titolo V della Costituzione, seppur nei "limiti dei principi fondamentali", stabiliti nella l. n. 165/2004, ovvero nella legge-quadro che, oltre a far riferimento al divieto di mandato imperativo e alla contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, richiede un sistema elettorale che bilanci la necessità di creare maggioranze stabili e di assicurare la rappresentanza delle minoranze.

Pertanto, a seguito della nuova dizione dell'art. 122 Cost., solo la Liguria e il Piemonte non hanno, ancora, provveduto ad adottare una propria legge elettorale (motivo per cui solo per esse vale la disciplina dettata dalla normativa nazionale⁶²⁷).

Nell'esaminare solo alcune delle leggi elettorali regionali⁶²⁸, si cercherà di mettere in luce le modifiche rese necessarie a seguito della riduzione del numero dei consiglieri regionali.

In Toscana la l. r. n. 25/2004 è stata sostituita dalla l.r. n. 51/2014, che disciplina le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale e ha apportate modifiche alla l. 74/2004, relativa al procedimento elettorale.

L'impianto elettorale ha, dunque, subito variazioni in merito sia alle soglie d'accesso per la distribuzione dei seggi, sia al premio di maggioranza e ha visto poi l'introduzione di un secondo turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato presidente ottenga più del 40% dei voti validi al primo turno. Il territorio regionale è stato poi suddiviso in 13 circoscrizioni, di cui 9 corrispondenti alle province e 4 relative alla suddivisione fatta della provincia di Firenze.

Tali modifiche non hanno, però, toccato il c.d. voto disgiunto, ancora praticabile.

In merito alla rimodulazione della soglia di accesso per la distribuzione di seggi consiliari, l'art. 18 della l.r. n.51/2014 dispone che le coalizioni di liste debbano ottenere una cifra elettorale regionale superiore al 10% dei voti validi, ma anche che almeno un gruppo di liste⁶²⁹debba superare il 3%; qualora vi siano gruppi di liste, facenti parte di coalizioni che

⁶²⁶ C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri*, 2009, pp. 383 ss.

⁶²⁷ La normativa nazionale è composta da una serie di leggi, quali la l. n. 108/1968, la l. n. 43/1995, l'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 e la l. 165/2004.

⁶²⁸ Sul punto si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII LEGISLATURA, DOCUMENTAZIONE E RICERCHE, *Le leggi elettorali regionali quadro di sintesi*, n. 109, 5 giugno 2020.

⁶²⁹ Ai sensi dell'art. 9, c. 1, l.r. n. 51/2014, si intende per gruppo di liste "l'insieme delle liste circoscrizionali presentate in più circoscrizioni elettorali e contrassegnate dal medesimo simbolo".

non hanno superato tali soglie, che individualmente valichino, comunque, il 5% dei voti validi, tali gruppi accedono al riparto dei seggi.

I gruppi di liste non uniti in coalizioni devono, infatti, ottenere il 5% dei voti validi per superare le soglie di accesso ai seggi, mentre i gruppi di liste uniti in coalizioni, che hanno superato la soglia del 10%, possono raggiungere solo il 3% dei voti validi per essere ammesse in Consiglio.

Si può notare come tale regime sia particolarmente restrittivo, prevedendo soglie molto alte, soprattutto se in comparazione con le altre Regioni e con la l. r. n. 25/2014. Quest'ultima, infatti, all'art. 18, prevedeva che i gruppi di liste (uniti o meno in coalizione) potessero accedere al riparto dei seggi se avessero raggiunto almeno il 4% dei voti validi.

I seggi vengono assegnati attraverso il metodo D'Hondt e l'art. 17 della l.r. n. 51/2014 prevede l'attribuzione del premio di maggioranza; in particolare, qualora il Presidente abbia ottenuto più del 45% dei voti, almeno 24 seggi (ovvero il 60% del totale) vengono assegnati alle liste collegate al presidente eletto, mentre qualora il Presidente abbia conseguito tra il 40% e il 45% dei voti validi, sono almeno 23 i seggi assegnati alle liste a lui collegate.

In ogni caso, qualora le liste collegate al Presidente ottengano oltre 26 seggi (ovvero più del 65%), interviene la soglia di garanzia per le minoranze, per cui almeno 14 seggi (ovvero il 35%) devono essere assegnati alle liste non collegate al Presidente.

L'art. 17, 1 c., l. r. n. 25/2004, prevedeva invece che il 60% dei seggi fosse attribuito alla coalizione di liste (o al gruppo non unito in coalizione) collegata al Presidente che avesse ottenuto più del 45% dei voti validi, mentre rimanendo sotto tale soglia, il premio di maggioranza si sarebbe limitato al 55% dei seggi.

Dunque, in un primo momento si procede all'assegnazione dei seggi alle coalizioni e ai gruppi di liste, poi all'attribuzione del premio di maggioranza e di garanzia per le minoranze, dopodiché vengono assegnati i seggi alle singole liste delle coalizioni e ai candidati presidenti non eletti, nel caso in cui siano collegati ad almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto seggi; successivamente si passa ad assegnare i seggi ai candidati regionali⁶³⁰ e, da ultimo, alle singole liste circoscrizionali.

Ai sensi dell'art. 22, 4 c., l. r. n. 51/2014, i seggi vengono assegnati, alle singole liste circoscrizionali, in base al quoziente regionale di lista; in questa fase si considerano solo le 10 province, per cui la provincia di Firenze viene considerata unitariamente e solo in un secondo momento si dividono i voti ottenuti dal partito per ciascuna circoscrizione della provincia di Firenze.

Si consideri, inoltre, che i seggi circoscrizionali sono assegnati in proporzionale alla popolazione di ciascuna circoscrizione.

In Puglia, invece, dopo che la l. r. 8/2013⁶³¹ aveva ridotto il numero dei consiglieri regionali da 70 a 50, si era avvertita l'esigenza di modificare anche la disciplina elettorale, pertanto, la l. r. n. 7/2015 ha provveduto a rimodulare quanto dettato dalla l. r. n. 2/2005⁶³².

La legge elettorale n. 2/2005 prevedeva che 56 dei 70 consiglieri regionali fossero eletti sulla base di liste circoscrizionali, mentre i restanti 13 tra i gruppi di liste collegate al

⁶³⁰ Ciascuna lista può infatti presentare il c.d. listino di, al massimo, 3 candidati.

⁶³¹ D.CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *federalismi.it*, n. 14/2013, pp. 1 ss.

⁶³² D. CODUTI, *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos post-elettorale: chi è causa del suo mal pianga se stesso*, in *federalismi.it*, n. 17/2015, pp. 2 ss.

Presidente eletto. La l. r. n. 7/2015 prevede, invece, che 23 dei 50 seggi siano distribuiti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti, mentre i restanti 27 siano assegnati in un Collegio Unico Regionale.

Il decreto del presidente della Regione n. 200/2015 ha, inoltre, suddiviso la Regione in 6 circoscrizioni elettorali, tra le quali sono ripartiti i seggi in proporzione alla popolazione.

Per giunta, le soglie di sbarramento, a partire dal 2010, erano del 4% per i gruppi di liste non uniti in coalizione, mentre del 5% per le coalizioni (considerando che le singole liste dovevano poi raggiungere il 4% dei voti validi). La nuova legge elettorale del 2015 ha, invece, innalzato tali soglie, rispondendo, dunque, che le coalizioni di gruppi o i singoli gruppi non uniti in coalizioni debbano raggiungere l'8% dei voti per accedere ai seggi, mentre le liste in coalizione, ai sensi dell'art. 15, devono ottenere almeno il 4% dei voti per non essere escluse.

Il premio di maggioranza, assegnato sui 27 seggi non ripartiti a livello circoscrizionale, è modulato sulla base delle percentuali che la coalizione vincente ha raggiunto: se quest'ultima non ha conquistato il 35% dei voti, le sono attribuiti 27 seggi. Viceversa, qualora la coalizione vincitrice non abbia o abbia raggiunto la soglia del 40% del totale dei voti validi⁶³³, essa ha diritto, rispettivamente, a 28 o a 29 seggi.

Per quanto riguarda le Marche, invece, i consiglieri sono stati ridotti con legge statutaria regionale n. 3/2013 da 42 a 30. Conseguentemente la l. r. n. 5/2015 ha modificato la legge elettorale del 2004⁶³⁴, prevedendo l'attribuzione del premio di maggioranza sulla base di soglie percentuali: qualora la coalizione, collegata al candidato presidente eletto, raggiunga o superi il 43% sono 19 i seggi a quest'ultima assegnati, mentre sono 18 se, rispettivamente, sono stati ottenuti più del 40% dei voti validi. Qualora la coalizione vincitrice non raggiunga la soglia del 40%, i seggi vengono, invece, assegnati in base al criterio proporzionale⁶³⁵.

Conferito, l'eventuale, premio di maggioranza, i seggi vengono ripartiti, tra le circoscrizioni, corrispondenti alle Province, in proporzione alla rispettiva popolazione sulla base del quoziente Hagenbach-Bischoff.

Non mutano, invece, le soglie di sbarramento previste dalla l. r. n. 27/2004, ovvero la necessità per le coalizioni di raggiungere il 5% dei voti al fine di poter accedere alla ripartizione dei seggi, salvo che vi siano almeno un gruppo di liste che ottenga più del 3% dei voti⁶³⁶.

In Umbria, al contrario, la l. r. n. 4/2015, che ha modificato e integrato la l. r. n. 2/2010⁶³⁷, non ha previsto una soglia minima per attribuire il premio di maggioranza — ovvero 12 dei 20 seggi — alla coalizione o alla lista vincente⁶³⁸, mentre richiede che le liste raggiungano il 2,5% dei voti per non essere escluse dalla ripartizione dei seggi consiliari.

⁶³³ M. CARDUCCI, *Sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità*, in G. CAMPANELLI - M. CARDUCCI - I. LOIODICE - V. TONDI DELLA MURA, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 231 ss.

⁶³⁴ G. LANEVE, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *federalismi.it*, n. 4/2010, pp. 28 ss.

⁶³⁵ Modifiche introdotte alla l. r. n. 27/2004 dalla l. r. n. 36/2019

⁶³⁶ F. SAVASTANO, *Le elezioni regionali del 2015 nelle Marche*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015, pp. 3 ss

⁶³⁷ F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale nel quadro delle fonti del diritto*, in M. VOLPI - F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 74 ss.

⁶³⁸ La legge regionale del 2010 invece prevedeva, prima delle modifiche apportate nel 2015, un numero massimo di seggi attribuibili alla coalizione vincente.

Prima dell'introduzione di tali modifiche, 24 dei 30 seggi — come prima della riforma informa nel 2011 — venivano assegnati con sistema proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre i restanti 6 erano attribuiti con sistema maggioritario su base regionale; l'art. 7, c. 1, l. n. 43/1995 prevedeva, inoltre, una soglia di sbarramento pari al 3% dei voti validi⁶³⁹.

Fino all'approvazione della l. r. n. 1/2010, solo 1/5 dei seggi veniva assegnato su base maggioritaria, mentre il restante era ripartito, proporzionalmente, tra circoscrizioni provinciali di Perugia e Terni.

Per tutelare le minoranze, a partire dal 2015, vengono riservati 7 seggi (più 1, per un totale di 8 seggi, al secondo arrivato) alle liste e alle coalizioni non collegate al candidato Presidente eletto.

Si consideri inoltre che, a partire dal 2015, in Umbria, come anche in Molise, vi è un'unica circoscrizione regionale (art. 3, c. 1-ter, l. r. n. 2/2010, come modificata dalla l. n. 4/2015), essendo state eliminate le due circoscrizioni provinciali di Perugia e Terni.

Anche il territorio del Molise, in conseguenza della riduzione del Consiglio a soli 20 componenti, è costituito da un'unica circoscrizione elettorale (art. 3, l. r. n. 20/2017, come modificata dalla l. r. n. 1/2018).

Sul punto, è da sottolineare come un Consiglio composto da numeri così bassi, comporti inevitabilmente una minore dialettica — che dovrebbe distinguere tutti gli istituti democratici a prescindere dalla dimensione territoriale da essi rappresentata — tra maggioranza e opposizione. Tale fenomeno si presenta tanto in sede di Assemblea legislativa regionale, quanto nelle Commissioni, le quali, conseguentemente, assistono a una riduzione dei propri componenti. In ragione di ciò, oltre al fatto che alcuni dei Consiglieri regionali ricopriranno anche la carica di assessore e che in alcune Regioni ai Consiglieri in Commissione è riconosciuto un voto ponderato⁶⁴⁰, sono le minoranze a subire i maggiori sacrifici.

Oltre alla Toscana, all'Umbria e al Molise, anche la Calabria ha modificato le proprie circoscrizioni, che, come nelle altre due regioni, non corrispondono più alle province; in particolare la Calabria ha ridotto le sue 5 circoscrizioni a 3 (art. 1, c. 2-bis, l. r. n. 1/2005 e successive modificazioni).

Inoltre in Calabria, Emilia-Romagna⁶⁴¹ e Lombardia⁶⁴², qualora la coalizione non riesca a raggiungere il numero dei seggi che possa permetterle di avere la maggioranza dei voti in Assemblea, tali seggi vengono sottratti alle liste o alle coalizioni di opposizione.

Nelle Regioni in cui non è prevista tale possibilità, come in Basilicata, Lazio, Molise e Piemonte, qualora non siano raggiunte le soglie per accedere al premio di maggioranza, le minoranze potrebbero raggiungere maggior peso e dominare le scelte politiche, non essendo più percorribile la strada del c.d. premio di governabilità ed essendo l'Assemblea legislativa composta da un numero ridotto di consiglieri.

⁶³⁹ V. LUBELLO, *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali*, n. 1/2018, pp. 291 ss.

⁶⁴⁰ In modo che ciascun Consigliere, in Commissione, abbia tanti voti quanti sono i componenti del suo Gruppo, eletti nell'Assemblea legislativa regionale.

⁶⁴¹ L. r. n. 21/2014.

⁶⁴² Art. 1, c. 30, lett. f), l. r. n. 17/2012.

Tornando sul tema delle circoscrizioni elettorali, è opportuno aggiungere che quest'ultime coincidono, invece, con i territori delle province in Lombardia, Marche, Abruzzo, Campania, Basilicata⁶⁴³ e Veneto.

In Emilia-Romagna, infatti, ai sensi dell'art. 3, c. 2, l. r. n. 21/2014, solo 40 dei 50 seggi del Consiglio sono ripartiti tra le circoscrizioni elettorali, che corrispondono alle Province e anche nel Lazio solo 40 dei 50 consiglieri sono eletti con sistema proporzionale sulla base delle circoscrizioni elettorali, coincidenti con le 4 Province e la Città metropolitana di Roma capitale. L'art. 6, c. 4, l. r. n. 2/2005, prevede, come anche l'art. 11 della l. r. n. 4/2009 della Campania, che debba essere eletto almeno un consigliere regionale in ciascuna circoscrizione del Lazio; in ragione di ciò, qualora una circoscrizione rimanga priva di un suo rappresentante, viene attribuito un seggio alla lista collegata al candidato Presidente eletto che abbia ottenuto più voti in quella circoscrizione.

In Veneto l'art. 12 della l. r. n. 19/2018, ha modificato l'art. 22 della l. r. n. 5/2012 e ha previsto che alla coalizione vincente spettino il 60% dei seggi consiliari qualora abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, mentre, sotto tali soglie, i seggi che le spettano sono il 55%. Prima di tale variazione, il premio di maggioranza era assegnato sulla base di altre soglie percentuali: il 60%, il 57,5% e il 55% dei seggi spettava alla coalizione che avesse, rispettivamente, raggiunto il 50%, il 40% dei voti o fosse rimasta al di sotto di quest'ultima soglia.

Inoltre, mentre le singole liste devono superare la soglia di sbarramento del 3%, le coalizioni devono invece raggiungere almeno il 5% dei voti per non essere escluse dalla ripartizione dei seggi.

Ai sensi dell'art. 4, 2 c., l.r. n. 5/2012, i seggi consiliari sono ripartiti in proporzione alla popolazione di ciascuna circoscrizione in cui è suddiviso il territorio regionale (circoscrizioni che corrispondono alle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza).

In un panorama complessivo si può notare come, a seguito della riforma imposta a partire dal d.l. n. 138/2011, eccetto l'Emilia Romagna, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, il Molise e il Piemonte, le altre Regioni hanno introdotto soglie di sbarramento maggiormente selettive per accedere ai seggi consiliari.

4.2. Osservazioni finali in merito al ruolo delle Assemblee legislative regionali.

Nel 1999 la riforma costituzionale ha creato una discrasia, rafforzando da una parte l'autonomia politica dei Presidenti delle Regioni⁶⁴⁴ e dall'altra affidando la competenza legislativa residuale al Consiglio regionale⁶⁴⁵, che, al contempo, si vedeva privato del proprio ruolo centrale. Pertanto, le Assemblee legislative regionali, trovandosi ad avere un potere, di vita e di morte, sugli esecutivi, vincolato alle proprie sorti, non riescono più ad essere l'ago

⁶⁴³ N.A. CUNIAL - R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75/2016, pp. 92 ss.

⁶⁴⁴ C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Mulino, Bologna, 2000, pp. 49 ss.

⁶⁴⁵ A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, cit., pp. 557-564.

della bilancia degli equilibri politici, né i portavoce delle istanze degli elettori⁶⁴⁶. Allo stesso tempo il rapporto di fiducia, intercorrente tra l'esecutivo e il legislativo, in ambito regionale evidenzia la divaricazione che vi è tra una forma di governo presidenziale, quale quella propria degli Stati Uniti d'America, e quella invece neo-parlamentare, che caratterizza i territori regionali.

Si è visto che nella situazione attuale, tendenzialmente, più della maggioranza degli assessori sono esterni, mentre precedentemente alla riforma del 1999 l'Assemblea legislativa regionale eleggeva sia il Presidente che gli assessori tra i suoi membri.

Tuttavia, per riequilibrare i rapporti tra il Consiglio e la Giunta in alcune Regioni, come la Toscana⁶⁴⁷ e la Campania, è stata inserita la previsione secondo cui gli assessori della Giunta vengono nominati solo dopo che il Presidente abbia illustrato all'Assemblea legislativa il proprio programma e l'elenco dei membri dell'esecutivo. Mentre in Emilia Romagna il Presidente della Giunta deve motivare al Consiglio la composizione dell'organo esecutivo.

A ciò, come si è visto, si associa l'assenza di partiti proiettati all'interno delle dimensioni periferiche, come verificatosi nella fase della I Repubblica e, a maggior ragione, nella II Repubblica, contraddistinta dall'affermarsi della personalizzazione del partito e dal disancoramento territoriale. Conseguentemente a livello regionale, inoltre, si assiste a un proliferare delle c.d. liste del Presidente, in cui è il Presidente della giunta ad avere visibilità e ad attrarre il consenso a livello personale⁶⁴⁸, invece che fare perno sulle idee politiche del partito di appartenenza⁶⁴⁹.

A livello locale, per questo, l'autonomia politica non si realizza⁶⁵⁰, in quanto le elezioni regionali tendono a replicare gli schemi nazionali, senza creare partiti regionali - o nazionali comunque indipendenti nelle articolazioni periferiche - ad eccezione del Partito Sardo d'Azione e dei partiti che rappresentano le minoranze linguistiche⁶⁵¹.

Pertanto, mancando una rappresentanza territoriale all'interno delle singole regioni, si perde il senso della comunità, intesa come organo necessario per realizzare l'unità nazionale e per rispecchiare sia le istanze dei singoli (in virtù della prossimità tra rappresentato e rappresentante, nonostante il paradosso che è stato analizzato), che della comunità medesima⁶⁵².

In assenza di un tessuto politico che medi tra i vari livelli che compongono lo Stato - e, dunque, bilanci l'interesse nazionale con quello locale -, a fare da ponte è la Corte costituzionale.

Quest'ultima è investita di un ruolo che potrebbe non ricoprire se venisse alla luce una seconda Camera, la quale rappresenti, anche a un livello di Governo superiore, le entità territoriali e in particolare le Regioni.

⁶⁴⁶ G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, pp. 1239-1244

⁶⁴⁷ L'art. 29 dello Statuto toscano non contempla, però, il Consiglio regionale tra gli organi di Governo, ma solo il Presidente e la Giunta.

⁶⁴⁸ S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, pp. 321-358.

⁶⁴⁹ R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, pp. 317-320.

⁶⁵⁰ R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012 pp. 735-750

⁶⁵¹ U. DE SIERVO, *il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 755-766.

⁶⁵² V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 791-798.

Non si può trascurare il fatto che l'autonomia regionale sia stata imbrigliata dai numerosi interventi impliciti - e tentativi espliciti - tesi a un ridimensionamento dei suoi poteri, ma, stando al dettato costituzionale, spetta ancora alle Regioni la competenza legislativa residuale.

Per rivitalizzare i Consigli regionali si potrebbe, in attesa che anche i partiti trovino una nuova identità ideologica e una struttura che sia capace di auto-rigenerarsi, coinvolgere i componenti delle Assemblee legislative regionali, integrandole nell'organigramma del Senato. In tal modo non si manifesterebbe la necessità di ridurre il numero dei componenti della seconda Camera, ma, al contrario, apparirebbe molto più opportuno ripensare le funzioni da quest'ultima svolte e gli interessi in essa rappresentati.

Non per questo il Presidente della Giunta o la Giunta stessa - dal momento che è l'organo collegiale (e non quello monocratico) ad essere titolare del potere esecutivo ai sensi dell'art. 121, c. 3, Cost.⁶⁵³ - dovrebbero temere per la loro posizione nel quadro istituzionale regionale, in considerazione del fatto che, nel corso degli ultimi venti anni, hanno entrambi consolidato il proprio peso istituzionale.

La previsione di una seconda Camera⁶⁵⁴, all'interno della quale siano attivi gli stessi rappresentanti dei Consigli regionali, servirebbe a creare un maggiore dialogo tra i diversi livelli di Governo, oltre che essere una linfa vitale per gli organi legislativi, sia regionali che nazionali.

5. Conclusioni

di Aniello Formisano

Dall'analisi fin qui svolta emerge la *ratio* che realmente ha ispirato la riforma della riduzione del numero dei consiglieri regionali, collocata in un momento di particolare crisi economica ma, nello stesso tempo, di crisi della rappresentanza politica. Questa non può che derivare dalla debolezza dei partiti politici, causata dalla delegittimazione della classe politica regionale in ragione degli scandali che hanno interessato i Consigli di varie Regioni (considerate dall'opinione pubblica come un vero e proprio "centro di spesa" anziché come uno strumento di democrazia)⁶⁵⁵. Quanto detto emerge, propriamente, dal comunicato adottato dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 27 settembre 2012, con il quale veniva richiesto al governo un nuovo intervento teso ad adottare "nuovi parametri per le Regioni relativi a tutti i costi della politica". Ciò traspare, altresì, dalle indicazioni puntuali delle misure che queste erano chiamate ad adottare. Lo scopo della riforma, infatti, non è stato semplicemente quello di ridurre la spesa pubblica in nome del

⁶⁵³ Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, pp. 529-574.

⁶⁵⁴ Senza, però, da non creare, come in Spagna, una Camera alta che solo per il 20% è rappresentativa delle Comunità autonome ed ha un'influenza minore rispetto alla prima Camera. Sul punto T. FONT I LLOVET - F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1179-1202.

⁶⁵⁵ Ex multis G. FERRAIUOLO, *Poteri e livello di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2014, p. 67; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, pp. 110-111; S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 168.

“coordinamento della finanza pubblica”, ma colpire la classe politica regionale. Diversamente, infatti, si sarebbe potuto prefigurare un intervento volto a lasciare margini di manovra alle Regioni, nel rispetto della loro autonomia, per il raggiungimento di quegli obiettivi di risparmio⁶⁵⁶. Tra l’altro l’atteggiamento sempre più accondiscendente della Corte costituzionale, inizialmente prudente nel bilanciamento tra autonomia e unità, comporta che essa diventi corresponsabile di una vera e propria disarticolazione del sistema delle autonomie⁶⁵⁷. Peraltro, che la riforma sia frutto di un approccio ideologico connesso alla crisi dei partiti, è dimostrato dalle varie riforme con cui è intervenuto il legislatore, il quale, non solo ha inciso sulle Regioni, ma anche su Comuni e Province. Lo scopo perseguito, pertanto, è stato proprio di portare ad un’evoluzione, o meglio ad un’attuazione, di quanto previsto dal Titolo V, ossia l’efficienza, la trasparenza e la responsabilità del sistema delle autonomie, già in parte perseguito attraverso l’elezione diretta dei vertici⁶⁵⁸.

La sfiducia verso la classe politica regionale appare già chiara dalle riforme adottate, dal momento che queste hanno prodotto una “torsione monocratica” della forma di governo regionale comportando una concentrazione del potere in mano ad organi di vertice, prima a livello locale con l’elezione diretta del sindaco nel caso dei Comuni e, poi, con l’elezione diretta del Presidente del Regione nel caso delle Regioni⁶⁵⁹. Ciò, appunto, è espressione di una sfiducia per l’intermediazione partitica, in quanto il valore dell’efficacia e rapidità del procedimento decisionale prevale sul concetto della rappresentanza, venendo anche disattesa la tradizione che ha sempre connotato il nostro sistema elettivo, rappresentata dalla

⁶⁵⁶ Ex multis si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013, pp. 4-5; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 108.

⁶⁵⁷ Sul punto ben rileva S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 136, nel sottolineare come la Corte «nel contemperamento tra principio unitario e principio di autonomia, si è sempre posta a presidio dell’unità, specie nella stagione del federalismo “ideologico”. Ma stavolta è in gioco la disarticolazione del sistema. E l’andamento della linea argomentativa, la sua quasi esibita debolezza, sembrano assecondare la mentalità del secolo, dare avallo a quel riformismo performativo». Non è mancato chi ha osservato come l’atteggiamento della Corte costituzionale farebbe emergere una sorte di surrogato di “*emergency clause*” nella nostra Costituzione. Sul punto si v. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 19/2011. Sul ruolo generale assunto dalla Corte costituzionale nel bilanciamento dei diritti fondamentali durante i periodi di crisi si v. anche M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporale delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017, p. 35.

⁶⁵⁸ La “triade” che ispirava la riforma in questione viene messa in luce da v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 140, il quale, tuttavia, definisce la triade in questione come “illusoria”. Illusione che viene svelata da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 212, il quale nell’analizzare la riforma del taglio del numero dei parlamentari, rileva che con la riduzione del numero dei consiglieri regionali non si sono avuti dei consigli regionali «più forti nel contesto della forma di governo né più efficienti quanto a modalità di funzionamento».

⁶⁵⁹ Per una analisi concetto di “torsione monocratica” si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 60 ss., il quale ben rileva che il fenomeno in questione presenta alcuni vantaggi ma una serie di controindicazioni, divenendo necessario trovare istituti di equilibrio alla concentrazione del potere; altresì è stato opportunamente rilevato che la riforma costituzionale n. 1 del 1999, rivolta alla elezione diretta del Presidente della Regione, è uno strumento per realizzare una sorta di recupero del ruolo della Regione. Sul punto si v. G. PITRUZZELLA, *Sull’elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 419-420 dove osserva che «non si tratta solamente di assicurare la stabilità degli Esecutivi regionali [...] ma di garantire all’istituzione la necessaria legittimazione che il tradizionale circuito della rappresentanza politica mediata dai partiti non riesce più ad assicurare».

valorizzazione delle assemblee⁶⁶⁰. In tale contesto, il ruolo degli organi monocratici era quella di fungere da equilibrio rispetto all'assemblea elettiva (chiara espressione dell'emergere di una nuova forma di partito regionale, fondato sulla figura del *leader* e sulla stretta interrelazione con il partito nazionale⁶⁶¹). Invero, è proprio questa stretta connessione tra il partito regionale ed il partito nazionale che ci ha fatto assistere ad una ulteriore modifica della forma di governo regionale attraverso la riforma del numero dei consiglieri regionali e più in generale con le riforme sui c.d. costi della politica⁶⁶². Infatti, l'adozione di politiche centraliste da parte del governo fa sì che la Regioni diventino uno strumento per orientare, in modo prestabilito, le scelte nelle direzioni assunte dal governo⁶⁶³. A farne spesa è soprattutto l'autonomia regionale dal momento che, la logica uniformante caratterizzante queste riforme, non è in grado di garantire una effettiva valorizzazione delle peculiarità presenti tra le diverse Regioni ordinarie, che, seppur tra di loro simili, presentano una serie di differenze⁶⁶⁴.

Tuttavia, incidere in generale sui numeri di una assemblea elettiva, come nel caso delle Regioni, produce effetti anche sul sistema elettorale, il quale viene improntato da una maggiore selettività attraverso la costruzione di un regime di soglie per liste sempre più alte allo scopo di evitare la frammentazione partitica.

Ebbene, le varie controindicazioni ed effetti negativi che ha prodotto la riforma, analizzati nella dimensione regionale, non risulterebbero tanto dissimili da quanto potrebbe accadere a livello nazionale, nel caso in cui passasse il *referendum* riguardante la riduzione del numero dei parlamentari, potendosi produrre effetti particolarmente incisivi sia sulla forma del

⁶⁶⁰ Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 64.

⁶⁶¹ Che la riforma costituzionale n. 1 del 1999 asseconducesse le nuove tendenze in atto nei partiti, viene ben messo in luce da L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (diretto da), Giuffrè, Milano, 2006, p. 2600, nella parte in cui afferma che «la struttura [dei partiti] e [il loro] funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l'art. 49 della Costituzione: partiti dunque che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull'andamento della vita costituzionale»; dello stesso avviso è G. PETRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 505, dove osserva che «la nuova forma di governo regionale si inserisce pienamente nel processo di affermazione di quello che [...] è stato chiamato partito personale»; sul punto si v. anche P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 139-140.

⁶⁶² Al riguardo, si rileva che nel partito regionale, seppur appare diverso rispetto al partito nazionale, si assiste, di fatto, ad un forte controllo esercitato dal partito nazionale visto che «l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni», portando inesorabilmente una destrutturazione del sistema autonomistico. (S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012, p. 20). Quanto detto viene messo in rilievo altresì da G. PETRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1241-1242, che osserva come «il crescente ricorso al territorio nel discorso politico coincide e si combina con la perdita di significato che esso rivela, invece, nello spiegare i risultati della competizione elettorale, le forme e i luoghi dell'azione politica e dei partiti, che oggi sembrano orientati, insediati altrove: proiettati su base nazionale, piuttosto che locale; centrale, piuttosto che periferica; attenti ai media e alla comunicazione, piuttosto che al territorio, alla società e alla partecipazione».

⁶⁶³ Su punto ben rileva S. STAIANO, *Articolo 5 Costituzione italiana*, cit. p. 96, il quale osserva che in realtà con la riforma del titolo V, lo Stato e le Regioni non sono legislatori posti sullo stesso piano in quanto l'equiparazione posta dall'art. 117, comma 1, Cost. assume solo un valore di «norma manifesto». Al riguardo si v. anche G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 65-66.

⁶⁶⁴ Sulla necessità di valorizzazione delle differenze tra le varie Regioni ordinarie senza adottare approcci di natura uniformante si v. A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 30.

governo che sul sistema elettorale⁶⁶⁵. I motivi che hanno ispirato ad una simile riforma sostanzialmente sono gli stessi: razionalizzazione della spesa pubblica e produttività delle camere⁶⁶⁶. Ed è proprio la falsa ideologia del risparmio della spesa pubblica, sulla quale si reggono dette riforme, che non è in realtà così elevato⁶⁶⁷, porta ad interrogarci se effettivamente il percorso seguito dal legislatore statale, con le varie riforme sui c.d. costi della politica, sia in grado di far riacquistare fiducia dei rappresentati nei confronti dei rappresentanti⁶⁶⁸.

In particolare, riportando l'attenzione al contesto regionale, nel riuscire a far riacquistare fiducia nei confronti della classe politica regionale, si giocano le sorti del regionalismo⁶⁶⁹. La storia del regionalismo italiano è, infatti, frutto di tale tendenziale crisi in cui l'autonomia appare, in certe fasi, come un valore da esaltare e, in altre fasi della sua storia, come un valore quasi da eliminare. Quanto detto porta ad interrogarci sul modo in cui ridare valore alla lettura che Giorgio Berti diede dell'autonomia, intendendola come «modo di essere della

⁶⁶⁵ Si rinvia ai vari contributi contenuti riportati nel recente libro E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., dove sono analizzati in modo dettagliato gli effetti distorsivi che produrrebbe la riforma del numero dei parlamentari.

⁶⁶⁶ Si veda al riguardo la relazione introduttiva nel corso della XVIII legislatura all' A.S. 214, dove si legge «Coerentemente con quanto previsto dal programma di governo, si intende [...] riportare al centro del dibattito parlamentare il tema della riduzione del numero dei parlamentari, con il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e, al contempo, di razionalizzare la spesa pubblica», visionabile al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01098488.pdf>.

⁶⁶⁷ Con riferimento all'eseguità della riduzione di spesa nel caso di riduzione del numero dei parlamentari, si v. R. E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019, reperibile su <https://osservatoriocpi.unicatt.it>. In particolare dallo studio in questione emerge chiaramente il risparmio di spesa pubblica conseguibile in termini relativi ammonterebbe ad uno 0,007% della spesa pubblica italiana. Per una riflessione generale sul problema della riforma si v. anche M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, p. 2, in www.camera.it, dove osserva che «non possono essere certo alcuni milioni di euro di risparmio a suggerire un intervento costituzionale sull'organo che è il cuore della nostra forma di governo, specie a fronte di ben più gravi condizioni dei fondamentali della nostra economia. Né si può ragionevolmente ritenere che questa possa essere la vera molla che spinge il Parlamento a un simile, significativo, intervento».

Con riferimento all'eseguità del risparmio dei costi della politica delle province operata dalla riforma delle province si v. P. CARROZZA, *E' solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., p. 186, nota 23, dove l'A. rileva che «il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi-dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative», per cui il risparmio di spese derivante dalla soppressione di indennità, gettoni di presenza e *benefit* connessi è stato definito «una vera e propria bugia». Condivide le perplessità di Carrozza anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012, p. 3.

⁶⁶⁸ A livello nazionale, ad esempio, si è osservato da molti che la riforma del taglio del numero dei parlamentari sia una riforma di stampo prettamente populista, non in grado di ristabilire la fiducia nei confronti della classe politica. Questa è la risposta che forniscono alla conclusione del loro lavoro E. BRESSANELLI – G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., p. 197.

⁶⁶⁹ Lo stretto legame che intercorre tra crisi del regionalismo e crisi della rappresentanza regionale viene ben messo in rilievo nei vari contributi pubblicati nel n. 4/2012 della Rivista “*Le Regioni*” (pp. 673-830). Al riguardo si v. anche S. MANGIAMELLI, *Il federalismo*, cit., p. 502 ss., che sottolinea come in tale fase abbia «trovato posto, sotto forma di riduzione dei costi della politica, una normativa che sta erodendo la tenuta democratica delle autonomie locali e, ancora di recente, delle Regioni medesime».

Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato»⁶⁷⁰, dal momento che le progressive inversioni di rotta che hanno caratterizzato le vicende del nostro regionalismo rischiano di mettere fortemente in discussione il principio autonomistico contenuto nell'art. 5 della Costituzione⁶⁷¹.

Sicuramente, quali che siano i modi e gli strumenti per ridare vigore al nostro sistema delle autonomie, la soluzione non può essere offerta dalla riduzione del numero dei componenti delle assemblee elettive in quanto, dall'analisi fin qui condotta, appare chiaro che la scelta del numero dei membri di un'assemblea non dovrebbe essere casuale⁶⁷². I numeri contano molto di più di quanto potrebbe sembrare e una loro modifica, senza ragion di causa, può produrre inesorabilmente una riduzione della democrazia⁶⁷³.

⁶⁷⁰ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I, p. 286.

⁶⁷¹ Sul punto si v. S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012, p. 7: «la polemica – priva di oggetto – contro il federalismo presuntivamente realizzato rischia di esporre l'intero ordinamento regionale, nella sua effettiva sostanza, a una furia iconoclasta esercitata contro l'ologramma ideologico che si era costruito e che oggi si rinnega».

⁶⁷² Sul punto si v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 176.

⁶⁷³ Al riguardo si v. N. VICECONTE., *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 1/2013, pp. 29 ss. Che la Regione venga considerata come un fattore di democratizzazione ed efficienza dell'organizzazione statale è un aspetto che viene ben messo in rilievo nei lavori costituenti da Ambrosini. Sul punto si v. A.C., SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, 13 novembre 1946, pp. 137 ss.; al riguardo si v. anche S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 3 e 122-123, il quale rileva che i due motori di democratizzazione sono rappresentati dai partiti e dall'autonomia politica degli enti territoriali e che proprio il moto e la spinta contrastante e di senso inverso assunto dal fattore partitico avrebbe condotto inesorabilmente a una regressione del concetto di autonomia. Sugli effetti della riforma del numero dei componenti delle assemblee elettive territoriali si v. 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*, Cleub, Bologna, 2006, p. 11, la quale osserva che in linea generale la marginalizzazione delle assemblee legislative regionali ha effetti ancora più gravi rispetto a quanto parallelamente potrebbe verificarsi su scala nazionale, svilendo quella funzione di rappresentanza delle istanze territoriali che dovrebbe costituire la ragione di ogni forma di decentramento politico-amministrativo.

BIBLIOGRAFIA

ADAMO U., *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 dicembre 2016;

ALBANESI E., *La riduzione dei costi della politica regionale: “condizione” per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) “grave violazione di legge” ex art. 126 Cost.*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2012;

ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, in BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006;

ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003;

ANZON A., *L’assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015;

BACHELET V., voce “*Coordinamento*”, in *Enciclopedia del Diritto*, volume X, Giuffrè, Milano, 1962;

BALBONI E. – CARLI M., *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi*, n. 21/2012;

BARBERA A., *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012;

BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011;

BARBERA A., *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 ottobre 2012;

BARBERO M., *Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!*, in *Le Regioni*, 2005;

BARILE P. – CHELI E. – GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Milano, 2017;

BARTOLE S., *Lo Stato delle regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

BERTI G., *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I;

BERTUZZI D. – VOLPONI R., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in D’ORLANDO E. – MEZZETTI L. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2017;

BILANCIA P., *La riforma dell’ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in *Centro Studi del Federalismo*, 2012;

BIN R., *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, 26 ottobre 2012, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012;

BIN R., *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012;

BIN R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

- BIN R., *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014;
- BIN R., *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014;
- BIN R., *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?", in Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014;
- BIN R., *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014;
- BIN R., *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015;
- BIN R., *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015;
- BIN R., *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015;
- BORGNA P. – CASSANO M., *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma, 1997;
- BRANCASI A., *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010;
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 19/2011;
- BRANSELLI E. – MARTINICO G., *Combattere o assecondare il populismo?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020;
- CALZAVARA F., *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *Federalismi*, n. 19/2012;
- CAMERLENGO Q., *I rapporti tra il presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, n. 3/2013;
- CAMERLENGO Q., *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, 2013;
- CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;
- CAPONE D., *Lo stato della valutazione delle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienza e speranze*, in *Le Regioni*, n. 6/2011;
- CAPPUCCIO L., *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n. 26/2017;
- CARDUCCI M., *Sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità*, in CAMPANELLI G. – CARDUCCI M. – LOIODICE I. – TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Giappichelli, Torino, 2016;
- CARETTI P., *La forma di governo regionale*, in GROPPI T. – ROSSI E. – TARCHI R. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002;

- CARETTI P., *La riforma del titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014;
- CARETTI P., *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014;
- CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016;
- CARLI M. – FUSARO C., *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in BRANCA G. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Società edizione Foro italiano, Bologna - Roma, 2002;
- CARLI M., *Diritto Regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018;
- CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2019;
- CASSESE S., *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico*, n. 3/2012;
- CATALANO S., *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010;
- CAVALLINI CADEDDU L., *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 1/2011;
- CENSIS E CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale*, in *Libro bianco sulla rappresentanza regionale*, Roma, luglio 2018;
- CERRUTO M., *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le Istituzione del Federalismo*, n. 2/2012;
- CERRUTO M., *La classe politica regionale*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;
- CHELI E., *La Regione Toscana*, in CHELI E. – DE SIERVO U. – STANCANELLI G. – SORACE D. – CARETTI P. (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972;
- CHIARA G., *In medio stat virtus. La sent. Corte cost n. 1/2014 e le legislazioni elettorali delle Regioni ordinarie*, in RUGGERI A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016;
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Bilancio di una stagione di riforme*, in CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007;
- CIARLO P., *Interessi territoriali e sistemi politici*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001;
- CLEMENTI F., *La legge elettorale regionale nel quadro delle fonti del diritto*, in VOLPI M. – CLEMENTI F. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016;
- CODUTI D., *L’interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012;

- CODUTI D., *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013;
- CODUTI D., *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013;
- CODUTI D., *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos post-elettorale: chi è causa del suo mal pianga se stesso*, in *Federalismi*, n. 17/2015;
- CORVAJA F., *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013;
- COSULICH M., *Il sistema elettorale*, Cedam, Padova, 2008;
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, volume II, Cedam, Padova, 1984;
- CUNIAL N.A.– TERREO V. R., *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75/2016,
- D'ALBERTO G., *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012;
- D'ALESSANDRO G., *Statuti regionali*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI edizione, Giuffrè, Milano, 2006;
- D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008;
- D'AMELIO N., *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali, in Consiglio regionale del Piemonte, Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Giuffrè, Torino, 2010;
- D'ATENA A., *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999;
- D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna di Diritto Parlamentare*, 2000;
- D'AURIA G., *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012;
- DANESI A., *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi*, n. 8/2013;
- DE MARTIN G.C. – RIVOCCHI G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009. Commento all'art. 27*, in NICOTRA V. – PIZZETTI F. – SCOZZESE S. (a cura di), *Il Federalismo Fiscale*, Donzelli, Roma, 2009;
- DE SANTIS V., *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1/2019;
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974;
- DE SIERVO U., *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in ID (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2001;
- DE SIERVO U., *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

- DE SIERVO U., *Costi Regioni. La farsa e la realtà*, in *La Stampa*, 7 ottobre 2012.
- DE SIERVO U., *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014;
- DEGRASSI L., *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2010;
- DEMOS & PI, *Gli italiani e lo Stato (rapporto 2019)*, consultabile su www.demos.it;
- ELIA L., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, in CASSESE S. (diretto da), Giuffrè, Milano, 2006;
- FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011;
- FALCON G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012;
- FALCON G., *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;
- FASONE C., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri*, 2009;
- FERIOLI E. A., *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016;
- FERIOLI E. A., *Principi statutari*, in DELLA MORTE M. – MELONI G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino, 2017;
- FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in *Le Regioni*, 2010;
- FERRAIUOLO G., *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013;
- FERRAIUOLO G., *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014;
- FERRAIUOLO G., *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, PEZZINI B. – TROILO S. (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015;
- FERRARA A., *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;
- FRATTOLA R.E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019;
- FUSARO C., *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in CHIARAMONTE A. – D'ALIMONTE R. (a cura di), *Il maggioritario regionale*, il Mulino, Bologna, 2000;
- FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in CARLI M. – FUSARO C. (a cura di), *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni. Art. 121, 122, 123, 126 supplemento*, Zanichelli - Società edizione Foro italiano, Bologna - Roma, 2003;

FUSARO C., *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

GABRIELE F., *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 *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012;

GABRIELE F., *Il Regionalismo tra crisi e riforme*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014;

GAMBI L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, n. 34/1977;

GAMBINO S., *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008;

GAMBINO S., *Una nuova riforma costituzionale del Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile tra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015;

GHERA F., *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012;

GIANFRANCESCO E., *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012;

GIUPPONI T.F., *Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2002;

GROSSI P., *Pagina introduttiva (a sessanta anni dalle leggi razziali del 1938)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVII, Milano, 1998;

IACOVIELLO A., *Regioni e Unione europea*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie a processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012;

IACOVIELLO A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Rivista di Diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018;

IMMORDINO D., *Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia la Corte “salva” il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2010;

LANEVE G., *L’attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *Federalismi*, n. 4/2010;

LOUVIN R., *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2012;

LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994;

LUCIANI M., *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999;

LUCIANI M., *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *L’Unità*, 26 settembre 2012;

LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Giuffrè, Milano, 2014;

LUCIANI M., *Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019;

LUBELLO V., *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali*, n. 1/2018;

MAESTRI G. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2018;

MACCARRONE L., *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 *Federalismi*, n. 19/2012;

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000;

MANGIAMELI S., *Lecture sul regionalismo italiano, il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011;

MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012;

MANGIAMELI S., *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2012;

MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013;

MANGIAMELI S., *Il regionalismo tra crisi economica e riforme: la riscrittura del modello regionale?*, in *Camera dei Deputati Osservatorio sulla Legislazione, Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, volume II, tomo I;

MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia (ottobre 2013)*, intervento al Seminario in preparazione del Convegno sulla democrazia, organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Sala della Regina – Camera dei Deputati, Roma;

MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014;

MARANGONI F., *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

MARINO I. M., *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in FOLLIERI E. – IANNOTTA L. (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, E.S.I., Napoli, 2010;

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008;

MASSA M., *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in *Diritti regionali*, 17 giugno 2011;

MAZZOLENI M., *I sistemi partitici regionali in Italia dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 3/2002;

- MOBILIO G., *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli” (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, n. 23/2014;
- MORELLI A., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;
- MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d. l. n. 174/2012*, in *Federalismi*, n. 1/2013;
- MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003;
- MOSCHELLA G., *Regioni a statuto speciale e neoregionalismo*, in DOMINICI D. – FALZEA G. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004;
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002;
- OLIVETTI M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 maggio 2013;
- ONIDA V., *Le Costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997;
- ONIDA V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;
- PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993;
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000;
- PALERMO F., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012;
- PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a rima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015;
- PAPARELLI E., *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010;
- PARISI S., *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014;
- PASSARELLI G., *La presidenzializzazione della politica regionale*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;
- PASSARELLI G., *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, audizione in Commissione Affari istituzionali Senato della Repubblica del 21 novembre 2018;
- PASTORE F., *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, Padova, 2012;
- PASTORI G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001;
- PERNICIARO G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013;
- PERTICI A., *Art. 122*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, volume II, Utet, Torino, 2006;
- PITRUZZELLA G., *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999;

- PITRUZZELLA G., *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, n. 3/2001;
- PITRUZZELLA G., *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/2002;
- PITRUZZELLA G., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004;
- POSTAL G., *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Sudtirolo: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Le Regioni*, n. 5/2011;
- PUNZI A., *Prefazione*, in BENEDETTI G. (a cura di), *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Giuffrè, Torino, 2014;
- RAVERAIRA M., *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;
- RINELLA A., *Considerazioni introduttive in tema di assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d'analisi comparativa*, in CONDE E.A. – PECORARO L. – RINELLA A. (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Cleub, Bologna, 2006;
- RODOMONTE M. G. – LUCIANI A., *La Regione Lazio alle urne*, in *Federalismi*, n. 3/2013;
- RONGA U., *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in PASTORE F. (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, Giappichelli, Torino, 2012;
- ROSINI M., *"Armonia" o "armonie" con la Costituzione?*, in *Le Regioni*, n. 5/2007;
- ROSINI M., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016;
- ROSSI E., *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;
- RUGGERI A., *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998;
- RUGGERI A., *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 luglio 2001;
- RUGGERI A. – SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna di Diritto Parlamentare*, 2003;
- RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2004;
- RUGGERI A., *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n. 4/2004;
- RUGGERI A. – SALAZAR C., *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012;
- RUGGERI A., *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017;

RUSSO G., *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003;

SANTINI G., *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

SAVASTANO F., *Le elezioni regionali del 2015 nelle Marche*, in *Federalismi*, n. 11/2015;

SAVASTANO F., *Le relazioni esterne*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016;

SORRENTINO F. – CALVANO R., *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corriere giuridico*, 2000;

SPADACINI L., *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2007;

SPADARO A., *Il limite costituzionale dell'“armonia” con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2001;

STAIANO S., *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006;

STAIANO S., *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi*, n. 7/2010;

STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012;

STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012;

STAIANO S., *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012;

STAIANO S., *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017;

STAIANO S., *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016;

STERPA A., *Articolo 27*, in FERRARA A. – SALERNO G. M. (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010;

STERPA A., *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi*, n. 16/2011;

TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006;

TARLI BARBIERI G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012;

TARLI BARBIERI G., *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

TARLI BARBIERI G., *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013;

TARLI BARBIERI G., *Presentazione rapporto sulla legislazione regionale 2013 del Consiglio regionale della Toscana*, visionabile sul sito web del Consiglio Regionale della Toscana;

TARLI BARBIERI G., *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *Associazione per gli studi parlamentari e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016;

TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019;

TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

TERESI F., *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in RUGGERI A. – SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001;

TONIATTI R., *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013;

TROISI M., *Il costo delle decisioni. Attività istruttoria e governo dell'impatto finanziario nei giudizi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

TROISI M., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017;

TROISI M., *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019;

TRUCCO L., *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e “rappresentanza politica” – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 198 del 2012)*, in *Diritti regionali*, 11 ottobre 2012;

TRUCCO L., *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013;

TUCCIARELLI C., *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020;

VANDELLI L., *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011;

VASSALLO S. – CERRUTO M., *Come (non) cambia la classe politica regionale*, in CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007;

VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014;

VERDE G. – SALVAGO M., *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2006.;

VERRASTRO F., *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi*, n. 3/2013;

VICECONTE N., *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-regioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012;

VICECONTE N., *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2013;

VIGATO E., *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *Federalismi*, n. 11/2011;

VIGNATI R., *Come i cittadini e la classe dirigente locale giudicano le regioni*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

VIPIANA P., *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014;

VIVALDI E., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

VOLPI M., *Enti territoriali, forma di Governo e sistemi elettorali: estensioni e limiti dell'autonomia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2007.

RASSEGNA STAMPA

RICCI P., *Regione Puglia. Emiliano stoppa il blitz per aumentare il numero dei consiglieri: "Non in programma"*, in *La Repubblica*, 8 febbraio 2020;

Spese folli, la grande abbuffata delle Regioni. Indagini in tre su quattro, in *Il Fatto Quotidiano*, 14 dicembre 2013;

Roberto Formigoni, condanna a 5 anni e 10 mesi in Cassazione: l'ex governatore lombardo dovrà andare in carcere, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 febbraio 2019;

Roberto Formigoni, concessi i domiciliari all'ex governatore: è uscito dal carcere, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 luglio 2019;

Venezia, decine di milioni di tangenti e una ventina di condanne: perché non c'è il Mose a proteggere la città, in *Il Fatto Quotidiano*, 13 novembre 2019;

Sanità, a giudizio Marcello Pittella: ex presidente della Basilicata fu arrestato per nomine e concorsi pilotati, in *La Repubblica*, 18 febbraio 2020.