

Corte cost., Sent., (ud. 19/10/2016) 22-11-2016, n. 243

ELEZIONI

Questioni di legittimità costituzionale

REGIONE

Calabria

Statuti regionali

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo GROSSI Presidente
- Alessandro CRISCUOLO Giudice
- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "
- Silvana SCIARRA "
- Daria de PRETIS "
- Nicolò ZANON "
- Franco MODUGNO "
- Augusto Antonio BARBERA "
- Giulio PROSPERETTI "

ha pronunciato la seguente

Svolgimento del processo

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della L.R. Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante "Modifica della L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)", promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria nel procedimento vertente tra W.F. e la Regione Calabria ed altri, con ordinanza del 20 marzo 2015, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di W.F., di G.M., di G.M. e della Regione Calabria, nonché l'atto di intervento di A.S. e G.M., nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico D.C.; udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Pasquale Nunziata per A.S. e G.M., nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito D.C., F.S.M. per W.F., O.M. per G.M., G.M. per G.M. e B.C. di Toritto per la Regione Calabria.

1. – Con ordinanza emessa il 20 marzo 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 123 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della L.R. Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante "Modifica della L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)", che prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale). La disposizione soppressa faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto.

È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 della L.R. Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), poiché la disposizione censurata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime cosiddetto di prorogatio, in mancanza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza.

Viene, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la L. 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, in quanto la disposizione censurata sarebbe stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale, da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

2. – Il giudizio a quo ha per oggetto il ricorso proposto da W.F. – candidata non eletta alla carica di Presidente della Giunta regionale calabrese – al fine di ottenere l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale elettorale, nella parte in cui non ha provveduto a proclamarla eletta alla carica di consigliere regionale.

Il TAR premette che il 3 giugno 2014 – con la comunicazione delle dimissioni del Presidente della Giunta – è intervenuto lo scioglimento del Consiglio regionale calabrese, ed ha avuto inizio il regime di prorogatio, con la conseguente limitazione delle funzioni consiliari agli atti necessari e urgenti.

Con la disposizione censurata, adottata l'11 settembre 2014, il legislatore calabrese ha soppresso l'art. 1, comma 2, secondo periodo, della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, che faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999. Quest'ultima disposizione contiene la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

Evidenzia il rimettente che questo intervento legislativo è avvenuto in pieno regime di prorogatio, senza che lo stesso fosse imposto dalla necessità di adeguarsi ai rilievi formulati nel ricorso n. 59 del 2014, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la L.R. 6 giugno 2014, n. 8, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)".

Con riferimento al requisito della rilevanza, il rimettente osserva che, laddove non fosse stata adottata la disposizione censurata, sarebbe ancora in vigore il richiamo all'art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999, che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto. Dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale discenderebbe, quindi, la caducazione della L.R. Calabria n. 19 del 2014 – nella parte in cui dispone la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della L.R. Calabria n. 1 del 2005 – e il conseguente annullamento degli atti impugnati, nella parte in cui impediscono alla parte ricorrente di essere proclamata eletta alla carica di consigliere regionale.

2.1. – Viene denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 18 dello statuto della Regione Calabria. Esso dovrebbe essere interpretato nel senso che, nel periodo di prorogatio, l'assemblea legislativa sia titolare unicamente "delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili" (sentenza n. 68 del 2010), essendo connaturale a tale istituto la limitazione dei poteri degli organi regionali, anche laddove non espressamente prevista dallo statuto regionale. Nell'ambito di tali attribuzioni – limitate in forza della deminutio della rappresentatività politica dell'organo legislativo in prossimità della sua scadenza – non potrebbe intendersi compresa l'adozione di una legge elettorale.

Il giudice a quo evidenzia che l'esistenza di limiti "immanenti" all'istituto della prorogatio è riconosciuta sia a livello nazionale, essendo l'istituto previsto dall'art. 61, secondo comma, Cost., al fine di assicurare la continuità funzionale del Parlamento, sia con riferimento alle assemblee regionali. Tale istituto costituisce, infatti, il punto di equilibrio tra il principio di rappresentatività e l'esigenza di continuità funzionale dell'attività cui sono preposti gli organi rappresentativi. Ne consegue che, pur dovendo escludersi un'assoluta paralisi delle attribuzioni riconosciute all'organo legislativo, è tuttavia connaturale alla prorogatio il "depotenziamento" delle ordinarie attribuzioni, dovendosi riconoscere alle assemblee regionali in fase pre-elettorale solo la "eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze" (sentenza n. 68 del 2010).

Il giudice a quo evidenzia che la disciplina della prorogatio degli organi elettivi regionali e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati è di competenza degli statuti regionali, in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost. (sentenza n. 304 del 2002). In particolare, nel caso in esame, sebbene l'art. 18, comma 2, dello statuto della Regione Calabria non preveda alcuna espressa limitazione, esso deve interpretarsi alla luce dei principi sopra riportati 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" (sentenza n. 68 del 2010).

Andrebbe, pertanto, esclusa, ad avviso del giudice a quo, la pienezza di poteri dell'organo legislativo ed, in particolare, quello di modificare la legge elettorale. Quest'ultima stabilisce, infatti, regole essenziali per il funzionamento di un sistema democratico e costituisce una delle massime espressioni del principio di rappresentatività politica, la quale è "attenuata" per gli organi in fase pre-elettorale e può esplicarsi, proprio alla luce delle esigenze di continuità funzionale sottese alla prorogatio, solo nell'adozione di atti necessari a garantire tale continuità.

2.2. – Ad avviso del giudice a quo, la questione di costituzionalità sarebbe non manifestamente infondata anche in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, viene richiamato il principio, affermato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo il quale "la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'art. 3 del Protocollo addizionale 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". Sono richiamate in particolare le decisioni della Corte di Strasburgo del 6 novembre 2012, nella causa *Ekoglasnost* contro Bulgaria, e dell'8 luglio 2008, nella causa *Partito laburista georgiano* contro Georgia.

Secondo questa giurisprudenza – che fa riferimento anche a norme di soft law non vincolanti, quale è l'art. 63 del "Codice di buona condotta in materia elettorale" elaborato dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) – sarebbero in contrasto con l'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 gli interventi legislativi in materia elettorale adottati a ridosso delle consultazioni, ovvero in un arco temporale anche non brevissimo, quale l'anno antecedente le elezioni, laddove non siano supportate da ragionevoli e adeguate giustificazioni o da esigenze di rispetto di interessi generali, eventualmente comparabili con quello alla stabilità della legislazione elettorale.

Osserva il rimettente che, nella fattispecie in esame, la norma censurata è stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo e vincolanti l'interpretazione delle norme della CEDU per il giudice nazionale, una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

3. – Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita W.F., parte ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Calabria.

In particolare, la ricorrente deduce che, con la disposizione censurata, il legislatore calabrese - pur dichiarando di modificare le sole norme della L.R. Calabria n. 8 del 2014 investite dal ricorso governativo n. 59 del 2014 - avrebbe, tuttavia, eliminato anche una norma estranea alle censure statali, che prevedeva la riserva del seggio consiliare al secondo classificato alle elezioni per la Presidenza della Giunta. Non sarebbe, infatti, ravvisabile alcun collegamento fra l'esigenza di scongiurare l'impugnativa governativa e l'eliminazione della riserva del seggio consiliare al secondo classificato, non essendo stata questa disposizione investita dalle censure governative.

Ad avviso della parte ricorrente, la previsione della nomina a consigliere regionale del secondo classificato alle elezioni presidenziali sarebbe volta a tutelare le opposizioni, garantendo la presenza in Consiglio regionale del leader della minoranza più rappresentativa. Tale scelta, peraltro, si collocerebbe nel contesto di una forma di governo, quella regionale, assai incline alla "personalizzazione". Questa impostazione, in riferimento al ruolo delle opposizioni, si rifletterebbe nella garanzia della presenza nel Consiglio regionale di un ideale "presidente ombra".

D'altra parte, secondo la ricorrente, per scongiurare l'impugnazione governativa, sarebbe stato sufficiente eliminare il rinvio all'art. 5 della L.Cost. n. 1 del 1999, nella sola parte in cui esso consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si può, infatti, verificare esclusivamente nel caso, invero infrequente, in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

Il Consiglio regionale, versando in regime di prorogatio, avrebbe dovuto limitarsi ad interventi "minimali", strettamente proporzionati e assolutamente necessari a soddisfare l'esigenza di scongiurare il ricorso del Governo. Viceversa, la disposizione censurata - nella parte in cui elimina il rinvio all'intero contenuto dell'art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del suo primo comma - eccederebbe l'ambito dei poteri legittimamente esercitabili dal Consiglio regionale in prorogatio.

Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, la parte ricorrente evidenzia che - alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo - il cambiamento della legislazione elettorale non dovrebbe essere effettuato durante l'anno precedente le elezioni. Inoltre, dovrebbe essere evitata "ogni misura adottata nel campo della legislazione elettorale che sembra operare, da sola o a titolo principale, ai danni dell'opposizione". Infine, le modifiche dovrebbero essere prevedibili, dirette a scopi legittimi e proporzionate.

Ad avviso della ricorrente, nessuna di tali condizioni sarebbe soddisfatta nel caso in esame: infatti, la modifica in contestazione, oltre ad essere stata introdotta poco più di due mesi prima delle elezioni, sarebbe lesiva delle ragioni dell'opposizione consiliare - in quanto esclude la presenza in assemblea del leader della minoranza più rappresentativa - e sarebbe, altresì, sproporzionata ed imprevedibile, in quanto modificativa di un corpus normativo in vigore da circa quindici anni.

4. – Si è, inoltre, costituito G.M., in qualità di parte controinteressata nel giudizio a quo, chiedendo che sia dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Calabria.

Viene evidenziato, in particolare, che la modifica della disciplina elettorale regionale avrebbe costituito un adempimento necessario ed indifferibile per garantire lo svolgimento delle imminenti elezioni, in considerazione dell'impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento alla precedente disciplina elettorale regionale.

L'intervento legislativo in esame sarebbe stato, inoltre, reso necessario dal D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo 2011), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, che limita a trenta il numero dei consiglieri regionali e che, pertanto, non consente l'attribuzione del seggio aggiuntivo al candidato "miglior perdente".

Si osserva, infine, che tale attribuzione non costituirebbe neppure espressione di un principio fondamentale, in quanto non prevista dalla L. 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione).

5. – Nel giudizio si è costituito G.M., anch'egli in qualità di parte controinteressata nel giudizio a quo, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Ad avviso dell'esponente, sussisterebbero tutte le condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono giustificare l'intervento legislativo in regime di prorogatio.

Dall'esame dei lavori preparatori e del dibattito consiliare che ha preceduto tale intervento, emergerebbe, infatti, che la necessità di modificare la L.R. Calabria n. 1 del 2005 era imposta dall'esigenza di eliminarne le parti oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale intervento sarebbe stato, altresì, accompagnato dal requisito dell'urgenza, in quanto destinato a consentire il regolare svolgimento delle imminenti elezioni del nuovo Presidente della Giunta e del nuovo Consiglio regionale, evitando il rischio dell'annullamento delle stesse.

Sarebbe, inoltre, da escludere che la L.R. Calabria n. 19 del 2014 abbia costituito una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori. La drastica riduzione della soglia di sbarramento al 15% e l'eliminazione della possibilità di seggi aggiuntivi sovrannumerari costituivano, infatti, scelte sostanzialmente vincolate dal ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri. In questa prospettiva, con la disposizione oggetto di censura, il legislatore regionale calabrese avrebbe voluto

sopprimere ogni riferimento alla previsione di seggi aggiuntivi soprannumerari, connessi sia all'attribuzione del premio, sia all'elezione del candidato presidente arrivato secondo.

Di converso, il mantenimento della previsione dell'elezione del candidato alla presidenza regionale arrivato secondo, avrebbe richiesto la formulazione di un'espressa previsione, di carattere innovativo, volta a individuare quale seggio sottrarre (alle minoranze e, presumibilmente, alla maggiore coalizione di minoranza), al fine di riservarlo al primo candidato presidente non eletto. Ma ciò avrebbe esposto la nuova legge al rischio di ulteriori impugnazioni e ne avrebbe allontanato il contenuto dalla volontà di limitarsi a recepire le censure governative.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., viene evidenziato che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non ha assunto il periodo di un anno – indicato dal "Codice di buona condotta in materia elettorale" della Commissione di Venezia – quale elemento in sé ostativo a modifiche della legislazione elettorale. Essa avrebbe, invece, ritenuto illegittime solo quelle modifiche che – anche in ragione dell'essere adottate a breve distanza dal voto – possano essere considerate non neutrali e suscettibili di comprimere il diritto di elettorato attivo e passivo, in quanto finalizzate alla conservazione degli equilibri politici in essere, indipendentemente dal voto successivamente espresso. Nel caso in esame, invece, l'intervento legislativo – finalizzato a risolvere il contenzioso pendente in relazione alla L.R. Calabria n. 8 del 2014 – dovrebbe ritenersi legittimo proprio in vista delle imminenti elezioni. Inoltre, il suo contenuto non potrebbe qualificarsi come volto a ostacolare la partecipazione degli elettori o delle forze politiche, né come strumento per consolidare la maggioranza uscente.

6. – Con atto depositato il 14 settembre 2015, sono intervenuti in giudizio A.S. e G.M., nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico D.C., chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria.

In via preliminare, a sostegno della propria legittimazione ad intervenire nel presente giudizio, essi deducono la sostanziale continuità della formazione politica di appartenenza con quella, precedente, del partito D.C., attraverso riferimenti ad alcune pronunce giudiziali che avrebbero escluso lo scioglimento del partito D.C..

Le parti intervenienti hanno, inoltre, evidenziato l'importanza del momento della consultazione elettorale ai fini dello svolgimento dell'attività politica, sottolineando l'impegno profuso dal partito nella preparazione della campagna elettorale della Regione Calabria. Nel merito, hanno illustrato le ragioni a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata, chiedendone l'annullamento.

7. – La Regione Calabria, si è costituita in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Anche la difesa regionale evidenzia come la necessità di adottare la disciplina oggetto di censura discenda dall'esigenza di emendare la legge elettorale calabrese dai rilievi sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2014, al fine di consentire, nell'imminenza dello svolgimento delle elezioni regionali, il corretto svolgimento delle operazioni elettorali e il regolare esercizio del diritto di voto.

La disposizione in esame ha, infatti, espunto dalla legge elettorale della Regione Calabria l'espresso richiamo all'art. 5 della L. Cost. n. 1 del 1999, poiché esso – nel riservare un seggio in Consiglio regionale al candidato che abbia conseguito un numero di voti immediatamente inferiore al candidato eletto Presidente della Giunta – avrebbe comportato l'attribuzione di un seggio aggiuntivo.

La disposizione censurata sarebbe, quindi, stata emanata in ragione della necessità indifferibile ed urgente di adeguare, nell'imminenza delle elezioni regionali, la disciplina elettorale regionale alle norme di razionalizzazione della finanza pubblica introdotte con l'art. 14 del D.L. n. 138 del 2011 che fissavano, per la Regione Calabria, il numero massimo inderogabile di trenta consiglieri.

Viene, inoltre, eccepita l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per mancanza di una congrua motivazione sulla rilevanza e per genericità della censura, non risultando puntualmente esplicitate le ragioni di lesione del diritto di elettorato, avuto riguardo alle norme della CEDU.

La difesa regionale sottolinea che, proprio alla luce della richiamata sentenza della Corte di Strasburgo (decisione 6 novembre 2012, causa Ekoglasnost c. Bulgaria), le modifiche della normativa elettorale nei dodici mesi precedenti le elezioni si porrebbero in contrasto con i principi convenzionali solo nel caso in cui esse comprimano il diritto di elettorato senza adeguata ragione, come avverrebbe laddove la modifica non risponda ad alcun interesse generale, o risulti ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni.

Di converso, ad avviso della difesa regionale, l'ordinanza di rimessione si limiterebbe ad indicare il mero profilo temporale, senza illustrare le ulteriori ragioni per le quali le modifiche normative oggetto di censura comprimano il diritto di elettorato. Da ciò discenderebbe, quindi, la genericità e non ammissibilità della questione, così come formulata.

La Regione Calabria ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità dell'intervento di A.S. e G.M., nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito D.C., non solo poiché essi non hanno preso parte al giudizio a quo, ma anche poiché il partito che essi rappresentano non ha ottenuto alcun seggio nel Consiglio regionale, non avendo superato la soglia di sbarramento. Pertanto, ad avviso della difesa regionale, l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe in alcun modo riflettersi nella sfera giuridica del partito da essi rappresentato.

Quanto al merito della questione, la Regione Calabria ritiene infondate le censure del rimettente, poiché la disposizione censurata sarebbe giustificata dall'esigenza di emendare la legge elettorale calabrese dai profili di illegittimità costituzionale formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014. Con tale impugnativa, sono state censurate alcune disposizioni della L.R. Calabria n. 8 del 2014, tra le quali anche la norma che prevedeva l'attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa.

La pendenza di tale ricorso, unitamente alla necessità di procedere ad operazioni elettorali scevre da qualsivoglia profilo di illegittimità, avrebbe quindi imposto al Consiglio regionale, ancorché in regime di prorogatio, di intervenire per eliminare i vizi connessi all'assegnazione dei seggi aggiuntivi.

D'altra parte, ad avviso della Regione Calabria, non sarebbe fondata neppure la questione formulata con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU. Infatti, il parametro convenzionale non sarebbe riferibile agli strumenti con i quali assicurare la rappresentatività degli organi politici, ma alle modalità attraverso le quali l'esercizio del diritto di voto deve essere garantito.

La disposizione censurata si limiterebbe a realizzare l'adeguamento del sistema elettorale regionale ai principi previsti dal legislatore statale, senza condizionare la libertà delle elezioni, né costituire condizione eccessivamente stringente per la libera partecipazione alle stesse.

La difesa regionale esclude, d'altra parte, che l'intervento legislativo nell'anno precedente alle consultazioni determini – di per sé – la violazione della disposizione CEDU. A questo riguardo, viene richiamata quella giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto che "le modifiche della normativa regionale nei dodici mesi precedenti le elezioni si pongono in contrasto con i valori costituzionali solo se esse comprimono il diritto di voto senza adeguata ragione, come avviene nel caso in cui la modifica non risponde ad alcun interesse generale" (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, sezione giurisdizionale, sentenza 28 gennaio 2015, n. 76). Viceversa, nel caso in esame, il TAR si sarebbe limitato a considerare il mero dato temporale della prossimità alle elezioni e non avrebbe considerato le ragioni che hanno indotto il Consiglio regionale ad adottare la disposizione censurata, al fine di verificare se sussista una reale compromissione del diritto di voto.

Motivi della decisione

1. – Con ordinanza emessa il 20 marzo 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 123 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L.R. Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante "Modifica della L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)", che prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della L.R. Calabria 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale). La disposizione soppressa faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

1.1. – È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 della L.R. Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), poiché la disposizione censurata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, in mancanza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza.

1.2. – Viene, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la L. 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni. La disposizione censurata sarebbe stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale, da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

2. – Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento di A.S. e G.M., nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico D.C..

3. – La questione sollevata in riferimento all'art. 123 Cost. è fondata.

3.1. – Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'istituto della cosiddetta prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie nelle quali "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, è stato 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). Pertanto, "è pacifico ... 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" (sentenza n. 181 del 2014).

Nel caso in esame, risulta che, con atto del 29 aprile 2014, il Presidente della Giunta regionale ha rassegnato le proprie dimissioni e, nella seduta del Consiglio regionale del 3 giugno 2014, ha "definitivamente congedato i consiglieri". A norma dell'art. 126 Cost. e degli artt. 17 e 33 dello statuto della Regione Calabria, le dimissioni del Presidente della Giunta comportano lo scioglimento anticipato del Consiglio e la convocazione di nuove elezioni per la rinnovazione del Consiglio stesso e del Presidente della Giunta regionale.

Con decreto n. 91 del 15 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1-bis della L.R. Calabria n. 1 del 2005, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha fissato per il 23 novembre 2014 la convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale e l'elezione del Presidente della Regione.

Ciò premesso, la L.R. n. 19 del 2014, oggetto di censura, approvata il 12 settembre 2014, nel periodo compreso fra la scadenza anticipata del mandato del precedente Consiglio regionale e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni (avvenuta il 9 dicembre 2014), risulta adottata quando l'assemblea legislativa regionale era in regime di prorogatio.

3.2.– Quanto all'estensione dei poteri degli organi legislativi durante la fase della prorogatio, va preliminarmente rilevato che la L.Cost. n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e la fissazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, "che stabilisce anche la durata degli organi elettivi" (art. 122, primo comma, Cost.). Sulla base di queste previsioni normative e di quanto successivamente previsto nella L.Cost. 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è stata riconosciuta l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina della prorogatio (sentenza n. 196 del 2003).

Al riguardo, lo statuto della Regione Calabria, all'art. 18, comma 2, stabilisce che "Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio". Nel medesimo statuto, tuttavia, non si rinviene alcuna espressa indicazione sull'estensione dei poteri del Consiglio regionale durante la fase di prorogatio. D'altra parte, anche il regolamento interno del Consiglio regionale si limita a indicare i riferimenti temporali dell'esercizio delle funzioni, senza tuttavia prevedere limiti di contenuto.

Il silenzio dello statuto regionale è, peraltro, irrilevante, in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, "di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza" (sentenza n. 468 del 1991), limitati al "solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili ..." (sentenza n. 68 del 2010). È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazioni ai poteri del Consiglio regionale "non può che essere interpretata 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", dovendo ritenersi "immanente all'istituto" della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010).

D'altra parte, il requisito della necessità ed urgenza non costituisce l'unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in prorogatio, poiché sussiste anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali o legislative statali. Durante questa fase, il Consiglio regionale è tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano "indifferibili e urgenti" al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario (sentenze n. 157 del 2016 e n. 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015).

3.3.– Nel caso in esame, la disposizione censurata ha eliminato per intero il secondo periodo dell'art. 1, comma 2, della L.R. Calabria n. 1 del 2005 e con esso il richiamo, ivi contenuto, all'art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede la disciplina della nomina a consigliere regionale del candidato che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta. Tale previsione era stata recepita dalla L.R. Calabria n. 1 del 2005, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, che faceva "... salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14, della L. 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla L. 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della L.Cost. 22 novembre 1999, n. 1".

Al fine di valutare la denunciata violazione dei limiti immanenti all'organo legislativo in prorogatio, occorre considerare la disposizione oggetto di censura alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se, ed in quale misura, essa risulti effettivamente necessitata da tale contesto.

3.4.– In particolare, nel caso in esame risulta che, con ricorso n. 59 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato, tra l'altro, l'art. 4, comma 1, lettera e), della L.R. Calabria 6 giugno 2014, n. 8, recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)", il quale, nel modificare la L.R. Calabria n. 1 del 2005, aveva innalzato dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa. Nel ricorso statale veniva denunciata, in particolare, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui è espressione l'art. 14 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2001, n. 148, poiché "la possibilità di prevedere seggi aggiuntivi non è infatti più in linea con lo Statuto della Regione Calabria, come da ultimo modificato in relazione al numero di consiglieri fissato in trenta (più il Presidente)".

Nelle more del giudizio instaurato con tale ricorso, è entrata in vigore la L.R. Calabria n. 19 del 2014. Essa ha modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese, comprese quelle censurate nel ricorso n. 59 del 2014. Con ordinanza di questa Corte n. 285 del 2014 è stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo, in considerazione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dall'esame del dibattito in sede consiliare e della stessa relazione illustrativa alla proposta di legge in esame, emerge che l'esigenza di modificare la legge elettorale è derivata dalla volontà "... di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali ... apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata L.R. n. 8 del 2014".

3.5.– Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti dei poteri degli organi elettivi in prorogatio, l'obiettivo di adeguarsi ai rilievi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014 e di scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale, appare idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento (sentenza n. 157 del 2016). Tuttavia, nel caso in esame, tale obiettivo è stato realizzato dal legislatore calabrese attraverso modifiche della legge elettorale riferite non solo alle disposizioni direttamente attinte dall'impugnativa (l'art. 4 della

L.R. Calabria n. 1 del 2005, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera e), della L.R. n. 8 del 2014), ma anche ad altre, ed in particolare, per quanto qui interessa, attraverso l'eliminazione del richiamo, contenuto nell'art. 1 della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, all'art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999, il quale prevede la riserva di un seggio al candidato miglior perdente.

Di converso, per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l'intervento a quella sola parte dell'art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si potrebbe, infatti, verificare esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

La necessità dell'intervento legislativo durante la prorogatio può essere, infatti, ravvisata solo con riferimento alle modifiche della legge elettorale direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità.

Nel caso in esame, non ricorreva la necessità di intervenire su disposizioni che, oltre a non formare oggetto di alcuna impugnativa, non ricadevano, neppure indirettamente, nell'oggetto delle censure relative alla previsione di seggi aggiuntivi e, quindi, al superamento del numero massimo di consiglieri, stabilito dall'art. 14 del D.L. n. 138 del 2011. La disposizione censurata ha eliminato, infatti, dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L.R. Calabria n. 19 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale, pertanto, appare meritevole di accoglimento per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della L.Cost. n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.

Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della L.R. Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante "Modifica della L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)", per la parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della L.Cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.