

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

**Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)**

di Alessio Rauti

(Ricercatore confermato di Diritto costituzionale  
e docente di Diritto pubblico nell'Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria)

(data di pubblicazione: 28 luglio 2017)

## Abstract

*The paper analyzes the novelties of the Calabrian election law. In particular, attention is drawn to drafting shortcomings and recent pronouncements with which the Constitutional Court has annulled parts of that law. We will then focus on some novelties regarding the change of electoral constituencies, the majority bonus and the derogations from the list subscription burden. The issue of gender balance measures is further investigated, highlighting the unconstitutionality of the regional law for breaching the new rules of the framework law. Finally, the importance of the regional executive in the legislative production is assessed and Court cases that have overtaken the President of the Region and several members of the Regional Council in the previous and current legislature.*

**Keywords:** elections, Calabria, majority premium, suspension of the regional President, legislative procedure.

SOMMARIO. – 1. Legge elettorale, tecnica della novellazione e difetti di *drafting*. – 2. Le modalità di espressione del voto e l’eliminazione del voto disgiunto. – 3. L’insostenibile irragionevolezza del premio di maggioranza e la nuova disciplina del c.d. premio di governabilità. – 4. Di alcuni errori macroscopici in tema di incompatibilità, di supplenza del consigliere e di leggi elettorali approvate in regime di *prorogatio*. – 5. Le nuove norme in tema di sottoscrizione delle liste elettorali. – 6. L’omesso adeguamento alle modifiche della l. n. 165/2004 in tema di riequilibrio di genere. – 7. Stabilità degli esecutivi e vicende giudiziarie.

### 1. Legge elettorale, tecnica della novellazione e difetti di drafting

La legge elettorale calabrese n. 1 del 2005<sup>1</sup> è stata più volte modificata, solitamente allo scadere della legislatura, secondo una peraltro diffusa e deprecabile prassi<sup>2</sup>. Talvolta, poi, le “novelle” si sono rincorse l’un l’altra in un ridotto spazio temporale, dovendo il Consiglio regionale affannarsi a porre rimedio ai suoi stessi errori, oggetto di impugnazione governativa di fronte alla Corte costituzionale. Ne è un esempio recente la vicenda della legge n. 8 del 2014, che non solo ha ridotto il numero complessivo dei consiglieri fino al massimo previsto dalla legislazione statale in

---

<sup>1</sup> In tale contributo ci soffermeremo soprattutto sulle modifiche più recenti della legge elettorale calabrese. Per ulteriori approfondimenti su tale disciplina, sia consentito rinviare ai nostri: *Il sistema elettorale regionale calabrese*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un “progetto” per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Vol. I, Napoli 2010, 88 ss.; *La legislazione elettorale calabrese*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, 155 ss.; *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 191 ss.

<sup>2</sup> Ci riferiamo, in particolare, alle leggi nn. 4, 6, 12 e 34 del 2010; 8 e 19 del 2014.

base alla popolazione calabrese (trenta più il Presidente, per la Calabria)<sup>3</sup>, ma ha pure confermato, in modo discutibile, il meccanismo dei seggi aggiuntivi – in totale spregio al D.L. n. 174/2012<sup>4</sup> – ed introdotto soglie “fuori misura” per le c.d. “terze forze”<sup>5</sup>. A fronte del ricorso governativo incardinato su questi ultimi profili, il Consiglio era corso ai ripari approvando la legge n. 19 del 2014, che eliminava il ricorso ai seggi aggiuntivi – così facendo salvo il massimale di seggi previsto dalla normativa statale – e le norme sulle soglie abnormi. Il giudizio veniva poi dichiarato estinto (ord. n. 285/2014), ma va ricordato che nell’ultimo decennio diversi processi costituzionali aventi come oggetto modifiche alla legge elettorale calabrese hanno conosciuto ben altro esito: basti pensare all’annullamento delle norme, rispettivamente, sulla compatibilità della carica di consigliere con quella di sindaco e sulla eliminazione, in regime di *prorogatio*, della riserva di seggio al miglior candidato perdente alla Presidenza della Regione. Ma su queste vicende torneremo nel corso del presente lavoro.

Il secondo aspetto degno di nota è senz’altro il “congelamento” della c.d. tecnica della novellazione, già impiegata discutibilmente nel testo originario della legge del 2005 ed ancora oggi,

---

<sup>3</sup> ... nel presupposto che anche la concomitante riforma dello statuto avrebbe visto la luce nei tempi previsti e, nondimeno, esponendosi al rischio di una distonia fra le due fonti, visto che, al momento dell’entrata in vigore delle modifiche della legge elettorale, lo Statuto fissava ancora a cinquanta il numero dei consiglieri, mentre una successiva delibera statutaria, poi impugnata dal Governo ed annullata dalla Corte, ne aveva decretato la riduzione a quaranta (più il Presidente). Sotto tale profilo, la distonia con la legge elettorale è stata in seguito superata con la legge (di modifica statutaria) n. 18/2014, che non solo ha ridotto il numero dei consiglieri a trenta (più il Presidente), ma ha rimosso la *clausola di elasticità* prima contenuta nell’art. 15 dello Statuto, in base alla quale ai seggi *di partenza* potevano esserne aggiunti ulteriori secondo quanto richiesto dalla legge elettorale per perseguire l’obiettivo della stabilità dell’Esecutivo o della rappresentanza delle minoranze. Permane, invece, stranamente l’art. 59, c. V *bis*, inserito fra le disposizioni transitorie e finali, che continua a consentire un innalzamento del numero dei consiglieri, in modo peraltro incostituzionale, avendo la modifica statutaria fissato come numero di consiglieri il massimo consentito dalla legge statale: sul punto, v. A. RAUTI, *I sistemi*, cit., 198.

<sup>4</sup> Per certi aspetti, poi, la modifica in questione rendeva ancor più necessaria l’eventualità del ricorso ai seggi aggiuntivi, assicurando, *sempre e comunque*, il 60% dei seggi complessivi ai gruppi di liste collegati al Presidente vincente, pure nel caso in cui quest’ultimo avesse ottenuto meno del 40% dei voti. Da un lato, tale scelta faceva emergere il tentativo di neutralizzare l’eventuale effetto svantaggioso derivante dal processo di erosione del bipolarismo, che avrebbe messo verosimilmente a rischio la capacità del Presidente di raggiungere tale percentuale nella competizione maggioritaria (in tal caso, infatti, la precedente normativa avrebbe accordato alle liste collegate al Presidente “solo” il 55% dei seggi complessivi). Dall’altro lato, il nuovo meccanismo di assegnazione dei seggi aggiuntivi costituiva, per così dire, una reazione alla riduzione a trenta dei consiglieri ora imposta dalla normativa statale, visto che, ove fosse stato garantito “solo” il 55% sul totale complessivo di trenta seggi, la maggioranza avrebbe avuto a disposizione, al più, sedici seggi: sarebbe bastata dunque la *defaillance* di due soli consiglieri per l’eventuale approvazione di una mozione di sfiducia oppure, molto più realisticamente, per conferire agli originari partiti di opposizione il potere di *bloccare* ogni disegno di legge della Giunta.

<sup>5</sup> Segnatamente, risultavano escluse dal riparto dei seggi: a) le liste regionali che non avessero ottenuto nell’intera Regione almeno il 15 per cento dei voti validi o almeno il 4 per cento, se facenti parte di una coalizione; b) le coalizioni che non avessero ottenuto complessivamente nell’intera Regione almeno il 15 per cento dei voti validi espressi a favore delle stesse. Su tali soglie anomale, v. le critiche formulate in A. RAUTI, *I sistemi*, cit., 199 ss.

a distanza di dodici anni, singolarmente consolidata. L'attuale normativa elettorale, infatti, non solo conserva buona parte degli originari rinvii alle norme transitorie della legge cost. n. 1/1999 e delle leggi n. 108/1968 e 43/1995, ma ne presenta ulteriori derivanti dalle successive modifiche. Questo vero e proprio "mantra" nel modo di "confezionare" la legge elettorale ha prodotto un groviglio di norme difficilmente districabile, con buona pace delle esigenze di chiarezza e conoscibilità che dovrebbero essere soddisfatte ancor più in un settore materiale strettamente intrecciato all'autogoverno della comunità regionale. Le conseguenze sono ancora più deleterie laddove sulle disposizioni che novellano si abbatta la scure dell'incostituzionalità. A titolo di esempio si può ricordare la sorte dell'art. 1, I c., secondo periodo, della legge n. 1 del 2005, in base al quale resta salva l'applicazione dell'art. 15, commi XIII e XIV, della legge n. 108/1968, così come successivamente modificato dalla legge n. 43/1995 e dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999. Come diremo meglio più avanti, tale disposizione, pur essendo stata abrogata dalla legge n. 19 del 2014, risulta ancora parzialmente applicabile, perché la disposizione abrogatrice è stata annullata *in parte qua* con la sent. n. 243 del 2016.

Si aggiungono infine macroscopici difetti di formulazione linguistica, taluni dei quali assolutamente inspiegabili. Basti richiamare quanto dispone l'art. 1, III c., secondo cui «Non sono ammesse al riparto dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo, anche se collegato a una lista regionale che ha superato la percentuale dell'8 per cento, non abbia ottenuto, nell'intera Regione, almeno il 4% dei voti validi». È evidente che 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 del 4% per il singolo gruppo di liste si applica a prescindere dal risultato della lista del Presidente cui la stessa risulta collegata.

## *2. Le circoscrizioni, le modalità di espressione del voto e l'eliminazione del voto disgiunto*

In presenza di cinque circoscrizioni elettorali fra loro disomogenee per entità demografica (Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Crotone, Vibo Valentia), i noti fenomeni di slittamento dei seggi – in base ai quali l'applicazione del principio di proporzionalità *politica* determina negli esiti

elettorali una perdita di seggi in alcune circoscrizioni, a vantaggio di altre – erano facilmente verificabili, come dimostra la tornata elettorale del 2010. Per quanto presentatosi in forme modeste, tale fenomeno rischiava di divenire ancora più elevato a seguito della drastica riduzione dei consiglieri regionali da 50 a 30, cui si è già accennato. È dunque comprensibile – e condivisibile – la recente scelta, operata con la l. n. 8/2014, di accorpare la circoscrizione di Catanzaro con quella di Crotona e Vibo Valentia, dando vita alla circoscrizione *centro*, che si aggiunge alle altre due: *sud* (Reggio Calabria) e *nord* (Cosenza). Tale “riunificazione” consente di evitare la presenza di circoscrizioni assai modeste (poco più di 170.000 abitanti per Crotona e 163.000 per Vibo Valentia) accanto a quelle più popolose, lasciando in piedi formanti circoscrizionali molto più “bilanciati” fra loro in termini di densità demografica<sup>6</sup>. Si tratta dunque di una modifica che cerca di conciliare almeno con più equilibrio le diverse esigenze di proporzionalità politica e di rappresentanza dei territori, fra loro difficilmente armonizzabili in modo compiuto<sup>7</sup>. Ovviamente, si è consapevoli del fatto che ben altri meccanismi di ripartizione avrebbero potuto essere messi in opera per fronteggiare lo slittamento dei seggi – come dimostrano soprattutto le leggi elettorali delle Marche, dell’Umbria, del Veneto e della Basilicata<sup>8</sup> – soprattutto tenuto conto di quanto richiede l’art. 38, I c., dello Statuto (l. n. 25/2004), in base al quale la legge elettorale regionale, approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, «disciplina: [...] d) la rappresentanza in Consiglio di ogni Provincia».

Di certo, al contenimento dell’effetto di slittamento non giova quanto ora disposto dall’art. 2 *quater* della novellata l. n. 1/2005, in base al quale *per la circoscrizione centro* (Catanzaro-Vibo

---

<sup>6</sup> Segnatamente, stando ai dati del censimento 2011, la nuova circoscrizione *centro* supera oramai in abitanti (oltre 690.000) quella di Reggio Calabria (circa 551.000) ed è a sua volta distanziata con uno scarto ridotto da Cosenza (714.000).

<sup>7</sup> Sulla discrezionalità del legislatore nell’individuare gli strumenti correttivi del fenomeno di slittamento dei seggi (in relazione, però, alla normativa di elezione del Parlamento europeo), cfr. sent. n. 271/2010.

<sup>8</sup> In verità, quest’ultima legge elettorale (n. 3/2010) – secondo cui, fra l’altro, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e ad 8 per la Circoscrizione di Matera (art. 1, c. 3 bis) – era stata “salvata” dalla Corte (in quanto ritenuta rientrante nei c.d. *spazi esigui* consentiti alla legge elettorale) nonostante fosse stata approvata prima del nuovo Statuto regionale. Tuttavia, quest’ultima disposizione deve ritenersi incostituzionale in via sopravvenuta per violazione della disciplina statale in base alla quale, considerata la popolazione lucana, il numero massimo dei consiglieri non può superare il numero di venti (oltre il Presidente). Peraltro, con la l. di bilancio n. 35/2012, il numero complessivo dei consiglieri previsti dallo Statuto regionale è stato ridotto a venti. Ora, da un lato, tale norma rende del tutto inapplicabile la ricordata suddivisione dei seggi fra le circoscrizioni di Potenza e di Matera. Dall’altro lato, però, pur adeguandosi alla normativa statale, tale modifica del numero dei consiglieri deve ritenersi incostituzionale per altro verso, violando la riserva di competenza statutaria in ordine al numero dei consiglieri.

Valentia-Crotone) *le liste sono composte, a pena di inammissibilità, in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle Province corrispondenti*. Piuttosto, tale norma introduce un timido contrappeso alla fusione di alcune circoscrizioni sotto il profilo della conoscibilità dei candidati, ma costituisce un innesto di dubbia costituzionalità, incidendo comunque sull'elettorato passivo al di fuori delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità sicuramente rimesse dall'art. 122, I c., alla legislazione concorrente. Del resto, per quanto non esista un diritto ad essere inseriti in una determinata lista, è evidente che l'inosservanza di tale norma può rendere necessaria la sostituzione di un candidato con un altro, che sia invece residente nella circoscrizione. Ora, se pure nella sent. n. 151/2012 la Corte costituzionale ha offerto una definizione particolarmente estesa dell'ambito individuato dall'art. 122, I c., l'interpretazione sistematica del Titolo V dimostra come una tale competenza regionale non abbraccia l'intera *materia elettorale*, dovendosene, ad esempio, scorporare i presupposti positivi e negativi per la titolarità e l'esercizio del diritto di voto, nonché, ad esempio, le cause di incandidabilità volte a fronteggiare le infiltrazioni criminali nelle istituzioni. Né sembra richiamabile in senso contrario l'analogo effetto derivante da norme di riequilibrio di genere che impongano in lista una percentuale minima di candidati dei due sessi. A ben vedere, infatti, lo specifico fondamento che tali istituti possono rinvenire nel testo costituzionale e la copertura ad esse fornita dalla giurisprudenza della Consulta – con il solo limite, va ricordato, delle misure di riequilibrio che assicurano un risultato elettorale – rendono i due tipi di vincolo non omogenei e, dunque, difficilmente comparabili.

Sempre nella prospettiva di assicurare una migliore *performance* del Presidente – anche in vista dell'assegnazione del premio di governabilità, su cui torneremo più avanti – la legge n. 8/2014 ha pure provveduto ad eliminare la facoltà per l'elettore di esprimere un voto disgiunto, lasciando in piedi il c.d. "effetto trasferimento". Ciò significa che, a prescindere dalla scelta sulla competizione presidenziale (voto per il Presidente collegato alla lista circoscrizionale scelta, astensione *nel voto*, voto per un Presidente diverso da quello collegato e dunque nullo), la preferenza eventualmente accordata ad una determinata lista circoscrizionale non può che trasferirsi in automatico anche al Presidente collegato (ma non vale il contrario). Se l'eliminazione del voto disgiunto punta ad eliminare la distanza fra gli esiti delle due competizioni, assicurando che quella circoscrizionale possa completamente sostenere quella presidenziale, rimarrebbe comunque la possibilità che il risultato del Presidente sopravanzi quello dei gruppi di liste collegati, considerato che l'elettore

potrebbe anche esprimere la sua preferenza unicamente per il candidato alla presidenza della Regione. Sul punto, il condizionale è d'obbligo poiché tale possibilità sembra invece messa seriamente in dubbio dall'attuale testo dell'art. 2 della legge elettorale, secondo cui «l'elettore esprime il suo voto per il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale collegato alla lista provinciale prescelta tracciando un segno sul nome del candidato». Se le parole hanno un senso, dovrebbe concludersi che, mentre l'elettore può anche votare *solo* per la lista circoscrizionale – ed eventualmente per uno dei relativi candidati – *non possa invece votare solo per il Presidente*. Ciò allontanerebbe la disciplina in questione dalle normative varate dalle Marche e dall'Abruzzo – che pure hanno abbandonato il voto disgiunto – realizzando una corrispondenza perfetta di voti fra le due competizioni. Tuttavia, i risultati delle elezioni calabresi del 2014 indicano una singolare (e non facilmente spiegabile) differenza fra i due indici, seppure inferiore allo 0,30% dei voti.

Un'ultima notazione sul punto. Una volta abolito il voto disgiunto e, almeno così sembra, la possibilità di esprimere un voto per il Presidente senza la previa preferenza per una delle liste circoscrizionali collegate, non v'è dubbio che il voto per le liste sia oramai divenuto l'unico davvero decisivo nella dinamica elettorale. Tuttavia, non va dimenticato la *contestualità* delle due elezioni, quella consiliare e quella presidenziale – che costituisce uno dei pochi principi fondamentali stabiliti dalla legge cornice statale (legge n. 165/2004) sul sistema elettorale in senso stretto – presuppone non solo la loro sincronità, ma anche la relativa *autonomia*. In questo caso, invece, sembra che le due competizioni vengano non solo a fondersi, mediante l'effetto trasferimento ed il divieto di voto disgiunto, ma addirittura il voto al Presidente, quando consentito (ovvero: non espresso in forma disgiunta), anche se sostanzialmente trainante, risulta formalmente inutile perché, almeno in teoria, preceduto dal necessario voto ad una delle liste collegate, voto che si trasferisce anche al Presidente. Per certi versi, l'accresciuta forza anche simbolica del primo voto sembra dichiaratamente provocatoria nei confronti di un sistema oramai sensibilmente sbilanciato verso il polo presidenziale.

### 3. *L'insostenibile irragionevolezza del premio di maggioranza e le modifiche al premio di governabilità*

La recente giurisprudenza costituzionale sulle leggi di elezione delle Camere – a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, fino alla più recente pronuncia n. 35 del 2017 – ha dato voce autorevole e vincolante alla necessità di un adeguato equilibrio fra due esigenze interne al principio democratico: l'imperativo di rappresentanza pluralistica delle minoranze politiche, da un lato, ed il compito, pure di rilievo costituzionale, di agevolare la governabilità, dall'altro<sup>9</sup>. Per quanto le osservazioni della Corte siano riferite peculiarmente alle caratteristiche della forma di governo parlamentare – e nelle decisioni richiamate la posizione delle Camere risulti opportunamente differenziata da quella dei Consigli regionali per posizione e funzioni (si pensi alla revisione costituzionale) – la stretta connessione dei *dicta* del giudice costituzionale con i principi fondamentali della forma di Stato dovrebbe farli ritenere validi anche per il livello regionale, per quanto le diverse caratteristiche della forma di governo neo-parlamentare potrebbero suggerire un grado maggiore di “tolleranza”<sup>10</sup>.

Del resto, ben prima che la Consulta inaugurasse tale giurisprudenza, da più parti in dottrina si era rilevata l'illogicità e la carenza di proporzione in parecchie leggi elettorali regionali, fra le quali quella calabrese, in cui il meccanismo di assegnazione del *premio di maggioranza* ad oggi è sostanzialmente invariato rispetto a quello previsto dalla formulazione originaria della legge n. 1 del 2005, a sua volta mutuata dalla disciplina transitoria statale, mentre risulta modificato il c.d. *premio di governabilità*.

Procedendo con ordine, va ricordato che il premio di maggioranza è assegnato ai gruppi di liste collegati al candidato alla Presidenza vincente, mentre, come già ricordato, con l'abolizione del voto disgiunto è stata resa meno probabile l'ipotesi di una larga differenza di consensi ricevuti dalle liste collegate rispetto a quelli ottenuti dal Presidente. È dunque più probabile, per quanto non certo, che anche tali gruppi di liste raggiungano nel loro complesso la maggioranza relativa dei voti nella competizione proporzionale. Tuttavia, si prevede una diversa entità del premio, a seconda che i

---

<sup>9</sup> Su tale ultimo, sia consentito rinviare al nostro *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta on line*, 2/2017 (e, in versione ridotta, in *Rass. Parl.*, 2/2017, in corso di stampa)

<sup>10</sup> Come dimostra, peraltro con eccessiva disinvoltura, la sentenza n. 45/2011.



gruppi di liste collegate ottengano, con la quota proporzionale, almeno il 50% dei seggi complessivi. Ove ciò si verifici, il premio è determinato nella misura del 10% dei seggi (per un totale di tre) ed il restante 90% viene invece assegnato col sistema proporzionale; in caso contrario, il premio raddoppia e la quota proporzionale rimane ferma all'80%. Il premio è comunque ripartito fra i gruppi di liste collegati al Presidente, visto che è stato "svuotato" l'originario listino regionale bloccato, oramai composto dal solo candidato alla Presidenza.

Non è questa la sede per riproporre critiche abbastanza note all'incoerenza di tale meccanismo. Basti ricordarne rapidamente almeno due. La prima è tradizionalmente definita come "difetto di monotonicità": si ricompensano maggiormente – e dunque si incentivano – i gruppi di liste (collegati al Presidente) rimasti sotto la soglia del 50% dei seggi, al punto che in passato in non poche coalizioni si è deciso di lasciare fuori alcuni gruppi di liste, per ottenere il premio intero. Il secondo difetto di tale meccanismo, strettamente legato al primo, consiste nel fatto che con l'assegnazione del premio in misura intera la coalizione di liste legate al Presidente potrebbe raggiungere anche il 69,9 % dei seggi complessivi. Si tratta di una misura sicuramente eccessiva – per quanto l'oramai ridotto numero dei consiglieri renda più difficile la "tenuta" della maggioranza a fronte di eventuali cambi di casacca – soprattutto ove si pensi che riguarda proprio quelle liste rimaste sotto la soglia del 50% dei seggi dopo il riparto proporzionale. Si aggiunga infine che la garanzia di una maggioranza spropositata rende assai disagevole il ricorso ad alcuni istituti statuari attivabili dalle minoranze (per esempio, la richiesta, da parte di un quarto dei consiglieri, di iscrizione prioritaria di un progetto di legge: art. 40, II c., l.r. n. 25/2004)<sup>11</sup>.

Cambia invece, almeno in parte, il meccanismo di assegnazione del c.d. premio di governabilità. In verità, anche nella formulazione attuale della legge n. 1/2005, modificata prima dalla l. n. 8/2014 e poi dalla l. n. 19/2014, risulta comunque garantito ai gruppi di liste collegati al Presidente il 55% o il 60% dei seggi complessivi, a seconda che il Presidente abbia ottenuto oppure no almeno il 40% dei voti validi nella competizione regionale. Sotto questo aspetto, dunque, nulla è realmente cambiato rispetto al testo originario della legge del 2005. Piuttosto, al di là delle scelte incomprensibili operate sul punto dalla l. n. 8/2014 – sulle quali si è già detto – viene modificato il

---

<sup>11</sup> Ma si pensi anche alla: convocazione del Consiglio regionale su richiesta di un quinto dei consiglieri (art. 25, II c.); sottoscrizione della mozione di sfiducia sempre da parte di un quinto dei consiglieri (art. 37, II c.); richiesta, sempre da parte di un quinto dei consiglieri regionali, di sottoposizione dello Statuto al referendum popolare (art. 58, IV c.).

criterio per garantire tali seggi: non più con l'innalzamento del numero complessivo degli scranni consiliari, ma sottraendoli a quelli che, in base al riparto proporzionale, spetterebbero ai gruppi di liste di opposizione. Del resto, una volta stabilito nello statuto regionale che il numero di consiglieri è pari al massimo consentito dalla normativa statale in base all'entità della popolazione calabrese (trenta più il presidente), non v'era spazio alcuno per eventuali innalzamenti occasionali a titolo di premio di governabilità. Né sembra seriamente proponibile una modifica statutaria volta a ridurre ulteriormente il numero dei consiglieri e consentire nuovamente l'eventuale innalzamento degli stessi, almeno fino al massimo consentito dalla disciplina statale. Non solo perché si tratterebbe di una riforma politicamente impossibile – risultandone danneggiati tutti i partiti presenti in Consiglio – ma anche considerato il fatto che tale ulteriore riduzione assottiglierebbe il margine di governabilità della maggioranza.

#### *4. Di alcuni errori macroscopici in tema di incompatibilità, di supplenza del consigliere e di leggi elettorali approvate in regime di prorogatio*

Il testo originario della legge elettorale calabrese non disciplina l'ambito delle cause delle incompatibilità e delle ineleggibilità dei consiglieri e degli assessori, rinviando sul punto alla normativa statale. Su questo aspetto, a distanza di dodici anni, non si registrano cambiamenti, a conferma del fatto che l'obiettivo della l. cost. n. 1/1999 – volta a riconoscere competenza regionale in materia elettorale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali statali – non ha prodotto gli effetti sperati di un “federalismo elettorale” o, se si vuole, dell'opportuno adeguamento della disciplina alle peculiarità delle diverse Regioni. Tuttavia, l'unico e “fugace” intervento del legislatore calabrese sul tema è piuttosto frutto di un deprecabile calcolo elettorale, volto a consentire a taluni neo-consiglieri regionali, in palese stato di incompatibilità, di conservare la propria carica di Sindaco di uno dei Comuni della Regione (quantomeno fino alle imminenti elezioni amministrative). In tal senso, con l'art. 46 della l. n. 34/2010 («Collegato alla manovra finanziaria regionale 2011»), veniva introdotto, un art. 6-ter nella legge regionale n. 1/2015, secondo cui, «anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 4 L. 154/81 e dell'art. 65 D.Lgs. 267/00», era consentita la cumulabilità della carica di componente del Consiglio con quella di

«Presidente o Assessore della Giunta provinciale o Assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione». Peraltro, la disposizione, un vero e proprio *unicum* normativo, non operava alcun distinguo fra le diverse cariche locali e fra i diversi Enti a seconda della rispettiva consistenza demografica. Del resto, il tentativo di “traghetare” i consiglieri regionali incompatibili verso le elezioni amministrative della successiva primavera non sarebbe stato frenato in tempo neppure dall’impugnazione governativa – puntualmente intervenuta – e dalla successiva, prevedibile sentenza n. 310/2011 che cassava la totale disattenzione del legislatore calabrese rispetto al problematico cumulo di cariche, già ritenuto in passato «in linea di principio, contrario all’art. 97 Cost.». Va tuttavia ricordato che la c.d. *specularità/biunivocità* delle cause di ineleggibilità e incompatibilità costituisce, sì, un dato *fisiologico*, ma *non assoluto* e soprattutto non automatico (cfr. sent. cost. n. 67/2012). In altri termini, se la titolarità di una carica è incompatibile con un’altra carica, non è detto che debba valere l’ipotesi inversa, quasi come un gioco di specchi. Può essere fisiologico, ma non è automatico. Perciò, a fronte della norma statale che stabilisce l’incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di Sindaco, a fronte della norma regionale che invece consente al Sindaco di conservare la carica di consigliere è giustificata in questo caso la scelta del giudice di sollevare la questione su tale disciplina, risultandogli invece preclusa la c.d. applicazione “a specchio” di tali cause (come si desume, del resto, dall’ord. n. 383/2002).

Comunque sia, in modo davvero singolare, pur dopo l’annullamento, l’art. 6-*ter* della l. n. 1/2005 veniva in seguito abrogato dall’art. 1, comma 1, lett. g) della l.r. 6 giugno 2014, n. 8.

Sempre riguardo alla c.d. legislazione di contorno, deve innanzitutto ricordarsi quanto la Corte costituzionale ha precisato nella sent. n. 378/2004, secondo cui anche la disciplina della supplenza dei consiglieri – al pari di quella relativa alle incompatibilità ed alle ineleggibilità – deve essere ricondotta alla competenza concorrente Stato-Regioni e non alla sfera della potestà statutaria. Sotto tale aspetto, il legislatore calabrese si era già mostrato assai disattento, introducendo – con la modifica statutaria apportata dalla l. n. 3/2010 – la supplenza del consigliere nominato assessore (art. 35, c. IV-*bis* dello Statuto). Peraltro, a tale modifica non era neppure sopraggiunta la corrispondente integrazione della legge elettorale, la quale, sempre in base allo Statuto, avrebbe dovuto individuare i criteri per individuare i consiglieri supplenti. Anzi, nella successiva l. n. 4/2010 tali indicazioni, pur attese e previste nel progetto originario, venivano stralciate e si introduceva invece il comma VI-*bis* all’art. 2 della legge n. 1/2005, in base al quale, «nelle more

dell'approvazione di una legge regionale che disciplini in forma specifica le modalità di supplenza del Consigliere regionale nominato Assessore, l'istituto della sospensione di diritto previsto dall'art. 35, comma 4 *bis*, dello Statuto regionale, non trova applicazione». Infine, singolarmente, nell'attesa che fosse varata tale disciplina, con la successiva legge n. 27/2010 si provvedeva invece ad abrogare la citata disposizione statutaria, lasciando specularmente priva di riferimento la previsione contenuta nella normativa elettorale.

In altra sede abbiamo già esposto gli ulteriori motivi che hanno reso opportuno tale passo indietro, a partire dai riflessi sull'equilibrio interni della Giunta – con l'ulteriore accentuazione della preminenza presidenziale, per quanto l'assessore conservi comunque la possibilità di ritornare in Consiglio – fino, soprattutto, agli effetti conseguenti nei rapporti con il Consiglio, laddove il Presidente possiede uno strumento che gli consente: *a)* di porre sotto *stress* il principio di divieto di mandato imperativo, sia promettendo al consigliere la futura nomina come assessore, sia, quel che più conta, tenendo sotto scacco i supplenti; *b)* l'esercizio del concreto e *perdurante* potere di decidere chi debba subentrare al posto del consigliere nominato assessore<sup>12</sup>.

Sennonché, tale istituto veniva poi reintrodotta nel 2014, con la l.r. n. 18, che inseriva nell'art. 35 dello Statuto un comma 4 *ter*, in base al quale «La nomina ad assessore di componenti del Consiglio regionale comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale affidando temporaneamente la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti». A fronte della nuova disposizione statutaria che, oltre a reintrodurre l'istituto della supplenza, stabiliva anche le modalità di sostituzione del consigliere nominato assessore, la ricordata legge n. 8 del 6 giugno 2014 abrogava proprio l'art. 6-*bis* della l. n. 1/2005, ovvero la disposizione che *sospendeva* l'applicabilità della disciplina statutaria sul punto. Sembrava dunque che il legislatore regionale avesse confermato una volta per tutte non solo l'ennesimo cambio di rotta, ma anche la volontà di ricondurre addirittura *in toto* la disciplina della supplenza allo Statuto, così confutando anche la sua stessa precedente scelta legislativa di rendere inapplicabile la norma statutaria relativa ad una materia riconducibile all'ambito di competenza dell'art. 122, I c., Cost. Sennonché, con l'ennesimo, singolare stravolgimento di piani, il successivo provvedimento del Presidente della Giunta regionale del 15 ottobre 2014, pubblicato sul BURC n. 51 del 16.10.2014, disponeva l'annullamento parziale

---

<sup>12</sup> Sia consentito rinviare nuovamente al nostro *I sistemi*, cit., 220 ss.

dell'atto di promulgazione della legge di revisione statutaria, limitatamente alla lett. c) dell'art. 2, comma 1, che introduceva la disposizione sulla supplenza. Come se non bastasse, in un susseguirsi di aberrazioni, l'art. 35, comma 4 *ter* dello Statuto veniva poi abrogato (!) con la legge n. 15/2015.

L'ultima e più recente modifica della l. n. 1/2005 riguarda l'accennata questione dei c.d. seggi aggiuntivi. In particolare, nell'urgenza di uniformarsi alla sopravvenuta normativa statale in materia di limiti al numero di consiglieri regionali, la legge n. 19/2014 aveva eliminato nella legge elettorale non solo il meccanismo di innalzamento del numero di seggi complessivi in applicazione del c.d. premio di governabilità, ma anche il rinvio, fra l'altro, all'art. 5, I c., della l. cost. n. 1/1999, relativo alla riserva di un seggio al miglior candidato perdente nella competizione presidenziale. Ora, è chiaro che una tale riserva – non costituendo un dato imposto dalla forma di governo c.d. neo-parlamentare (ma risultando comunque a questa congeniale) – può benissimo essere eliminata dalla singola Regione nell'esercizio della propria potestà legislativa elettorale. Il vero nodo riguardava piuttosto l'approvazione della modifica in regime di *prorogatio*, considerato che, da un lato, sui limiti connessi all'esercizio del potere legislativo in tale fase lo Statuto calabrese tace e che, dall'altro, nella giurisprudenza della Consulta era comunque agevole individuare l'esistenza di precisi paletti in materia. In particolare, pur in assenza di precise indicazioni statutarie, gli interventi legislativi in regime di *prorogatio* potrebbero giustificarsi qualora risultino «dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, (...) a disposizioni costituzionali o legislative statali» e sussista altresì il requisito dell'urgenza e necessità, le quali dovrebbero essere espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate o quantomeno desumibili dal contenuto della legge o dai lavori preparatori. Quanto, poi, alle leggi elettorali, sono da escludersi modifiche legislative che introducano in tale fase forme di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori: v. già sent. n. 68/2010 (e, successivamente: nn. 55 e 81 del 2015), mentre si può desumere il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento dall'obiettivo di adeguarsi ai rilievi statali e di scongiurare il pericolo di invalidazione delle imminenti consultazioni elettorali (sent. n. 157/2016).

Ciò premesso, va ricordato che vi erano due fattori all'origine della legge n. 19/2014: la necessità di contenere il numero dei consiglieri entro il numero massimo consentito dalla legislazione statale e di far fronte all'impugnazione governativa dalla l. n. 8 dello stesso anno che consentiva ancora l'innalzamento dei seggi complessivi, sia per l'assegnazione del premio di governabilità che, eventualmente, per garantire la riserva del seggio consiliare al candidato miglior

perdente nella competizione presidenziale. Era proprio quest'ultimo punto a costituire l'oggetto della contesa Stato-Regioni, visto che il legislatore regionale abrogava il rinvio a *tutto* l'art. 5, I c., della l. cost. n. 1/1999 e non, unicamente, alla norma che consente il ricordato innalzamento del numero dei seggi consiliari. Veniva dunque reso inapplicabile anche il periodo dell'art. 5 che consente, se ricorrono le condizioni, di recuperare il seggio in questione sottraendone uno alle liste collegate ove assegnato non con quoziente intero su base circoscrizionale ma sulla base dei più alti resti. Ma tale scelta rimaneva estranea alla finalità di conformarsi alla disciplina statale e di recepire i rilievi governativi la scelta di abrogare il rinvio anche a quella parte. Di qui l'annullamento *parziale* della disposizione legislativa regionale contenente il rinvio – dichiarata incostituzionale solo nella parte in cui rende inapplicabile la riserva del seggio consiliare al miglior candidato alla presidenza perdente ottenuta senza l'innalzamento del numero di seggi complessivi – che lasciava in piedi un testo ancor più criptico e di difficile interpretazione.

##### *5. Le nuove norme in tema di indizione delle elezioni e di sottoscrizione delle liste elettorali*

A seguito dei problemi connessi alle dimissioni del precedente “governatore” Scopelliti, dichiarato “sospeso” con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>13</sup>, il legislatore regionale è intervenuto nel 2014 (con la ricordata legge n. 8) a disciplinare un aspetto del procedimento elettorale finora rimesso, tramite rinvio, alla normativa statale. Segnatamente, in ordine all'indizione di nuove elezioni – e similmente a quanto già disposto in altre Regioni – la competenza in materia si sposta dal Prefetto, nella sua veste di rappresentante per le autonomie regionali (*ex* Commissario di Governo), al Presidente della Giunta, «sentito il Presidente del Consiglio regionale e d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello di Catanzaro» (art. 1 *bis* l. n. 1/2005). Si chiarisce dunque opportunamente che il decreto di indizione non è *co-deciso* con il Presidente dell'Assemblea, la cui consultazione, ovviamente, non vincola negli esiti il Presidente della Giunta. Tuttavia, si precisa pure che, «in caso di impedimento permanente o di morte del Presidente della Giunta e negli altri casi previsti dallo Statuto le elezioni sono indette dal

---

<sup>13</sup> Va ricordato che, in modo assai singolare, a seguito di tali dimissioni, il Consiglio ha dapprima preso tempo al fine di approvare modifiche alla legge elettorale, per poi, alla fine dell'ultima seduta, “prendere atto” di tali dimissioni.

Vicepresidente della Giunta con le stesse modalità». In verità, non sembra avere molto senso far espresso riferimento ad alcune ipotesi e rinviare per le altre (si pensi proprio alle dimissioni volontarie del Presidente) allo Statuto. Di certo, ancorché i presupposti dello scioglimento siano direttamente determinati dalle norme costituzionali e riprodotti dallo Statuto, la procedura di indizione – in quanto rientrante a pieno titolo nel procedimento elettorale preparatorio – deve comunque ricondursi interamente alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni<sup>14</sup>.

Infine, la l. n. 8/2014 integra la legge elettorale sotto il profilo delle deroghe all'onere di sottoscrizione delle liste previsto dalla legge n. 108/1968, aggiungendo un periodo ulteriore al comma IV dell'art. 1 della novellata legge n. 1/2005. Tale normativa già prevedeva – ed ancora dispone – l'esonero per le liste «espressione di partiti rappresentati nel Parlamento italiano», nonché le liste provinciali «espressione di almeno un gruppo consiliare ovvero di una delle componenti di cui all'articolo 27 dello Statuto». Con l'ultima novella si stabilisce che *«In ogni caso sono esonerate dalla sottoscrizione degli elettori le liste regionali cui sono collegate le liste provinciali»*. Senonché, salvo errore, una tale modifica era già stata apportata dalla l. reg. n. 6/2010 e ha trovato applicazione nelle elezioni dello stesso anno – ingenerando non pochi problemi interpretativi – e non è stata fin qui abrogata. La disposizione in esame presenta peraltro non poche ambiguità semantiche, visto che, comunque, ogni lista regionale *deve* comunque essere sempre collegata ad una o più liste circoscrizionali. Dunque, pare evidente che essa si riferisca piuttosto al caso in cui la lista regionale risulti collegata ad almeno un gruppo di liste provinciali in possesso dei requisiti previsti per essere ammesse alla competizione: o in quanto “sorrette” dalle sottoscrizioni richieste dalla legge oppure in quanto rientranti nelle condizioni di deroga appena descritte. Alla luce di tale lettura – condivisa dalla giurisprudenza amministrativa – il legislatore regionale avrebbe però dovuto cogliere l'occasione per rendere più chiara la disposizione anziché riproporre nello stesso testo ciò che già c'era.

A parte tali considerazioni, è evidente che il legislatore calabrese mantiene ferme le diverse criticità della normativa in materia. Si pensi alla singolare possibilità per una lista circoscrizionale di beneficiare del *Parteienprivileg* se espressione di un partito che, pur presente nel Parlamento nazionale, risulti completamente assente nel territorio regionale e comunque privo di rappresentanza consiliare. È evidente qui la completa marginalità del sistema politico regionale

---

<sup>14</sup> Cfr. già la sent. n. 196/2003.

rispetto alla dimensione nazionale dei partiti. Peraltro, il riferimento alle liste espressione delle componenti politiche del gruppo misto è oltremodo singolare e costituisce un incentivo alla frammentazione politica ed alla *de-costruzione* dei gruppi consiliari al fine di creare, appositamente, singole componenti del gruppo misto.

Più in generale, sulla funzione democratica della raccolta delle firme – preordinata ad arginare la dispersione di voti a favore di liste che non presentano adeguate garanzie di credibilità, affidabilità e diffusione – rinviando alle considerazioni già esposte in altra sede<sup>15</sup>. Ci limitiamo solo ad osservare che ogni appesantimento procedurale (ed ogni relativa deroga), per quanto in linea di massima ammesso dalla Corte EDU<sup>16</sup>, deve essere modulato prudentemente: sia per non farne un ostacolo insuperabile per nuovi soggetti politici – che incontrano ovviamente ulteriori difficoltà nell’acquisire consenso prima dello svolgimento della campagna elettorale – sia al fine di non attribuire eccessivo valore a vere e proprie presunzioni di rappresentatività che, guardando al passato, privilegiano una concezione statica del processo democratico e premiano discutibilmente il radicamento già ottenuto da taluni soggetti politici attraverso le precedenti tornate elettorali. In questo caso, poi, la norma regionale riconnette conseguenze favorevoli anche ad indici del tutto scollegati dal radicamento dei partiti nel territorio regionale.

#### 6. *L’omesso adeguamento alle modifiche della l. n. 165/2004 in tema di riequilibrio di genere*

Sul versante delle misure di riequilibrio di genere, la normativa elettorale calabrese è ancora oggi ferma a quanto disposto dalla legge n. 1 del 2005 nella sua formulazione originaria. In

---

<sup>15</sup> Cfr. nuovamente A. RAUTI, *I sistemi*, cit., 228 ss. Sul punto, può ricordarsi l’ordinanza del Consiglio di Stato n. 1415/2010, nonché la stessa sent. cost. n. 83/1992.

<sup>16</sup> Sull’esistenza di un margine di apprezzamento statale in materia, al punto da ritenersi compatibile con il diritto a libere elezioni di cui all’art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 anche la richiesta di un alto numero di firme per partecipare alla competizione, cfr. la decisione *Federación Nacionalista Canaria v. Spain* (dec.), no. 56618/00, ECHR 2001-VI, richiamata peraltro da *Sukhovetsky* n. 13716/02, 68, fermo restando il sindacato sulla proporzionalità delle singole misure di volta in volta adottate al fine di verificare se la rispettiva incisione sui diritti elettorali sia tale da privare questi ultimi della loro “essenza” o “effettività”. Deve comunque ricordarsi che, in base al “Codice di buona condotta in materia elettorale”, stilato nel 2002 dalla Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa, «la legge non dovrebbe esigere la firma di più dell’1% degli elettori della circoscrizione» al fine di impedire eventuali manipolazioni in senso *escludente* della competizione elettorale.



particolare, ai sensi dell'art. 1, VI c., le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi. Si tratta evidentemente di una misura assai blanda di riequilibrio, che il legislatore calabrese ha peraltro mutuato dalla disciplina elettorale della Valle d'Aosta fatta salva dalla Corte con la sentenza n. 49/2003 e che attualmente, una volta “svuotato” il listino regionale (ad eccezione del candidato Presidente), si applica per le sole liste circoscrizionali.

In verità, tale disposto – che può essere rispettato con la mera presenza di almeno un candidato appartenente al genere sotto-rappresentato, con effetti da subito apparsi irrisoni<sup>17</sup> – poteva spiegare un effetto più importante in presenza di circoscrizioni a bassa “magnitudine” (ovvero, caratterizzate dall'assegnazione di un numero ridotto di seggi), visto che, ai sensi dell'art. 9, V c., della legge n. 108/1968, ancora applicabile nella Regione tramite rinvio, ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere nel collegio e non inferiore ad un terzo arrotondato alla unità superiore. Così ad esempio, per la circoscrizione di Vibo Valentia (ma un discorso simile poteva farsi anche per quella di Crotone), tale limite corrispondeva in sostanza al 33% del numero massimo di candidati inseribili in lista. Tuttavia, come già ricordato, la legge n. 8/2014 ha accorpato tale circoscrizione, insieme a quelle di Catanzaro e di Crotone, nella Circoscrizione Centro, nella quale l'applicazione della misura spiega dunque effetti assolutamente irrilevanti, analogamente a quanto già poteva dirsi per le due grandi circoscrizioni di Cosenza e Reggio Calabria. Lo dimostra la presenza nell'attuale Consiglio regionale di una sola donna eletta nelle liste circoscrizionali (cui si è aggiunta, unicamente per effetto della ricordata sentenza n. 243/2016, la miglior candidata perdente alle elezioni presidenziali del 2014).

Senonché, a parte la debole attuazione del principio di pari opportunità nelle competizioni elettorali, l'attuale legge elettorale calabrese risulta oramai palesemente incostituzionale per mancato adeguamento alle recenti modifiche introdotte nella legge cornice n. 165/2004 dalla legge n. 20/2016. In particolare, ai sensi del nuovo art. 4, I c., lett. *c-bis*, «nel caso in cui la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati devono essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena

---

<sup>17</sup> Nelle elezioni del 2005, le prime in cui viene applicata la misura *de qua*, su 17 liste provinciali, solo in cinque erano presenti due candidate, mentre le altre non superavano la soglia dell'unità.

l'annullamento delle preferenze successive alla prima»<sup>18</sup>. Con evidenza, non solo l'attuale legge elettorale calabrese non è stata ancora modificata per adeguarsi alla c.d. doppia preferenza, ma neppure essa riesce a limitare adeguatamente la sovra-rappresentazione in lista dei candidati dello stesso sesso in termini analoghi a quelli prescritti dal principio fondamentale statale. Del resto, in tale disciplina manca completamente un preciso limite in percentuale per i candidati dello stesso sesso in lista, visto che la necessaria presenza di almeno un candidato di ogni sesso si traduce in vincoli percentuali variabili (e comunque irrisori) a seconda del numero dei seggi assegnati in una determinata circoscrizione (e, dunque, in base al numero massimo dei soggetti candidabili in lista).

Il punto decisivo, però, è stabilire se, perdurando l'inerzia del legislatore regionale nel necessario adeguamento alle nuove norme della legge cornice, queste ultime possano comunque trovare diretta applicazione nelle prossime elezioni regionali. Del resto, l'inerzia del legislatore regionale calabrese nell'attuazione dei principi della legge cornice non è affatto una novità. Lo dimostra palesemente la questione relativa al divieto di terzo mandato per il Presidente, sulla quale qui non si indugia<sup>19</sup>.

Ora, al di là dei differenti modi di ricostruire il rapporto fra legge quadro statale e normativa regionale di dettaglio, la risposta sembra comunque negativa in ordine al limite massimo del 60% di candidati dello stesso sesso in una lista. Non si stabilisce infatti una precisa conseguenza per l'eventuale violazione della norma: inammissibilità *tout court* della lista, riduzione da parte dell'ufficio elettorale del numero dei candidati dello stesso sesso fino al limite consentito, etc. Sul punto, dunque, è difficile immaginare un'applicazione del limite in assenza della scelta discrezionale regionale. Ad una conclusione simile deve comunque giungersi anche per la disposizione sulla c.d. doppia preferenza, ancorché quest'ultima possa apparire in teoria suscettibile di immediata applicazione. È vero infatti che, una volta scelta la via del voto di preferenza, la stessa legge elettorale calabrese non potrebbe che riproporre l'identico meccanismo predisposto dalla legge cornice, ma è impensabile che si proceda a tal fine senza integrare la dettagliata normativa regionale sulle modalità di espressione del voto. Del resto, è emblematico che nulla abbia disposto

---

<sup>18</sup> Qualora, invece, siano previste liste bloccate, la legge elettorale regionale deve disporre l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale. Infine, nel caso in cui siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale deve assicurare l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.

<sup>19</sup> ...rinviandosi, per opportuni approfondimenti di dottrina e di giurisprudenza, al nostro *La legislazione*, cit., 186 ss.

la recente normativa statale sulla fase transitoria, ovvero sulla disciplina da applicare in attesa dell'adeguamento delle leggi elettorali regionali ai nuovi principi fondamentali in tema di pari opportunità. Ovviamente, poiché l'attuazione regionale non consiste unicamente in un "potere", qualora perdurasse l'attuale omissione del legislatore regionale nella conformazione ai nuovi principi statali, la questione potrebbe giungere alla Corte costituzionale nella sede del giudizio incidentale, incardinato a partire da un ricorso sugli esiti della prossima tornata elettorale.

### *7. Il peso degli esecutivi nel procedimento legislativo e le vicende giudiziarie*

L'introduzione in Calabria della forma di governo c.d. neoparlamentare, in combinato disposto con il sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza garantito, ha senza dubbio determinato un'evidente stabilità dell'esecutivo regionale, contandosi dal 2005 ad oggi (2017) solamente tre Presidenti della Giunta. Nel complesso, poi, possono individuarsi alcuni *trend* oramai consolidati.

Risulta accentuato, sia pure a costo di situazioni conflittuali, il peso del Presidente nei rapporti con il Consiglio e con gli assessori. Lo dimostra almeno in parte, nell'attuale legislatura, la percentuale delle leggi di iniziativa della Giunta (o dello stesso Presidente) sul numero di leggi complessivamente entrate in vigore. Sono infatti 82 su 260 i progetti di origine giuntale (31,54%), secondo una media inferiore a quella di alcune legislature precedenti, ma di questi progetti ben 56 (più del 68%) sono diventati leggi. Nel complesso, le leggi di iniziativa giuntale costituiscono il 47% di quelle totali (56 su 119). Va peraltro rimarcato che tale dato tiene conto di un *trend* discendente, in base al quale il peso della Giunta nella produzione legislativa, che ha raggiunto il picco massimo nel 2015 (con 22 leggi su 40 totali), è andato via via diminuendo sotto il profilo quantitativo. Nel momento in cui si scrive (Luglio 2017), il numero delle leggi di iniziativa consiliare è quasi il doppio di quello di origine giuntale.

Si aggiunga inoltre che in base al comma 8 *bis* dello Statuto, introdotto da ultimo con la legge reg. n. 15/2015, il Presidente della Giunta può delegare specifiche attività ai Consiglieri regionali, che in questo caso partecipano alle sedute della Giunta, senza diritto di voto, ove si discuta di questioni attinenti alle attività delegate. Per quanto l'esercizio della delega non dia luogo

ad alcuna indennità – né alla istituzione di struttura speciale di collaborazione, dovendosi avvalere degli uffici del Dipartimento cui la delega afferisce – è evidente che tale strumento rafforza ulteriormente la posizione del Presidente. Analogo effetto sortisce, peraltro, la disposizione statutaria (art. 37, III c.) che consente a quest’ultimo di porre la questione di fiducia sull’attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale.

Se è evidente l’accentuato peso politico del Presidente nei rapporti con il Consiglio – basti pensare alla circostanza singolare per cui le prime tre leggi dell’attuale legislatura sono di iniziativa diretta del Presidente della Regione e la loro approvazione è stata da quest’ultimo voluta già nella seduta di insediamento dell’organo legislativo – le percentuali nella produzione legislativa degli anni seguenti e le dinamiche interne alla Giunta testimoniano tuttavia una notevole pressione dei partiti, ora ad opera dei loro organi nazionali, ora, invece, dietro intervento della classe politica regionale. Così, l’iniziale Giunta Oliverio, colpita dallo scandalo “Rimborsopoli” che aveva travolto tre assessori (due dei quali ora rinviati a giudizio, insieme, fra l’altro, ad un *ex* Presidente della Giunta Loiero, a due *ex* Presidenti del Consiglio regionale ed a quattro parlamentari), era stata poi sostituita, su preciso *diktat* della dirigenza nazionale del partito di maggioranza, da una squadra di tecnici, che dunque aveva confinato le mire dei consiglieri regionali. Una nuova inchiesta, denominata “Mandamento ionico”, ha coinvolto di recente l’assessore allo sviluppo economico ed alla promozione delle attività produttive, dimessasi pochi giorni fa. Tale ennesima vicenda per taluni potrebbe preludere ad un ulteriore rimpasto, da tempo atteso e voluto dagli esponenti locali dei partiti di maggioranza, e, dunque, alla costituzione della terza Giunta Oliverio, dalla quale potrebbero essere esclusi, parzialmente o totalmente, i tecnici.

In verità, le vicende giudiziarie hanno colpito la Giunta anche nella precedente legislatura, conclusasi in via anticipata a seguito della condanna in primo grado (confermata in appello) del Presidente Scopelliti per peculato e abuso d’ufficio, della sua conseguente sospensione – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi della c.d. “legge Severino” – e poi della sua scelta di rassegnare le dimissioni. Rispetto alle altre vicende giudiziarie, quest’ultima ha fatto peraltro emergere una questione assai delicata, riguardante l’eventuale, paradossale ricandidatura e rielezione, consentita dalla legge del 2012, dell’*ex* Presidente sospeso (e dimessosi), il quale in

teoria, fino allo scadere del termine di sospensione (e salvo la sua “conversione” in incandidabilità), non potrebbe neppure nominare un vice-presidente e gli assessori. Fortunatamente, la temuta ricandidatura del Presidente uscente nella tornata di votazioni in Calabria del 2014 non si è verificata, a differenza di quanto accaduto con la ricandidatura dell’uscente Presidente Iorio (sospeso) nelle elezioni molisane del 2013.