

Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo “strano caso” della sent. 243/2016

di Giovanni Tarli Barbieri *
(27 settembre 2017)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2017)

1. La sent. n. 243 del 2016 offre numerosi spunti di interesse, perché interseca le problematiche relative alle prerogative dei Consigli regionali in *prorogatio*, la latitudine della potestà legislativa regionale in materia elettorale di cui all'art. 122, comma 1, Cost., l'applicazione della previsione, contenuta nell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, secondo la quale è proclamato consigliere il candidato Presidente della Regione più votato dopo quello risultato vincitore¹.

La sentenza in esame ha ad oggetto l'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. Calabria n. 19 del 2014.

Tale legge è stata approvata dal Consiglio regionale ormai ampiamente in *prorogatio*, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione e del conseguente scioglimento anticipato del Consiglio stesso². La ragione di fondo che ha indotto il legislatore ad approvarla è da rinvenire nell'esigenza di dirimere il contenzioso con il Governo che aveva impugnato alcune delle disposizioni più qualificanti della l.r. n. 8 del 2014 di modifica, in diverse parti, della legge elettorale regionale (l.r. n. 1 del 2005)³. In effetti, a seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 19 del 2014, la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio ha determinato l'estinzione del processo (ord. n. 285 del 2014).

Tuttavia, il tribunale amministrativo regionale, con ordinanza del 20 marzo 2015 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. n. 19 del 2014 nella parte in cui prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della l.r. n. 1 del 2005, e quindi del richiamo all'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999 in forza del quale il miglior candidato Presidente per numero di voti dopo il vincitore è proclamato consigliere.

Nella sentenza in commento, la Corte costituzionale accoglie il ricorso del Tar sul presupposto che il Consiglio regionale, ormai in *prorogatio*, potesse legiferare solo per adeguarsi ai rilievi formulati dal Governo e quindi, nel caso di specie, eliminando la previsione dei seggi aggiuntivi, non più consentita in forza dell'art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011 (modificato dal d.-l. n. 174 del 2012). Per cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. n. 19 del 2014 nella parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo. In tal modo, non può più trovare applicazione quella parte dell'art. 5 la quale prevede l'eventualità (peraltro residuale) che l'elezione del candidato Presidente più votato tra quelli sconfitti determini un ampliamento dei seggi consiliari.

1 Sulla sent. n. 243 del 2016 cfr. U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in www.forumcostituzionale.it, 12 dicembre 2016.

2 La l.r. n. 19 del 2014 è stata infatti approvata dal Consiglio regionale pochi giorni prima (11 settembre 2014) dell'adozione del decreto del Presidente della Giunta con il quale sono state indette le elezioni anticipate per il 23 novembre successivo (d.P.G.Reg. 15 settembre 2014, n. 91, pubblicato nel *Bollettino ufficiale* della Regione n. 45 del 18 settembre 2014).

3 Il Governo, unitamente al ricorso, aveva proposto istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impuginate, ai sensi dell'art. 35 della l. n. 87 del 1953 (come modificato dall'art. 9, comma 4, della l. n. 131 del 2003).

2. Per comprendere meglio i contenuti della sentenza, è opportuno ricostruire le complesse vicende dell'approvazione delle modifiche alla legge elettorale calabrese intervenute dopo le dimissioni del Presidente della Giunta.

Si tratta di una vicenda non poco discutibile, che costituisce l'ennesimo capitolo di una «peraltro diffusa e deprecabile prassi»⁴ di modifiche alla legge elettorale intervenute al termine della legislatura⁵, spesso tutt'altro che ineccepibili dal punto di vista linguistico, abbondando difetti e imprecisioni nonché dubbi interpretativi aggravati dalla tecnica della novellazione della previgente legislazione statale e dei rinvii alla stessa⁶.

La l.r. n. 8 del 2014 era stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 3 giugno 2014, la stessa al termine della quale erano state discusse le dimissioni del Presidente della Giunta Giuseppe Scopelliti⁷, intervenute a seguito di una condanna da parte del Tribunale penale di Reggio Calabria a 6 anni di reclusione per i reati di falso e abuso d'ufficio e della successiva sospensione dalle funzioni, alla stregua di quanto previsto dagli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235/2012⁸. Ai sensi dell'art. 60, comma 1, del regolamento interno dell'assemblea legislativa, il Presidente del Consiglio aveva definitivamente congedato i consiglieri⁹.

Di fatto, quindi, il Consiglio aveva discusso la l.r. n. 8 del 2014 quando erano già state rese note le dimissioni del Presidente ed era ormai certo lo scioglimento del Consiglio. Da questo punto di vista, l'approvazione della l.r. 8 del 2014 si prestava a obiezioni quantomeno in punto di opportunità, a maggior ragione in quanto essa modificava la previgente legge elettorale in alcuni dei punti più qualificanti, e, tra questi, il numero dei consiglieri regionali (cfr. *infra*), la disciplina del premio di maggioranza con il mantenimento dell'eventualità di seggi aggiuntivi, la determinazione delle soglie di sbarramento, l'eliminazione del voto disgiunto, la riduzione a tre delle circoscrizioni territoriali allo scopo di ridurre il fenomeno dello "slittamento dei seggi"¹⁰.

Il Consiglio dei Ministri con deliberazione del 10 luglio 2014 decideva l'impugnazione della legge in alcuni aspetti rilevanti, a cominciare dalla nuova determinazione delle soglie di sbarramento (in precedenza fissata al 4% dei voti a livello regionale) che la l.r. n. 8 del 2014 innalzava in modo abnorme (15% per le liste regionali; 4% se facenti parte di una coalizione)¹¹. Sul punto, il ricorso del Governo¹² osservava correttamente che la soglia per le liste regionali era fissata «in una percentuale elevatissima di voti, ed è tale da dar luogo,

4 Così, A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in www.dirittiregionali.org 2017, n. 3, 250.

5 In effetti, il primo intervento legislativo in materia, la l.r. n. 1 del 2005, è intervenuto al termine della VII legislatura; i secondi (l.r. n. 4, 6, 12 e 34 del 2010) al termine della VIII legislatura; le l.r. n. 8 e 19 del 2014 sono state approvate al termine della IX legislatura.

6 La tecnica della novellazione della legislazione statale previgente è stata avallata dalla Corte costituzionale la quale però, come è noto, non ha mancato di notare «la improprietà» di tale tecnica legislativa (sent. n. 196 del 2003, *considerato in diritto*, n. 5).

7 In effetti, tra le dimissioni (presentate il 29 aprile 2014) e la discussione delle stesse sono trascorsi ben 35 giorni; sono poi passati ben 25 giorni dalla data di convocazione del Consiglio (9 maggio 2014) e quella di svolgimento della seduta (3 giugno).

8 d.P.C.M. 30 aprile 2014 (in *Gazz. uff.* 23 maggio 2014, n. 118).

9 Tale disposizione prevede infatti che «nel caso di dimissioni del Presidente della Giunta, il Presidente convoca il Consiglio entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione formale sulla quale ciascun Consigliere può prendere la parola per non più di cinque minuti. Terminata la discussione, il Presidente congeda definitivamente i Consiglieri».

10 Non appare quindi convincente la relazione alla proposta di legge (n. 574) secondo la quale essa si sarebbe limitata ad «adeguare la normativa elettorale alle nuove disposizioni statutarie, che da qui a breve verranno approvate dal Consiglio regionale, sulla composizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, in attuazione del decreto legge n. 138/2011».

11 L'obiettivo di tale previsione era evidentemente quello di "arginare" la possibile avanzata del Movimento Cinque Stelle che peraltro nelle elezioni del 2014 non si è verificato.

12 Il ricorso (notificato il 7-12 agosto 2014, depositato in cancelleria il 14 agosto 2014 ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2014) è pubblicato in *Gazz. uff.*, 1ª serie speciale, 10 settembre 2014, n. 38.

con ragionevole probabilità, ad una seria distorsione del risultato elettorale [...] ben più ampia di quella che pur è inevitabile, e in qualche misura fisiologica, in qualsiasi sistema elettorale che preveda una soglia di sbarramento atta a garantire la governabilità (come richiesto anche dalla l. n. 165/2004), sì da concretizzare una insanabile violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e dello stesso principio di rappresentanza posto a fondamento del sistema democratico», oltre che del principio di eguaglianza del voto, così come declinato nella sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale.

In secondo luogo – si osservava giustamente nel ricorso – la l.r. n. 8 del 2014 sembrava utilizzare indistintamente le locuzioni “liste regionali” e “coalizioni” senza che fosse dato comprendere se si trattasse di nozioni assimilabili o meno, determinando così serie incertezze interpretative.

Infine, quanto alla determinazione del premio di maggioranza, il Governo impugnava l'art. 4, comma 1, lett. e), nella parte in cui innalzava dal 55% al 60% il premio di maggioranza ai fini dell'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi da assegnare alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa; come accennato, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011 (come modificato dal d.-l. n. 174 del 2012), l'eventualità di seggi aggiuntivi è ormai da ritenersi preclusa, tale disposizione essendo discutibilmente ritenuta espressiva di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica oltre che del diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati (Corte cost., sent. n. 198 del 2012 e, con riferimento alla Regione Calabria, n. 35 del 2014¹³).

Di fronte al serio rischio di compromettere lo svolgimento delle imminenti consultazioni, e vista l'istanza di sospensione della legge impugnata avanzata dal Governo nel ricorso, il Consiglio regionale, ormai ampiamente in *prorogatio*, decideva di approvare una nuova legge allo scopo dichiarato di superare il contenzioso in atto, come si affermava nella relazione illustrativa¹⁴.

Dal punto di vista del procedimento, la l.r. n. 19 del 2014 è stata approvata direttamente in Aula, senza cioè il preventivo esame in Commissione e quindi in violazione degli artt. 29, comma 1, e 40, comma 1, dello statuto regionale e degli artt. 66 ss. del regolamento interno del Consiglio.

Il testo, presentato dal Presidente del Consiglio regionale (unico firmatario), è stato infatti discusso informalmente nella Conferenza dei capigruppo¹⁵ che però non ha competenze relativamente all'esame dei testi legislativi¹⁶. D'altra parte, anche la decisione del Presidente del Consiglio di presentare a suo nome la proposta di legge il giorno stesso della seduta del Consiglio¹⁷ che ha provveduto ad approvarla appare in qualche modo

13 Sulle aporie della sent. n. 198 del 2012, cfr. S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.* 2012, 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.* 2013, pp. 1014 ss.

14 Nella relazione alla proposta di legge n. 594, depositata l'11 settembre 2014 (ovvero il giorno stesso della sua approvazione!), si legge infatti: «Al fine di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali, la presente proposta di legge si propone, apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata legge regionale n. 8 del 2014, ad eccezione della soglia di sbarramento relativa alle coalizioni che viene fissata all'8 per cento. Inoltre, la riscrittura del comma 3 dell'articolo 1 della legge elettorale regionale (1/2005) comporta anche il venir meno dei dubbi sollevati in merito all'interpretazione del concetto di “coalizione”».

15 Tale circostanza si ricava dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio regionale nella seduta dell'11 settembre 2014.

16 L'art. 15 del regolamento interno prevede infatti che tale organo esamini il programma ed il calendario dei lavori del Consiglio, secondo le procedure del successivo articolo 38, e ogni qualvolta lo ritenga opportuno.

17 Si noti infatti che l'ordine del giorno della seduta dell'11 settembre 2014 recava al primo punto «modifiche legge elettorale», senza indicazione del numero della proposta. Nel corso del dibattito il consigliere Principe (Pd) ha eccepito il fatto che in sede di Conferenza dei capigruppo non fosse stato nemmeno distribuito prima dell'inizio della riunione il testo della proposta stessa.

anomala, data la posizione istituzionale dello stesso (che, per inciso, non fa parte di nessuna delle Commissioni permanenti¹⁸).

Il testo è stato approvato con il voto contrario del gruppo del Pd, il quale aveva presentato nella stessa seduta una proposta alternativa che prevedeva in sostanza il “ripristino” dei contenuti della l.r. n. 1 del 2005, con le modifiche introdotte prima dell’entrata in vigore della l.r. n. 8 del 2014.

In concreto, a parte l’esclusione dal Consiglio del candidato Presidente più votato dopo quello eletto, la l.r. n. 19/2014 ha provveduto: a) ad abbassare le soglie di sbarramento, fissandole per l’intera Regione all’8% per le liste regionali, e al 4% per le liste circoscrizionali, peraltro con una disposizione formulata in termini del tutto discutibili¹⁹; b) a eliminare dal testo il concetto di “coalizione”, superando quindi i dubbi interpretativi evidenziati nel ricorso governativo; c) sempre in accoglimento dei rilievi del Governo, a correggere la disciplina del premio di maggioranza, riducendolo sul piano quantitativo (dal 60 al 55% dei seggi) e prevedendo che gli eventuali seggi aggiuntivi necessari per raggiungere detta aliquota siano sottratti alle liste circoscrizionali non collegate al Presidente eletto, evitando quindi il rischio di un ampliamento dei seggi consiliari, non più consentito dalla legislazione statale; d) a chiarire che l’Ufficio centrale per la circoscrizione centro abbia sede presso il Tribunale di Catanzaro.

A seguito dell’entrata in vigore della l.r. n. 19 del 2014, il Governo ha deciso prima di rinunciare alla istanza di sospensione dell’efficacia delle disposizioni impugnate (Corte cost., ord. n. 233 del 2014)²⁰ e quindi, come detto, di rinunciare all’impugnativa.

A parte la questione dell’elezione del secondo candidato Presidente più votato, oggetto della pronuncia in commento, rimangono sul tappeto altre questioni che né la l.r. n. 8 né la successiva l.r. n. 19 del 2014 hanno risolto, ovvero hanno affrontato in termini discutibili: tra queste, la questione della rappresentanza di genere, che è affrontata dalla l.r. n. 1 del 2005 con una soluzione davvero minimale²¹; la determinazione delle soglie di sbarramento, nel caso delle liste regionali troppo alta e per di più inidonea a scongiurare frammentazione e instabilità politica²²; la disciplina del premio di maggioranza, ancora mutuata dalla l. n. 43 del 1995 e quindi di dubbia costituzionalità per il difetto di monotonicità²³.

18 Art. 28, comma 3, statuto regionale; art. 27, comma 3, regolamento interno del Consiglio regionale. Si è perciò parlato di «ruolo imparziale e di garanzia nell’interesse di tutti i consiglieri» in capo al Presidente del Consiglio regionale: C. PANZERA, *Forma di governo e potestà regolamentare*, in C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, 66.

19 In effetti, come nota A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese*, cit., 252, «il riferimento alla soglia dell’8% per la lista regionale non ha alcun senso: sia perché una soglia del genere per la lista (regionale) del Presidente non è affatto prevista dalla legge, sia in quanto la stessa norma appena richiamata stabilisce comunque che la soglia al 4% per il singolo gruppo di liste si applica a prescindere dal risultato della lista del Presidente cui la stessa risulta collegata». Quest’ultima interpretazione non è stata seguita nella ripartizione dei seggi a seguito delle elezioni del 2014: infatti, il Movimento Cinque Stelle, pur avendo conseguito il 4,9% nella somma delle circoscrizioni, non ha ottenuto seggi perché la lista regionale (nel caso della Regione Calabria, il candidato Presidente) si è fermato al di sotto dell’8% (4,97%).

20 Sulla quale P.M. VIPIANA, *Un’altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un’istanza di sospensiva di una legge*, in questa *Rivista* 2015, 449 ss.

21 L’art. 1, comma 6, prevede infatti: «Al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne, ai sensi degli articoli 51 e 117, comma 7, della Costituzione, le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi».

22 Stante la rilevanza delle cause non elettorali della frammentazione partitica: sul punto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli 2016, 85 ss.

23 Sul punto, in generale, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007, 227-228; con riferimento alla Calabria, A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese*, cit., 257 ss.

Se a questi limiti si aggiungono aspetti assai paradossali come quelli relativi all'individuazione del numero dei seggi consiliari e degli assessori regionali, oggetto di una revisione statutaria censurata dalla Corte costituzionale (sent. n. 35 del 2014) perché configurata in modo tale da violare i contenuti del d.-l. n. 138 del 2011 (come modificato dal d.-l. n. 174 del 2012)²⁴, e all'incompatibilità tra le cariche di assessore e di consigliere, oggetto di una confusa successione di atti (anche revisioni statutarie, in violazione della giurisprudenza costituzionale, che riconduce tale materia alla legislazione elettorale: sent. n. 378 del 2004)²⁵, si può concludere che nella Regione Calabria il c.d. "federalismo elettorale"²⁶ ha prodotto effetti qualitativamente modesti.

3. La sent. n. 243 del 2016 appare una sorta di punto di arrivo della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di sindacato sulle leggi regionali in materia di *prorogatio*, della quale ripropone le coordinate essenziali, anche se in essa il tessuto argomentativo appare più esteso e articolato rispetto alle sentenze precedenti²⁷.

In premessa, è cospicua la quantità di pronunce della Corte su tale istituto nel più recente periodo²⁸, indice di fenomeni certo non commendevoli dal punto di vista politico-istituzionale, sebbene si sia notato che la recente normativa sul c.d. *election day* abbia determinato di fatto un allungamento anche eccessivo del termine di *prorogatio*²⁹, inducendo i Consigli ad un attivismo in gran parte improprio.

Venendo ora ai contenuti della pronuncia, in commento, in primo luogo essa, richiamandosi alla nota sent. n. 196 del 2003³⁰, afferma che in materia di disciplina della *prorogatio* a seguito della l. cost. n. 1 del 1999 sussiste una vera e propria riserva di statuto che tuttavia i legislatori regionali hanno attuato in modo discutibile, spesso limitandosi a clausole generiche, talvolta omettendo ogni indicazione circa i poteri esercitabili dopo la fine della legislatura, talvolta ancora addirittura demandando le determinazioni in materia ai regolamenti interni dei Consigli³¹.

Queste patologie sono evidenti anche a proposito dell'ordinamento calabrese, il cui statuto si limita a prevedere (art. 18, comma 2) che «fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio», mentre nemmeno il regolamento interno del Consiglio contiene utili indicazioni al riguardo³².

Peraltro, la riserva in questione deve tenere conto del fatto che in ogni caso gli statuti debbono rispettare la *ratio* dell'istituto (Corte cost., sent. n. 44 del 2015): vi sono infatti limiti intrinseci ai poteri esercitabili dopo il termine della legislatura, dovendosi bilanciare il principio di rappresentatività con quello di continuità funzionale; per cui, se, da un lato, è

24 Sulla sent. n. 35 del 2014, per tutti, R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in questa *Rivista* 2014, 827 ss.

25 A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese*, cit., 259 ss.

26 Per dirla con A. FLORIDIA, *Il «federalismo elettorale», dieci anni dopo: il gioco vale la candela?*, in questa *Rivista* 2015, 643 ss.

27 Sulla *prorogatio* a livello regionale cfr., per tutti, G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova 2013, 34 ss.; S. CATALANO, *La «presunzione di consonanza». Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010, 264 ss.; E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei consigli regionali in prorogatio (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)*, in *Consultaonline*, 2015, II, 525 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

28 Per tutti, E. ALBANESI, *La Corte torna*, cit., 525 ss.

29 Così, U. ADAMO, *I limiti*, cit., 21.

30 Sulla quale, in particolare, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in questa *Rivista* 2003, 1269 ss.

31 Sul punto, per tutti D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, maggio 2011.

32 Al riguardo, infatti, l'art. 1 si limita a individuare i riferimenti temporali dell'esercizio delle funzioni, disponendo: «I Consiglieri regionali entrano nell'esercizio delle proprie funzioni ed acquistano i diritti e le prerogative inerenti la carica all'atto della proclamazione; terminano il loro mandato all'atto di proclamazione del primo dei nuovi Consiglieri».

da escludere la tesi di un depotenziamento tale da determinare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo (Corte cost., sent. n. 515 del 1995), dall'altro, si deve ritenere che in questa fase ai Consigli non possano che riconoscersi «poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (Corte cost., sent. n. 468 del 1991)³³.

A partire dalla fondamentale sent. n. 68 del 2010 gli atti adottabili durante la *prorogatio* sono stati individuati in quelli «necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili»; in ogni caso, il Consiglio «deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori»³⁴. Oltre agli atti in questione, e distinti da essi (Corte cost., sent. n. 64 del 2015), sono da annoverare gli atti dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali.

Alcune sentenze più recenti hanno precisato ulteriormente tali limitazioni, di per sé non prive di margini di incertezza (sentt. n. 44, 55, 64, 81, 158 del 2015; 157 del 2016)³⁵: in particolare, nella sent. n. 81 del 2015 si è affermato che «il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di *prorogatio*, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della *prorogatio*, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità»³⁶. Tra questi, vi è anche la necessità di scongiurare il pericolo di una impugnazione da parte del Governo (Corte cost., sent. n. 157 del 2016).

Ciò detto, come accennato, la sentenza in commento si diffonde ampiamente sull'*iter* che ha condotto all'approvazione della l.r. n. 19 del 2014, e sulla sua *ratio* (ricostruita anche facendo ricorso alla relazione alla proposta di legge) di adeguamento all'impugnazione del Governo di alcune disposizioni della l.r. n. 8 del 2014; a questa stregua, con riferimento alla parte del ricorso governativo relativo al limite massimo dei consiglieri, essa afferma che l'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. n. 19 del 2014 costituisce un intervento estraneo alla finalità di adeguamento ai rilievi governativi. Ed infatti, «per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l'intervento a quella sola parte dell'art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si potrebbe, infatti, verificare esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale»³⁷. Da qui, l'incostituzionalità della disposizione in questione nella parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della

33 Ciò non significa che le disposizioni statutarie siano di limitata rilevanza, se è vero che la Corte costituzionale, per enucleare i poteri dei Consigli durante la *prorogatio*, ha utilizzato i loro contenuti (così, ad esempio, Corte cost., sent. n. 81 del 2015).

34 *Considerato in diritto*, n. 4.3. Sulla sent. n. 68 del 2010, per tutti, D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.* 2010, 791 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, *ivi*, 794 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in questa *Rivista* 2010, 1303 ss.; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e «limiti immanenti»*, *ivi*, 1299 ss.; D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 marzo 2010.

35 Sulla giurisprudenza successiva alla sent. n. 68 del 2010, cfr., in particolare, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in questa *Rivista* 2014, 1212 ss.; G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro «tassello» in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Quad. cost.* 2014, 678 ss.; E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio (sent. Corte cost. n. 181/2014)*, in *Rass. parl.* 2014, 633 ss.; *Id.*, *La Corte torna*, *cit.*; M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in www.forumcostituzionale.it, 2 agosto 2015.

36 *Considerato in diritto*, n. 4.4.

37 *Considerato in diritto*, n. 3.5.

l. cost. n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo di esso che contempla, quale ipotesi residuale, l'eventualità dell'attribuzione di un seggio aggiuntivo³⁸.

Si tratta quindi di una pronuncia sostanzialmente condivisibile relativamente alla ricostruzione dell'attività consiliare nei casi di *prorogatio*, peraltro rifuggendo da ogni parallelismo con il modello della *prorogatio* parlamentare, i cui limiti, alla fine della XVI legislatura, sono stati «largamente erosi quando non disattesi»³⁹ e quindi, ancora una volta, marcando una differenza tra le Camere sedi della rappresentanza politica nazionale «la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (Corte cost., sent. n. 106 del 2002) e le assemblee legislative regionali.

Meno scontata è la scelta dell'eliminazione dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999. Si sarebbe infatti potuto ritenere che l'impossibilità di aumentare il numero dei consiglieri regionali rispetto a quanto previsto dal d.-l. n. 138 del 2011 trovi un'eccezione proprio a proposito dell'elezione del secondo candidato Presidente più votato, trattandosi di una previsione contenuta in una legge costituzionale, destinata a trovare applicazione fino a quando le leggi elettorali regionali (non approvate da Consigli in *prorogatio*!) non dispongano diversamente.

4. Venendo ora al contenuto dell'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. n. 19 del 2014, esso risultava un *unicum* nel panorama delle leggi elettorali regionali che invece contemplano tutte l'elezione a consigliere del candidato Presidente più votato dopo quello risultato vincitore (addirittura la previsione di tale elezione in due Regioni è attuativa di previsioni statutarie⁴⁰); le leggi elettorali di Toscana e Umbria prevedono che siano proclamati consiglieri tutti i candidati Presidenti se collegati ad almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto seggi⁴¹.

La generalità delle Regioni a statuto ordinario ha quindi confermato a regime, sia pure con modalità diverse quanto al meccanismo elettorale, la previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999, destinata a rimanere in vigore «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale».

La sentenza in commento, censurando l'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. n. 19 del 2014 perché estraneo ai rilievi governativi contenuti nell'impugnativa relativa alla l.r. n. 8 del 2014, conferma implicitamente che l'elezione del candidato Presidente più votato tra quelli non risultati vincitori costituisce una soluzione che il legislatore elettorale regionale avrebbe potuto superare nell'esercizio della propria competenza ex art. 122, comma 1, Cost., non essendo qualificabile come principio fondamentale della materia (ed in effetti, la previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999 non risulta riprodotta nella l. n. 165 del 2004).

Una indiretta conferma si ricava anche da una precedente pronuncia della Corte (sent. n. 45 del 2011), nella quale la previsione, riproduttiva dell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1

38 L'ipotesi in cui sia necessario procedere all'attribuzione di un seggio aggiuntivo è quella nella quale tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

39 D. PICCIONE, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giur. cost.* 2015, 367 e nt. 11.

40 Cfr. artt. 34, comma 2, statuto Veneto; art. 14, comma 1, statuto Abruzzo. L'elezione a consigliere del secondo candidato Presidente più votato era prevista dall'art. 29, comma 2, dello statuto dell'Emilia Romagna, prima della sua revisione ad opera della l.r. n. 12 del 2009.

L'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 trova applicazione nelle Regioni che ancora non hanno legiferato in materia elettorale (Piemonte, Liguria, Molise, Basilicata) o che sono intervenuti solo su alcuni limitati profili, per il resto "recependo" la legislazione statale (Lazio).

41 A tal fine, ad essi è riservato l'ultimo tra i seggi assegnati: art. 21, comma 2, l.r. Toscana n. 51 del 2014; art. 3, comma 3, l.r. Umbria n. 4 del 2015.

del 1999 contenuta nell'art. 1, l.r. Basilicata n. 19 del 2010, è dichiarata incostituzionale perché, prima dell'adozione dello statuto ordinario ai sensi della l. cost. n. 1 del 1999, la Regione in materia elettorale può solo «modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti». Da questo punto di vista, la sentenza del 2011 è sembrata discutibile perché immotivata e tale da dare luogo a un esito paradossale⁴².

Tuttavia, come detto, la soluzione contenuta nell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999 è stata sostanzialmente accolta dai legislatori regionali perché congeniale al modello di «*bipolarismo alternante*» che era uno degli obiettivi dei riformatori e, in questa logica, «primo passo sulla strada di quel vero e proprio “statuto dell'opposizione” [...] che si presenta come ragionevole ed utile (secondo molti, indispensabile) integrazione e, a un tempo, contrappeso di tipo maggioritario»⁴³. In questo senso, si è parlato di una «indicazione rilevante delle intenzioni del legislatore», tale da prefigurare quasi «una sorta di *duplice elezione diretta*: del *capo del governo* (e della maggioranza) regionale e del *capo dell'opposizione* in Consiglio»⁴⁴.

Proprio la chiara tensione verso un rafforzamento del bipolarismo⁴⁵ contribuisce a spiegare la diversità tra la previsione contenuta nell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 e quella fatta propria dalla legislazione elettorale per i Comuni, perché in essa è previsto, come nella legge elettorale toscana e umbra, che tutti i candidati Sindaci non eletti siano proclamati consiglieri se la lista o coalizione di liste ad essi collegati ha ottenuto almeno un seggio (art. 71, comma 9, e 73, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000)⁴⁶.

In effetti, la limitazione dell'elezione a consigliere del solo candidato Presidente più votato dopo quello vincitore e la modifica della legislazione elettorale previgente affinché questo risultato si verifichi in ogni caso (fino al punto di prevedere l'attribuzione ad esso di un seggio aggiuntivo)⁴⁷ presuppongono l'idea secondo la quale in una forma di governo come quella fatta propria dalla l. cost. n. 1 del 1999 e sostanzialmente confermata da tutti gli statuti regionali «una disciplina dell'opposizione non sembra potersi limitare a riconoscere lo *status* di un gruppo consiliare, ma dovrebbe in qualche modo valorizzare anche la

42 In effetti, la Corte non spiega perché la riproduzione di una previsione contenuta nella l. cost. n. 1 del 1999 nella fase transitoria non costituisca una modifica di mero dettaglio (anzi, si potrebbe dire, una conferma a pieno regime) della legislazione statale vigente. L'esito paradossale è dato dal fatto che l'incostituzionalità dell'art. 1 della l.r. n. 19 del 2010 ha comportato l'applicazione dell'identica disciplina contenuta nell'art. 5, comma 1, l. cost. n. 1 del 1999: sul punto, da ultimo, F. BAIO, *La Regione Basilicata e la legge elettorale “dimezzata”*, in www.dirittiregionali.org 2017, n. 3, 241 ss. e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte “interpreta” i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, 633 ss.

43 C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, *Comm. cost.*, Bologna-Roma 2002, 63; l'autore aggiunge anche con la disposizione in oggetto il legislatore costituzionale del 1999 ha conseguito anche l'obiettivo di «assicurare una sorta di “paracadute” per lo sconfitto, aspetto in certa misura, ma non solo, personale, e comunque non del tutto trascurabile, perché allarga il novero di coloro che, ove il contesto ciò prometta, possono essere disposti ad investire anche in una probabile sconfitta» (ivi).

44 C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 64.

45 S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., 280-281. Cfr., altresì, per tutti, P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli componenti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna 2006, 98; M.E. GENNUSA, *Lo “statuto” dell'opposizione*, in *Ist. fed.* 2001, 264 ss.; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010, 175 ss.; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano 2010, 188 ss.; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma 2010, 227 ss.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli 2010, 131 ss.; G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit., 214 ss.

46 Su tali previsioni e sui dubbi che esse pongono, per tutti R. BALDUZZI, P. COSTANZO, *Artt. 3-11, l. 81/1993*, in *Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142 – Ordinamento delle autonomie locali. Legge 25 marzo 1993, n. 81 – Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio Provinciale*, *Comm. cost.*, Bologna-Roma 1996, 993.

47 M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 249.

posizione del candidato presidente che abbia ottenuto il maggior numero di voti dopo quello eletto»⁴⁸.

Le aspettative della dottrina sopra riportata, pure comprensibili e giustificate dalla *ratio* dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, non si sono però verificate nella prassi.

In primo luogo, solo alcune Regioni hanno fatto proprie soluzioni coraggiose nella direzione di una valorizzazione delle prerogative dell'opposizione e, in particolare, del suo capo⁴⁹.

In secondo luogo, l'evoluzione della forma di governo regionale in direzione di una riscoperta di moduli "consensualistici" in alcuni ambiti essenziali (tra i quali il procedimento legislativo)⁵⁰ ha contribuito a inaridire nella prassi gli istituti, come quelli dello "statuto delle opposizioni" ispirati ad una logica più marcatamente "avversariale".

In terzo luogo, l'evoluzione dei sistemi politici regionali (ma anche di quello nazionale) in una direzione non più bipolare rende alcuni istituti assai meno sostenibili: è il caso del portavoce dell'opposizione che, previsto dallo statuto toscano e salutato come una importante e originale innovazione (anche alla luce delle prerogative ad esso riconosciute nel regolamento interno del Consiglio regionale)⁵¹, in forza di una revisione statutaria del 2015⁵² è stato "degradato" a carica meramente facoltativa, essendo la sua istituzione rimessa al regolamento interno del Consiglio⁵³.

Tuttavia, al di là di tali ragioni di fondo, il rendimento istituzionale delle previsioni che prevedono l'elezione dei secondi candidati Presidente più votati non si è rivelato soddisfacente anche per ragioni più squisitamente politiche: in non pochi casi, infatti, i candidati Presidenti non entrano in Consiglio (perché già parlamentari)⁵⁴ ovvero si dimettono successivamente⁵⁵ o comunque, proprio perché politicamente deboli (proprio a causa della sconfitta), talvolta aderiscono a gruppi "monocellulari"⁵⁶ o comunque minoritari⁵⁷ o, ancora, al gruppo misto⁵⁸; quando ciò non avviene, non è infrequente che essi non siano designati Presidenti dei gruppi cui abbiano aderito⁵⁹. In almeno un caso il candidato Presidente sconfitto è transitato nelle fila della maggioranza in corso di legislatura⁶⁰.

48 M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 305-306.

49 Essenzialmente la Toscana, a livello statutario (art. 10, sul quale cfr. *infra*, nt. 51), l'Umbria e la Campania a livello di regolamenti interni dei Consigli (cfr. gli autori richiamati nella nt. 45).

50 Sul punto, per tutti, G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015, 67 ss.

51 Per tutti, M. RUBECCHI, *Art. 10*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino 2005, 77 ss.; D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. cost.* 2006, 94 ss.; C. NAPOLI, A. PERTICI, *Il Consiglio regionale*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino 2015, 77 ss.

52 Si tratta della l.stat.r. n. 5 del 2015.

53 Paradigmatico è il preambolo di tale legge statutaria nella quale si allude al fatto che tale organo potrebbe risultare non più adeguato «all'attualità evolutiva del contesto politico», essendo stato previsto «in un quadro caratterizzato dal tendenziale bipolarismo tra le forze politiche in ambito regionale e che solo in un tale genere di quadro può trovare ragione di essere ed effettività di ruolo», per cui risulta necessaria una modifica nel senso di prevedere la facoltà di istituirlo, essendo rilevante anche «una puntuale valutazione da parte delle forze politiche interessate».

Peraltro, nell'attuale legislatura il portavoce dell'opposizione è stato istituito (si tratta del consigliere Borghi, candidato Presidente della Regione più votato dopo quello eletto).

54 Nell'attuale legislatura Di Maggio (Basilicata).

55 Nell'attuale legislatura, Umberto Ambrosoli (Lombardia).

56 Nell'attuale legislatura Storace (Lazio) e Iorio (Molise).

57 È il caso, nell'attuale legislatura, di Ricci (Umbria).

58 È il caso, appunto, di Wanda Ferro.

59 Nell'attuale legislatura è il caso di Moretti (Veneto), Chiodi (Abruzzo), Caldoro (Campania), Laricchia (Puglia).

60 Nella legislatura 2000-2005 è il caso di Falconio, candidato Presidente per l'Ulivo in Abruzzo che successivamente aderì al gruppo dell'UDC, passando quindi nella maggioranza. Sui dati delle legislature precedenti sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.* 2004, 733 e ID., *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e*

5. A seguito della sent. 243 del 2016 il Tar Calabria ha accolto il ricorso di Wanda Ferro, proclamandola consigliera regionale⁶¹.

Il giudice amministrativo però ha dovuto risolvere una questione interpretativa, relativa all'individuazione del consigliere destinato a essere sostituito in applicazione dell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999, disposizione transitoria e quindi "parametrata" sulle l. nn. 108 del 1968 e 43 del 1995.

Tale problema è però reso meno arduo nel contesto della normativa elettorale calabrese, perché la l.r. n. 1 del 2005, anche a seguito delle modifiche operate dalle l.r. n. 8 e 19 del 2014, si limita a emendare le leggi statali in vigore fino al 1999, in particolare sopprimendo i listini regionali ma mantenendo un sistema di ripartizione dei seggi per cui l'80% è assegnato con metodo proporzionale nelle circoscrizioni nelle quali è poi distribuito anche il premio di maggioranza.

Ciò detto, la disciplina dell'elezione del secondo candidato Presidente più votato è contenuta nel sesto periodo dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, ai sensi del quale «l'Ufficio centrale regionale riserva, a tal fine, l'ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere, nell'ipotesi prevista al n. 3) del tredicesimo comma dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43; o, altrimenti, il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui».

La disposizione prevede quindi innanzitutto l'ipotesi in cui le liste circoscrizionali collegate al Presidente eletto abbiano ottenuto nell'insieme delle circoscrizioni almeno la metà dei seggi (in tale caso il premio di maggioranza viene dimezzato): in questo caso l'elezione del candidato Presidente più votato dopo quello eletto determina la sottrazione dell'ultimo dei seggi spettanti alle liste circoscrizionali ad esso collegate. Negli altri casi, si procede alla sottrazione del seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui.

Nelle elezioni regionali calabresi del 2014 la coalizione collegata al candidato Presidente eletto (Oliverio, centro sinistra) ha ottenuto nelle tre circoscrizioni territoriali 16 seggi ovvero più della metà del totale dei consiglieri regionali. Ha quindi trovato applicazione la prima ipotesi, ovvero quella contemplata nell'art. 15, comma 13, n. 3), della l. n. 108 del 1968: pertanto il seggio assegnato al candidato Presidente più votato dopo quello eletto (Wanda Ferro) è l'ultimo di quelli spettanti alle liste circoscrizionali collegate, ovvero, in concreto, quello attribuito alla lista "Casa delle libertà" presentata nella circoscrizione centro⁶².

Stante la soppressione dei listini regionali da parte della legge elettorale calabrese, il Tar ha contestato giustamente la tesi proposta dal controinteressato secondo la quale il seggio in questione avrebbe dovuto essere individuato tra quelli (24) ripartiti proporzionalmente e non tra quelli (6) assegnati a titolo di premio di maggioranza. La scelta del legislatore regionale di assegnare il premio di maggioranza alle liste circoscrizionali e il fatto che l'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 faccia riferimento all' «ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere» impone che si debba fare riferimento «solo all'ultimo dei seggi

regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale SISE, Torino 2009, 100-101.

61 Tar Calabria, Catanzaro, 25 gennaio 2017, n. 80, rinvenibile in www.giustizia-amministrativa.it.

62 Di conseguenza Wanda Ferro ha preso il posto del consigliere Giuseppe Mangialavori.

attribuito «alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere»⁶³.

La tesi fatta propria dal Tar è stata recentemente confermata dal Consiglio di Stato⁶⁴, il quale ha aggiunto che «la distinzione tra i seggi attribuiti con metodo proporzionale e quelli attribuiti con metodo maggioritario, che costituisce la premessa fondamentale delle argomentazioni dell'appellante, non sembra giustificata neanche sotto il profilo logico sistematico», in quanto «i 6 seggi, attribuiti con sistema maggioritario, e con premio di maggioranza eventuale al fine di disporre di un correttivo idoneo a garantire stabilità governativa e al contempo tutelare le minoranze, sono attribuiti successivamente, e quindi i consiglieri eletti con il metodo proporzionale godono di un maggiore consenso elettorale ponderato. / Perciò, in linea di principio, individuare il perdente seggio nell'ambito dei secondi, anziché dei primi, non risulterebbe coerente rispetto al principio di corrispondenza tra la volontà popolare e rappresentanza»⁶⁵.

6. La vicenda non si è chiusa con l'ingresso di Wanda Ferro in Consiglio regionale. Anzi. La candidata Presidente della coalizione di centro-destra, esponente di Forza Italia ed ex Presidente della Provincia di Catanzaro, ha deciso di non aderire al gruppo degli «azzurri» ma al gruppo misto, insieme ad altri esponenti della minoranza del partito, contribuendo ad accentuare una frammentazione delle opposizioni che si aggiunge a quella dei gruppi di maggioranza, secondo una prassi abbastanza ricorrente nella Regione Calabria⁶⁶.

Nel maggio 2017 Ferro, insieme agli altri tre consiglieri del gruppo misto, ha presentato una proposta di «istituzione, ai sensi dell'articolo 32 dello statuto, di una Commissione di inchiesta con il compito di svolgere un'inchiesta sull'attività amministrativa della Regione che ha portato il legislatore ad approvare la legge regionale 19 settembre 2014, n. 19 e di verificare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare dell'attuale sistema elettorale calabrese all'esito della pronuncia della Corte costituzionale»⁶⁷.

Non è questa la sede per ricostruire le problematiche relative alle Commissioni di inchiesta a livello regionale, che sono espressione certo di un «potere connaturato e implicito nelle funzioni spettanti ai Consigli» (Corte cost., sent. n. 29 del 1966; 4 del 1991) ma che si atteggiavano in modo diverso da quelle istituite dal Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 82 Cost.⁶⁸.

Ciò detto, un primo rilievo attiene all'ammissibilità di tale proposta alla stregua dell'art. 32, comma 1, dello statuto regionale. Se è vero infatti che tale disposizione consente l'istituzione di Commissioni di inchiesta, su proposta di almeno 1/10 dei componenti del Consiglio e con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, «sull'attività amministrativa della Regione, degli enti e aziende sottoposti a suo controllo e vigilanza» e, più in generale, «su ogni altra questione di interesse regionale», è altresì vero che la proposta in questione prevede, quale oggetto della futura Commissione, non solo la verifica dell'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare dell'attuale sistema elettorale calabrese all'esito della pronuncia della Corte costituzionale,

63 Tar Calabria, Catanzaro, 25 gennaio 2017, n. 80, cit., n. 11.5 della parte in *diritto*.

64 Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2017, n. 3143, rinvenibile in www.giustizia-amministrativa.it.

65 Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2017, n. 3143, cit., n. 13.3 della parte in *diritto*. Confermando anche su questo punto la pronuncia del Tar, il Consiglio di Stato non giunge ad una diversa soluzione, ritenendo che una propria pronuncia precedente (Cons. Stato, 29 ottobre 2001, n. 5643, in www.giustizia-amministrativa.it) fosse riferita all'applicazione delle l. 108 del 1968 e 43 del 1995 e quindi non fosse applicabile alla Calabria.

66 Per tutti, A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese*, cit.

67 Proposta di provvedimento amministrativo n. 169/2017. L'11 maggio 2017 essa è stata assegnata alla 1ª Commissione permanente per l'esame di merito.

68 Sul punto, per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 347 ss. e, in precedenza, T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano 1981, 54 ss.; R. BIAGI GUERINI, *Considerazioni sulle commissioni regionali di inchiesta*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini 1985, 295 ss.

riconducibile a «ogni altra questione di interesse regionale», ma anche «l'attività amministrativa della Regione che ha portato il legislatore ad approvare la legge regionale 19 settembre 2014, n. 19».

Quest'ultimo oggetto, definito in termini ambigui e quantomeno imprecisi, non è facilmente riconducibile alla *ratio* dell'art. 32, comma 1, dello statuto regionale e dell'art. 116 del regolamento interno del Consiglio, che sembrano riferirsi all'attività amministrativa in senso stretto⁶⁹. Da parte sua, la questione dell'adeguatezza della legislazione elettorale regionale⁷⁰ avrebbe potuto più propriamente legittimare un intervento della prima Commissione permanente (Affari istituzionali, affari generali e normativa elettorale) magari attraverso una indagine conoscitiva (art. 31, comma 2, dello statuto regionale)⁷¹.

Tuttavia, alla stregua della lettura della relazione allegata alla proposta di istituzione della Commissione di inchiesta, sembra emergere una ulteriore ragione che la giustifica, ovvero la necessità di chiarire sia le vicende politico-istituzionali che hanno portato all'inserimento nella legge regionale della disposizione censurata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento⁷², sia la ragione dei presunti contatti tra funzionari regionali e Ministero dell'interno all'indomani dell'approvazione della l.r. n. 19 del 2014⁷³ che avrebbero determinato il superamento di un'opzione interpretativa secondo la quale l'art. 1, comma 1, lett. a), di essa non avrebbe escluso, di per sé, l'elezione del candidato Presidente più votato dopo quello eletto⁷⁴.

A tali vicende allude, sia pure in modo assai sintetico, la relazione alla proposta di istituzione della Commissione di inchiesta laddove parla di «modalità del tutto inconsuete» e di «tempi (altrettanto anomali) con i quali il legislatore ha modificato la legge elettorale (i cui effetti si sono rivelati completamente differenti dagli obiettivi dichiarati)».

Tuttavia, è quantomeno dubbio che le vicende sopra richiamate possano essere oggetto dell'attività della Commissione: quanto ai presunti contatti tra funzionari regionali e Ministero dell'interno, che per inciso potrebbero essere stati del tutto fisiologici⁷⁵, essi, a prescindere da ogni altra considerazione⁷⁶, non sono riconducibili né «all'attività

69 L'art. 116, comma 1, del regolamento interno del Consiglio prevede infatti: «Le Commissioni d'inchiesta, istituite ai sensi dell'articolo 32 dello Statuto e disciplinate dall'articolo 35 del presente Regolamento, hanno facoltà di convocare e di interrogare funzionari e dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti e aziende da questa dipendenti, ivi comprese le aziende sanitarie e ospedaliere. Possono altresì invitare chiunque altro a fornire informazioni e notizie utili all'inchiesta. Nei confronti dell'Amministrazione regionale e degli enti ed aziende da questa dipendenti, ivi comprese le aziende sanitarie e ospedaliere, si avvalgono dei poteri ispettivi e di acquisizione di documenti alla sua istruttoria».

70 Il riferimento alla «disciplina regolamentare» appare quantomeno improprio alla stregua dell'esistenza di una riserva di legge in materia: sul punto, per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, 235 ss.

71 L'art. 115, comma 2, del regolamento interno prevede che la Commissione consiliare possa avvalersi anche della collaborazione di esperti, ascoltare estranei, acquisire consulenze ed esperire le consultazioni necessarie.

72 Alcuni consiglieri in carica fino al 2014 hanno parlato di anomalie nella procedura di approvazione della l.r. n. 19 del 2014: *Caputo insiste: «Una regia occulta dietro la legge elettorale»*, in www.corrieredellacalabria.it, 13 febbraio 2015.

73 A tali presunti contatti allude Wanda Ferro in alcune dichiarazioni: Wanda Ferro: *Delusa da Oliverio, doveva fare una commissione d'inchiesta*, in www.lacnews24.it, 13 febbraio 2015.

74 Probabilmente, secondo la Ferro, il richiamo, contenuto nell'art. 1, comma 7, della l.r. n. 1 del 2005, «per quanto non previsto dalle presenti disposizioni di legge», alle «vigenti norme della legislazione statale» avrebbe potuto essere interpretato come riferito anche all'art. 5, comma 1, l. cost. n. 1 del 1999. Tuttavia, a parte la natura transitoria di questa disposizione, a seguire questa interpretazione non sarebbe risultata comprensibile la *ratio* dell'abrogazione del secondo periodo dell'art. 1, comma 2, della stessa l.r. n. 1 del 2005 da parte dell'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. n. 19 del 2014.

75 Si consideri infatti che l'intesa tra la Regione Calabria e le Prefetture in materia di «collaborazione tecnico-organizzativa del procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Calabria» del 30 settembre 2014 prevedeva che le Prefetture assicurassero, in particolare, «supporto e collaborazione tecnico-giuridica alla Regione Calabria in materia elettorale, ferma restando la competenza interpretativa della Regione in ordine alla legislazione regionale che regola il procedimento elettorale» (n. 1, lett. a).

76 Infatti, la Corte costituzionale in una risalente sentenza ha dichiarato illegittima l'imposizione di obblighi a carico di funzionari statali nei confronti di una Commissione di inchiesta regionale (sent. n. 19 del 1969, richiamata da L.

amministrativa della Regione che ha portato il legislatore ad approvare la legge regionale 19 settembre 2014, n. 19», né alla verifica dell'«adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare dell'attuale sistema elettorale calabrese all'esito della pronuncia della Corte costituzionale». Lo stesso può dirsi per le vicende relative all'approvazione della l.r. n. 19 del 2014, che, in quanto politiche, da una parte non appaiono certo riconducibili all'«attività amministrativa della Regione» e dall'altra, non sembrano facilmente sindacabili da una Commissione di inchiesta.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze