

VALERIO ZICARO\*

I POTERI DEI CONSIGLI REGIONALI IN REGIME DI *PROROGATIO* IN  
MATERIA ELETTORALE

1. SOMMARIO: 1. PREMESSA. 2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 44 DEL 2015... 3. ...E L'ORDINANZA DEL TAR CALABRIA – CATANZARO N. 519 DEL 2015. 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. **PREMESSA.**

Sempre più spesso, la Corte Costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di interi provvedimenti legislativi adottati, dai Consigli regionali, in regime di *prorogatio*<sup>1</sup>.

La questione, nota nella giurisprudenza della Consulta, si palesa di stringente attualità non soltanto per una recente pronuncia sul punto<sup>2</sup>, quanto, soprattutto, per il preoccupante aumento di casi in cui, i Consigli regionali, pur essendo in regime di *prorogatio*, legiferano in una apparente ‘pienezza di poteri’.

L’evenienza, di per sé grave, assume caratteri inquietanti ove l’intervento legislativo oltre il fischio finale riguardi la materia elettorale<sup>3</sup> ovvero le regole del gioco per la scelta del futuro governo dell’Ente.

Preliminarmente, seppur *breviter*, appare opportuno ricordare che il Costituente, agli artt. 60 e 61 della Carta, ha disciplinato, correttamente, i diversi istituti della proroga e della *prorogatio*. Se l’art. 60, comma 2, sancisce che “*La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra*”, il successivo articolo 61, comma 2, diversamente, dispone che “*Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti*”.

---

\* Assegnista di Ricerca “ARUE” in Diritto Amministrativo presso l’Università della Calabria.

<sup>1</sup> Sulla nozione di *prorogatio*, a titolo esemplificativo e non esaustivo, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2012, pp. 188 e ss.; F. Figorilli, *Prorogatio (diritto amministrativo)*, in *Enc.dir- Annali*, III, Milano, 2010; F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006; *Il funzionario di fatto* (a cura di) B. Cavallo, Milano, 2005;

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sentenza 25 marzo 2015, n. 44 e su cui si dirà *infra*. Nella giurisprudenza amministrativa, si v., *ex multis*, Cons. St., V, 15 gennaio 2013 n. 180

<sup>3</sup> S. Gambino, *Riforme elettorali e governabilità*, Cosenza, 2008.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale, in forma costante, ricorda che <<Con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai consigli regionali, è stato affermato che "l'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide ... sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto" (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenza n. 181 del 2014)>><sup>4</sup>.

Orbene, coerentemente con quanto sancito dalle richiamate disposizioni costituzionali, gli artt. 122 e 123 Cost. – a seguito della Legge costituzionale n. 1/1999 – attribuiscono, bipartendoli, allo Stato il potere di stabilire la durata degli organi elettivi (art. 122, 1° co.<sup>5</sup>, Cost.) ed alle Regioni (*rectius*: lo statuto ordinario<sup>6</sup>) la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione “*in armonia con la Costituzione*” (art. 123, 1° co.<sup>7</sup>, Cost.)<sup>8</sup>.

Pur nella chiarezza del riparto dei poteri tra Repubblica e Regioni sul punto, più e più volte il legislatore regionale ha travalicato i propri poteri (ovvero i limiti imposti ad essi) e ciò, anche, precedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione, se è vero che, già nel 1992, la Consulta sottolineava che “*il rinnovo degli organi degli enti locali territoriali è legato a precise scansioni temporali, previste dalle leggi che ne disciplinano l'ordinamento e da quelle per l'elezione di detti organi, la cui osservanza è assicurata sia dal controllo politico della comunità che da quello dello Stato sugli organi stessi, che ne impediscono l'elusione, mentre in relazione alle ipotesi di un anomalo protrarsi, per qualsivoglia ragione,*

---

<sup>4</sup> Corte Costituzionale, sentenza 25 marzo 2015, n. 44.

<sup>5</sup> “*Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*”.

<sup>6</sup> S. Gambino, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

<sup>7</sup> “*Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”. Si v., S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008.

<sup>8</sup> S. Gambino, *Statuti regionali e "armonia" con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, intervento nel sito dell'AIC, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.

*della vacanza di quegli organi, è prevista la supplenza da parte di organi straordinari, peraltro nominati per periodi estremamente limitati nel tempo”<sup>9</sup>.*

*Di conseguenza, <<Ne deriva che le norme cui solitamente si fa riferimento, già all'interno degli stessi enti locali territoriali, non hanno un contenuto così esteso da farle ritenere, come è invece opinione corrente, espressione del principio generale della "prorogatio" a tempo indefinito e con pieni poteri, perché da quelle stesse leggi risulta non solo che i Consigli comunali e provinciali decadono ad una precisa data, ma che restano in carica - secondo il richiamato art. 31 della legge n. 142 del 1990 - fino "all'elezione dei nuovi", con poteri limitati ai soli affari urgenti. Elezione quest'ultima che deve essere indetta dagli organi dello Stato entro termini ben definiti i quali - essendo, come si è detto, soggetti al controllo politico della comunità e dando la loro inosservanza luogo a sicure sanzioni - è assolutamente inimmaginabile che non siano rispettati>><sup>10</sup>.*

*Nondimeno, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la questione è stata, a più riprese, affrontata dalla Corte secondo la quale “L'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61 Cost. , secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost. , per quanto riguarda le Camere), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto”<sup>11</sup>.*

*In tale lasso di tempo, dunque, i poteri dell'organo elettivo risultano, giustamente, depotenziati dovendosi limitare, in sintesi, all'adozione di atti indifferibili e urgenti; ciò perché l'ordinamento non può tollerare*

---

<sup>9</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 208/1992.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 196/2003. Per un commento si v., G. Rosa, *Prime note alla sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2003. Principio ribadito con la sentenza n. 181/2014: “Deve in proposito osservarsi che l'istituto della prorogatio, come ha chiarito questa Corte, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L'istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio”. Si v., G. Perniciaro, *La Corte costituzionale pone un altro “tassello” in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.

l'esistenza di momenti di 'interregno' – e, dunque, sostanzialmente, un vuoto di potere che inciderebbe, in forma irreversibile, sull'attività amministrativa – ma, nel contempo, non può consentire ad organo decaduto, per differenti motivi, di esercitare un potere che non gli appartiene più se non, appunto per ragioni “necessarie”.

Si tratta, in sostanza, di trovare il giusto mezzo per garantire quella “*continuità funzionale*”, ripetutamente affermata dalla medesima Consulta che “*pur in presenza dell'esigenza di non condizionare le nuove assemblee rappresentative da parte di quelle precedentemente in carica - ha riconosciuto, al fine di garantire la continuità funzionale di queste ultime, che anche i Consigli regionali, durante la fase pre-elettorale e fino alla loro sostituzione, disponessero «di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio» (sentenza n. 468 del 1991)*”<sup>12</sup>.

Ciò perché, “*è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma 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*”; ed è, altrettanto, pacifico, che “*la generale e generica affermazione della proroga, per il lungo periodo elettorale, di tutti gli organi regionali, senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale, urta con la ratio dell'istituto della prorogatio come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni*”<sup>13</sup>.

## **2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 44 DEL 2015...**

Ad onta del chiaro indirizzo giurisprudenziale della Consulta – sia con riferimento alla fase antecedente che a quella successiva delle riforma del Titolo V della Carta – i Consigli regionali hanno, sfacciatamente, continuato a legiferare in regime di *prorogatio*. Un'analisi socio-politica

---

<sup>12</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 68/2010.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

potrebbe, certamente, indagare sulle ragioni di tale, deprecabile, prassi legislativa, da rinvenirsi, probabilmente, nell'intenzione di carpire, appunto, quella *captatio benevolentiae* tanto scongiurata dalla Corte. Non si spiegherebbe altrimenti come, a fronte di limpidi parametri in ordine alla "continuità funzionale" esercitabile dall'organo elettivo territoriale, tal ultimo travalichi, spesso e volentieri, i limiti propri nell'esercizio del potere necessario.

L'analisi giuridica, al contrario, si trova innanzi ad una duplice valutazione che presenta caratteri di (ordinaria) conferma – rinvenibili nella recentissima sentenza della Corte n. 44/2015 – e di novità – per quel che riguarda l'ordinanza del Tar Calabria – Catanzaro n. 519/2015 in materia di legge elettorale modificata in regime di *prorogatio*.

Le due pronunce, di diverso rango, sono state adottate a distanza di pochissimi giorni l'una dall'altra; tuttavia, per un raro fenomeno di reversione temporale, la sentenza della Corte, emessa dopo l'ordinanza, anticipa (*rectius*: anticiperebbe), il contenuto della sentenza della Corte che verrà.

Orbene, con la sentenza n. 44/2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato "*l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014)*".

Anche in questo caso, per uno strano scherzo del destino – processualmente si direbbe temerariamente – oggetto dello scrutinio di costituzionalità è una legge della Regione Abruzzo, come in altri casi di cui alle richiamate pronunce.

La Corte, invocando la consolidata giurisprudenza sul punto, osserva che, in relazione al regime della *prorogatio*, "*gli stessi statuti regionali, nel*

*disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla ratio dell'istituto” e che, nel caso in esame, coerentemente “lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità», non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della prorogatio poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n. 68 del 2010)”<sup>14</sup>.*

*Senonché, “la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 è stata approvata dopo la scadenza della legislatura e dal suo contenuto, nonché dai lavori preparatori non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata – neppure parzialmente – in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria. La legge impugnata, infatti, detta una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia, nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni testé enunciate”<sup>15</sup>.*

La conseguenza è scontata: la legge regionale impugnata viene, interamente, dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 123 Cost. in relazione all'evocata norma statutaria.

Per come premesso, tale decisione, confermando un indirizzo consolidato, sarebbe stata destinata ad un normale catalogazione nelle banche dati se non fosse che, pochi giorni prima, il Giudice Amministrativo, inconsapevolmente, aveva pronunciato una particolare ordinanza di rimessione alla Corte.

### **3...E L'ORDINANZA DEL TAR CALABRIA – CATANZARO N. 519/2015.**

---

<sup>14</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 44/2015.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

In relazione alle ultime elezioni regionali calabresi, il Tar Calabria ha svolto, *indubiter*, un ruolo da protagonista. Se, difatti, il G.A. è stato, dapprima, chiamato ad ordinare l'indizione dei comizi elettorali nel mese di settembre 2014<sup>16</sup>, successivamente alla proclamazione degli eletti, è stato adito in ordine allo svolgimento delle elezioni e alla verifica delle operazioni elettorali.

In particolare, la candidata, non eletta, alla carica di Presidente della Giunta Regionale chiedeva l'annullamento, in via principale, del verbale di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere regionale di diversi candidati<sup>17</sup> onde ottenere, ella, la proclamazione alla carica di consigliere regionale *“in qualità di candidato Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto presidente”*.

La ricorrente ritiene che *“la modifica introdotta con la legge regionale 12.9.2014 n.19, mediante la quale è stato soppresso il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della L.R. n.1/2005 - che richiamava espressamente l'art. 5 della L.Cost. n.1/1999 - comporti l'inapplicabilità del secondo periodo dell'art. 5 della L. n.1/1999 e, conseguentemente, impedisca la sua proclamazione a consigliere regionale”* deducendo, altresì, *“che la previsione di cui all'art. 5, comma 1, secondo periodo della L. Costituzionale n. 1/1999 (nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero immediatamente di voti inferiori a quello del Presidente eletto), seppure contenuta in una disposizione rubricata come “transitoria”, non avrebbe “carattere transitorio”, nel senso che non cessa di esistere con l'entrata in vigore delle leggi regionali, ma è norma di principio a garanzia delle c.d. minoranze”*<sup>18</sup>.

Sinteticamente, deve ricordarsi come l'art. 5 della Legge costituzionale n.

---

<sup>16</sup> Con Ordinanza del 4 settembre 2014, n. 472. Sul punto, si consenta, V. Zicaro, *In Calabria finalmente si vota? Osservazioni a primissima lettura sulla recente ordinanza del T.A.R. Calabria – Catanzaro (commento a TAR CALABRIA - CATANZARO, SEZ. I - ordinanza 4 settembre 2014 n. 472)*, in LexItalia.it, n. 9/2014.

<sup>17</sup> Segnatamente, *“del verbale dell'Ufficio Centrale Circoscrizionale Centro c/o il Tribunale di Catanzaro del 09.12.2014, nella parte in cui è stato proclamato eletto alla carica di Consigliere regionale il Dott. Giuseppe Mangialavori all'esito delle recenti consultazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Calabria; contestualmente impugna i verbali di proclamazione alla carica di consigliere regionale di Giuseppe Morrone, Nazzeno Salerno e Giuseppe Graziano. Ciò al fine di ottenere una sentenza che dichiari il proprio diritto ad essere proclamata alla carica di consigliere regionale, in qualità di candidato Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto presidente”*.

<sup>18</sup> Cfr. Ordinanza in commento.

1/1999<sup>19</sup> disponga che “1. 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, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. 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 numero 3) del tredicesimo comma dell' articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell' articolo 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. Qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l'Ufficio centrale regionale procede all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, del quale si deve tenere conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale.2. Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali si osservano le seguenti disposizioni:

a) entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, e può successivamente revocarli;

---

<sup>19</sup> Sul punto, si v. S. Gambino, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, XXV, n. 2/3, pp. 343-377; M. Olivetti, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 1, 11.

*b) nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente”.*

La Legge Regionale 7 febbraio 2005 n. 1 – recante “*norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale*” – invece, all’art. 1, comma 2, secondo periodo, così recitava: “*1. Resta salva l’applicazione dell’articolo 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall’articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*”.

Detta previsione è stata soppressa per effetto dell’art. 1, comma 1, lett. a), L.R. 12 settembre 2014 n. 19, avente ad oggetto “*Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)*”.

A fronte della tesi sostenuta dalla ricorrente – secondo cui, in sostanza, il citato art. 5 L. costituzionale n. 1/1999 avrebbe natura transitoria solo nel primo periodo, allorquando disciplina l’elezione del Presidente della Giunta regionale), ma non nel secondo periodo ove prevede l’elezione alla carica di consigliere del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente – non viene condivisa dal G.A. adito secondo il quale “*Tale approccio esegetico, tuttavia, non è confortato da alcuna apprezzabile argomentazione e, soprattutto, per quel che rileva in questa sede, si pone aperto contrasto con l’indirizzo della Corte Costituzionale (n.4/2010; n.45/2011) che ha ritenuto che la disposizione testé richiamata abbia natura transitoria, senza distinguere tra primo e secondo periodo del primo comma*”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> “*Né la transitorietà è smentita dalla decisione n. 728/2010 di questo Tribunale, richiamata dalla ricorrente a sostegno della natura non transitoria della legge costituzionale, in quanto tale pronuncia è stata emessa sotto l’ombrello del rinvio espresso all’art. 5, comma 1 legge costituzionale n.1/1999, da parte dell’allora vigente art. 1, comma 2, L.R. 1/2005*”.

Chiarito ed archiviato il quadro normativo, il Giudice Amministrativo afferma, con decisione, di ritenere, invece, <<rilevante e non manifestatamente infondata la questione della conformità dell'art. 1, comma 1, lett.a) della L.R. 12 settembre 2014 n.19 nella parte in cui sopprime il comma 2 dell'art. 1 L.R. 1/2005 in riferimento alla violazione dell'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla "Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", quale norma interposta integrativa dell'art. 117 co. 1 Cost.>>.

Ed è in questo passaggio – e nella successiva ed articolata motivazione – che si *consuma* la connessione tra detta questione e la giurisprudenza costituzionale dapprima commentata.

Il Tar adito ripercorre le tappe della vicenda che hanno condotto allo scioglimento anticipato della consiliatura regionale calabrese<sup>21</sup> sottolineando come lo spartiacque tra la fine della stessa e l'inizio del regime di *prorogatio* debba individuarsi nella data del 3 giugno 2014, con la comunicazione, al Consiglio Regionale, delle dimissioni del Presidente della Giunta.

Senonché, ricorda il Tribunale, che “*La Regione Calabria, con la legge n. 19 dell'11 settembre 2014, art.1 comma 1 lett.a), ha proceduto alla soppressione del secondo periodo del comma 2 della legge regionale 7 febbraio 2005 che faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1 della legge costituzionale 22/11/1999 n.1. La soppressione della norma regionale che richiamava la legge costituzionale n.1/1999, dunque, è avvenuta con una legge adottata in pieno regime di prorogatio e senza che, peraltro, tale soppressione fosse imposta dalla necessità di adeguarsi ai rilievi formulati dal Governo con l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale*

---

<sup>21</sup> “E' necessario ricostruire gli eventi che hanno preceduto l'adozione della legge regionale 12 settembre 2014 n. 19 mediante la quale si è provveduto a sopprimere il secondo periodo del co.2 dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005 n.1. Il Presidente della Giunta della Regione Calabria, dott. Giuseppe Scopelliti, a seguito di condanna penale, in data 29 aprile 2014, ha rassegnato le proprie dimissioni. Il medesimo Presidente, in data 3 giugno 2014, (tardivamente in quanto oltre i 10 giorni stabiliti dall'art. 60 del regolamento del Consiglio) ha comunicato le proprie dimissioni al Consiglio regionale. L'art. 126 co. 3 Cost. prevede che le dimissioni del Presidente della Giunta comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Alla stregua di tale disposizione costituzionale, con la comunicazione al Consiglio regionale delle dimissioni, avvenuta in data 3 giugno 2014, il predetto Consiglio si è sciolto de plano ed ha avuto inizio il regime di prorogatio con la conseguente limitazione delle sue funzioni agli atti necessari e urgenti. L'articolo 18 dello Statuto della Regione Calabria, approvato con la legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, prevede al secondo comma che “Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio”.

*(deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014) proposta avverso le modifiche apportate dalla legge regionale 6 giugno 2014, n. 8 al sistema elettorale calabrese”.*

Da qui la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della norma di cui all’art. 1, comma 1, lett. a), L.R. n. 19/2014 in relazione tanto all’art. 18, comma 2<sup>22</sup>, dello Statuto della Regione Calabria, quale norma interposta rispetto all’art. 123, comma 1, Cost., quanto in relazione all’art. 3<sup>23</sup> Protocollo Addizionale Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, quale norma interposta, rispetto all’art. 117, comma 1, Cost.

Il G.A. motiva il “dubbio” di costituzionalità invocando la citata giurisprudenza costituzionale e, segnatamente, la nota sentenza n. 68/2010 sia perché *“è evidente che nell’immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma 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 (sentenza 68 del 2010)”*; sia perché *“<<nell’ipotesi in cui lo Statuto regionale non preveda espressamente limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale in fase di prorogatio, la disposizione deve comunque essere interpretata, in armonia con la Costituzione ex art. 123 co. 1 Cost, come “facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali” (Corte Cost. sentenza n. 68 del 2010)>>.*

Orbene, lo Statuto della Regione Calabria, all’art. 18, comma 2, prevede che *“fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio”*. Non v’è dubbio, dunque, che il regime di *prorogatio* non consente l’adozione di provvedimenti che vadano oltre la “necessità” e la “continuità funzionale”

---

<sup>22</sup> *“Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio”.*

<sup>23</sup> *“Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”.*

sancita, a più riprese, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>24</sup>.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

La decisione del G.A. in commento, riveduta con le lenti della giurisprudenza della Consulta in materia di *prorogatio* dei poteri degli organi elettivi, appare coerente con le disposizioni costituzionali sul punto e, segnatamente, da un lato, con gli artt. 60, 2° co., e 61, 2° co., Cost., per ciò che attiene alla distinzione tra proroga e *prorogatio*; e, dall'altro, con gli

---

<sup>24</sup> <<Ritiene il Tribunale, peraltro, che deve affermarsi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale anche in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla "Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", quale norma interposta integrativa dell'art. 117 co. 1 Cost., nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, la quale va interpretata conformemente alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (in particolare, in forza della decisione 6.11.2012 in Causa 30386/05 *Ekoglasnost c. Bulgaria*). Secondo quanto statuito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la decisione sopra indicata, "la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza (*Partito laburista georgiano c. Georgia* n. 9103/04, § 88, CEDU 2008)". Quanto alla valutazione del profilo temporale, nell'interpretare la predetta norma convenzionale, la Corte di Strasburgo richiama il "Codice di buona condotta in materia elettorale" adottato dalla Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto, (cd. "Commissione di Venezia"), approvato nel 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il cui art. 63 - rubricato "Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale"- evidenzia che "gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non dovrebbero poter essere modificate entro l'anno che precede le elezioni, o dovrebbero essere trattate a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria". Il principio interpretativo affermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, sia pure richiamando norme di soft law non vincolanti, quale è l'art. 68 del "Codice di buona condotta in materia elettorale", sopra riportato, consente di concludere che, seppure la norma di cui all'art. 3 Protocollo Addizionale n. 1 della CEDU non impone "un divieto totale e tassativo di introduzione di modifiche normative in ambito elettorale nell'anno che precede la competizione" (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd. 28 gennaio 2015 n. 76), sono però da ritenersi non compatibili con tali norme convenzionali europee le novelle legislative in materia elettorale adottate a ridosso delle consultazioni (ovvero in un arco temporale anche non brevissimo, quale l'anno antecedente le elezioni), non supportate da ragionevoli e adeguate ragioni o da esigenze di rispetto di interessi generali, eventualmente comparabili con quello della "stabilità" della legislazione elettorale. Nella fattispecie oggetto della presente deliberazione, la norma sospettata di incostituzionalità è stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale da un organo elettivo in prorogatio (la Legge Regionale è stata approvata in data 12 settembre 2014; le consultazioni elettorali si sono svolte in data 23 novembre 2014); né dall'esame delle stesse è evincibile un'ipotesi che possa giustificare, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo e vincolanti l'interpretazione delle norme della CEDU per il giudice nazionale, l'adozione di modifiche del sistema elettorale deve pertanto concludersi nel senso della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme appena citate anche in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna "ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali" ( cfr. Corte cost. n. 113 del 2011). In conclusione, alla luce di quanto esposto, il Tribunale sospetta di incostituzionalità la norma di cui agli artt. 1 co. 1 lett. a della Legge Regionale 12 settembre 2014 n.19- che ha soppresso il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005 n.1 per violazione dell'art. 3 Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, in relazione agli artt. 117 co. 1 Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU e all'art. 123 Cost. e per violazione dell'art. 18 dello Statuto della Regione Calabria adottato con Legge Regionale 19 ottobre 2044 n. 25, quale parametro interposto in relazione all'art. 123 Cost>>.

artt. 122, 1° co., e 123, 1° co. in tema di durata degli organi elettivi e di armonizzazione alla Costituzione degli statuti regionali.

Si potrebbe sostenere, in sintesi, che l'esito del giudizio di costituzionalità sul caso 'calabrese' apparrebbe scontato; tuttavia, la questione impone una particolare cautela stante la peculiarità della vicenda – si tratta, infatti, di procedimento elettorale – ma, soprattutto, in ragione degli effetti che un'eventuale sentenza di accoglimento riverbererebbe sulla legittimità degli organi elettivi calabresi.

Difatti, non si deve dimenticare che la stessa Corte Costituzionale si è trovata innanzi ad un caso analogo ma ben più importante con la sentenza n. 1/2014<sup>25</sup> e relativa alle elezioni politiche. Con detta pronuncia la Corte ha dichiarato “1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); 2) l'illegittimità costituzionale dell' art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); 3) l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957 , nonché dell' art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati”<sup>26</sup>.

Pur tuttavia, la Corte si è affrettata a precisare che “la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun

---

<sup>25</sup> Sul punto, si v., A. Rauti, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014 e bibliografia ivi richiamata; B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*; I. Nicotra, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014; L. Trucco, *Il sistema elettorale "Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014; L. Trucco, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014; G. Guarino, *Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014.

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1.

*modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell' art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984).*

*Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti.*

*Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali.*

*Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio - è appena il caso di ribadirlo - che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finchè non siano riunite le nuove Camere» ( art. 61 Cost. ), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo ( art. 77, secondo comma, Cost.)<sup>27</sup>.*

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* Tanto, dopo aver, poco prima, precisato che “la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato. Ciò che resta, invero, è precisamente il meccanismo in ragione proporzionale delineato dall' art. 1 del d.P.R. n. 361 del

In altri termini, la dichiarazione di illegittimità costituzionale non può travolgere né il procedimento elettorale conclusosi, né la legittimità degli atti adottati sino alla successiva consultazione elettorale<sup>28</sup>.

Alla luce di tale indirizzo, può affermarsi che, anche nel caso calabrese, l'eventuale sentenza di accoglimento non dovrebbe invalidare il procedimento elettorale, così come non dovrebbe inficiare la legittimità degli atti assunti dagli organi elettivi. Resta da esaminare un ultimo aspetto – che ovviamente esula dal presente lavoro che meritevole di maggiore ed ulteriore approfondimento – in relazione agli effetti in ordine alla composizione del consiglio regionale a seguito dell'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della disposizione oggetto di scrutinio. Effetti che, evidentemente, troveranno risposta nella prosecuzione del giudizio amministrativo e che saranno, certamente, oggetto di successiva speculazione.

---

*1957 e dall' art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza. Non rientra tra i compiti di questa Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 32 del 1993). D'altra parte, la rimettente Corte di cassazione aveva significativamente puntualizzato che «la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali», fatta salva «l'eventualità che si renda necessaria un'opera di mera cosmesi normativa e di ripulitura del testo per la presenza di frammenti normativi residui, che può essere realizzata dalla Corte costituzionale, avvalendosi dei poteri che ha a disposizione». La presente decisione non può andare al di là di quanto ipotizzato e richiesto dal giudice rimettente”.*

<sup>28</sup> S. Gambino, *Riforme elettorali e modelli di democrazia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.