Senso dello Stato, familismo amorale e *ndrangheta*

Il problema dell'inquinamento criminale e della partecipazione politica in Calabria

Alessio Rauti; Antonino Spadaro

1. Premessa. Rimedi eccezionali per un male eccezionale... ma nel pieno rispetto delle regole dello Stato di diritto

Senza dubbio la *ndrangheta* è, oggi, l'organizzazione criminale più importante in Italia ed una delle più importanti nel mondo, con significative ramificazioni internazionali. Si tratta di un'organizzazione criminale familiare che in Calabria, terra di origine, assume caratteri di eccezionalità. Dunque, se non si vuole negare la sua evidenza, come tutti i fenomeni eccezionali esige, soprattutto ma non solo in Calabria, una risposta eccezionale dello Stato e della società civile. Se non si prende atto con freddo realismo dell'inaudita e preoccupante gravità e diffusione della *ndrangheta*, si rischia di sottovalutarla, rendendo ancor più difficile l'attuale resistenza alla sua tracotanza. È impensabile che una normale società civile e una normale organizzazione dello Stato possano, al punto in cui siamo giunti, non combattere, ma effettivamente tentare di sradicare tale fenomeno. Forse è vero che si potrebbe sconfiggere militarmente l'organizzazione criminosa in termini di "anni" (10, 15?), ma se davvero si vuole cercare di eliminare in radice il fenomeno occorrerà più tempo (almeno un paio di "decenni"?) e serviranno una società civile eccezionale, ossia particolarmente matura e determinata,

e un'organizzazione complessiva dello Stato (magistratura, forze dell'ordine, centri di istruzione e formazione) non ordinaria, ma assolutamente eccezionale, perché dotata di beni, normative e mezzi eccezionali.

Bisogna accettare l'idea che schmittianamente è in atto una vera e propria "guerra" fra lo Stato e questo suo, non *hostis* (nemico esterno), ma — ciò ch'è più subdolo e arduo — *inimicus* (nemico interno). Naturalmente, viste le dimensioni internazionali del fenomeno, la guerra è anche fra la *ndrangheta* e le polizie di tutto il mondo (Interpol), ma la questione riguarda essenzialmente l'Italia e purtroppo soprattutto la Calabria. In questo conflitto continuo e terribile (perché non ha i tratti romantici del *far west*), mentre lo Stato si è rivelato troppo spesso debole, per la ritrosia o il timore di usare fino in fondo tutta la sua forza, l'organizzazione criminale — che pure è discreta e non ama le prime pagine dei giornali — non mostra alcuno scrupolo e vessa, intimidisce, opprime, tortura e uccide senza esclusione di colpi.

Per quanto la gran parte della società calabrese sia sana e nonostante la *ndrangheta* abbia ricevuto colpi pesantissimi con centinaia e centinaia di arresti e con sequestri di 1000 beni immobili per circa 1 miliardo di euro, è impensabile che una società civile normale e un'organizzazione della cosa pub-

blica *ordinaria* possano farcela a resistere a una simile oppressione, a meno di non richiedere un continuo e straordinario eroismo a tutti i cittadini, dai bambini alle vecchiette, e uno sforzo sovrumano, ma meglio sarebbe dire disumano, alla magistratura e alle forze dell'ordine.

Occorrono dunque — *repetita iuvant* — norme, mezzi e risorse eccezionali. Si noti bene: non stiamo dicendo, semplicisticamente, che vanno sospese le garanzie costituzionali, le quali purtroppo *di fatto* — anche se non si dice — in qualche caso sono già sospese. Ciò che accade, per esempio, almeno in tre casi: *a)* quando in un Comune i candidati alle elezioni sono esattamente quanti sono i posti disponibili in consiglio comunale, vera beffa al valore costituzionale della partecipazione politica; *b)* quando in interi paesini dell'Aspromonte, dopo un certo orario, vige il coprifuoco, in barba alla libertà costituzionale di circolazione; *c)* quando i candidati eletti — sul piano comunale, provinciale, regionale e nazionale — formalmente godono, come si sa, della garanzia del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), sicché *sembrano* liberi, ma di fatto e sostanzialmente spesso sono “vincolati” *usque ad mortem* alla famiglia mafiosa i cui voti sono stati determinanti per l'elezione (come risulta da varie intercettazioni delle forze dell'ordine). Non si ratta, dunque, di sospendere le garanzie costituzionali, ammesso che non siano già sospese. Si tratta piuttosto, semplicemente, di predisporre mezzi e misure, quantitativamente e qualitativamente adeguate alla realtà calabrese che è profondamente diversa da quella di altre Regioni d'Italia, poiché la *ndrangheta* non è più, da tempo, semplicemente un'organizzazione criminale, ma un “sistema di potere” diffuso, oppressivo e terroristico, che

non ha problemi economici (essendo ricchissimo) e che è profondamente radicata sul territorio, in un contesto povero, non solo in senso economico, e ormai troppo “provato”. Purtroppo non sempre si avverte che la questione non è marginale–locale (non riguarda solo, quindi, una piccola parte del Paese), ma nazionale–globale (interessando l'Italia ed il mondo).

Ciò premesso, in questa sede ci si limiterà ad offrire solo qualche riflessione sulla necessità di una risposta *sociale e formativa* — prim'ancora che istituzionale–penale *tout court* — al fenomeno criminoso in esame, sul terreno specifico della *partecipazione politica* in Calabria, accennando alle radici storiche e antropologiche del male (Parte I) e alla delicata problematica elettorale (Parte II). Anche per queste ragioni, il lavoro d'insieme — che complessivamente privilegia la disamina del sistema elettorale (II) — ha carattere “metodologicamente impuro”, perché intrinsecamente inter–disciplinare.

Parte I

Due nemici mortali: senso della cosa pubblica (Stato costituzionale) ed egoismo del clan (Familismo amorale)

2. Dalla mera legalità (formale rispetto della legge) alla legalità costituzionale (rispetto della legge “legittima”, ossia costituzionale–giusta)

Quella calabrese è, oggi, una società post-moderna e caotica come il resto della realtà italiana, che ha subito un processo di secolarizzazione straordinariamente accelerato

negli ultimi 50 anni. Se ciò è vero, tuttavia probabilmente non si può capire, o si capisce ben poco, del fenomeno della *'ndragheta* calabrese — che forse troppo semplicisticamente viene oggi assimilato agli altri tipi di criminalità organizzata presenti in Italia (mafia, camorra, sacra corona unita) — se non si ricostruisce, in senso storico–antropologico–sociologico, oltre che squisitamente politico e giuridico, la particolare situazione calabrese che lo ha reso possibile, alimentato e incrementato nel tempo. Infatti, se è vero che molti sono i tratti che accomunano la Calabria al resto del Paese, e in particolare al Sud Italia, non mancano alcune peculiarità tutte calabresi.

Naturalmente — poiché chi scrive non è storico–antropologo–sociologo, ma giurista — si invoca la clemenza del lettore. In ogni caso reputiamo che possa essere utile conoscere anche il *punto di vista* del giurista giuspubblicista, segnatamente del costituzionalista, proprio per la comprensione/qualificazione del contesto che spiega i due mondi, o universi culturali, radicalmente contrapposti che qui si sono messi a confronto: quello (locale) della *ndrangheta* e quello (europeo e universale) dello Stato di diritto o *melius* — come subito si preciserà — dello Stato costituzionale.

Com'è noto e in estrema sintesi, tutta l'Italia, ma segnatamente il Sud Italia, è sempre stato terra di conquista da parte di potenze straniere dominanti (greci, romani, barbari, bizantini, arabi, normanni, svevi, angioini, aragonesi, ecc.), dando vita da parte delle popolazioni di volta in volta interessate a reazioni diverse, ma (con le dovute eccezioni e reazioni) troppo spesso semplificabili nell'infelice, rassegnata formula romanesca: *Franza o Spagna, purché se magna*. Così pure, venendo

a giorni a noi più vicini, forse può essere utile ricordare — tra infinite cose — che l'Italia, sia nella I che nella II guerra mondiale, all'inizio fu alleata di qualcuno e alla fine, invece, si ritrovò... dall'altra parte. Ora, senza per forza scadere in stereotipi e per quanto le tracce del passato più remoto tendano a sfumarsi nel tempo, è possibile cogliere, o riconoscere, che questo — della *sopravvivenza*, sempre e comunque — come altri aspetti non sempre felici finiscono col costituire tratti di continuità della storia dell'Italia, con un accentuazione di distacco e disincanto ancora maggiore soprattutto nell'Italia centro–meridionale.

Nel quadro generale qui appena accennato, la Calabria, tranne che durante il suo splendido ma lontanissimo passato magno–greco, non si è sottratta al suo analogo destino di rassegnazione alla sopravvivenza, con almeno tre peculiarità/svantaggi: *a*) di non aver fatto l'esperienza dell'autonomia dei Comuni e ciò, insieme a gran parte del resto del Sud, ne ha prolungato molto la sua fase feudale con relativa mentalità (caratterizzata da vessazioni, balzelli, soprusi, ecc.); *b*) di aver subito, forse più delle altre Regioni meridionali, il processo di *piemontesizzazione*, senza disporre di sufficienti anticorpi culturali locali per resistere ai processi di uniformizzazione imperanti (si pensi che l'esistenza di centri di alta cultura — vere Università — in Calabria si ha solo nel secondo dopoguerra); *c*) di essere sempre stata, anche per la sua tormentata orografia, internamente “divisa” (costiera e montana, greca e latina, *citra* ed *ultra*, ecc.), al punto che è più corretto parlare di “Calabrie”, fino all'attuale configurazione in 5 Province e ben 409 Comuni per appena 2 milioni di abitanti.

Anche i due fenomeni più significativi della storia italiana recente — il Risorgimento e

la Resistenza — hanno visto la Calabria, per ovvie ragioni che qui non è il caso di ricordare, attiva solo nel primo caso¹ e comunque con forti forme di opposizione popolare interna (sanfedismo e, poi, brigantaggio, che si trascinò nel tempo: si pensi che il famoso brigante Musolino, nato nel 1876, muore poco più di 50 anni fa: nel 1956)².

Insomma, l'affermazione di un'identità comune in vista di un bene comune — premesse indispensabili per la formazione di una vera comunità politica o Stato — trovano la Calabria e i calabresi, pur formalmente sempre presenti nella storia nazionale (si pensi ai molti caduti nella I guerra mondiale), soggetti ad un atavico destino di marginalità, ancora sostanzialmente all'opposizione, o passivi, o coinvolti del tutto marginalmente nella partecipazione alla vita nazionale, attraverso ridotte élites politico-culturali. La *marginalità* è data anche dal numero esiguo di abitanti sul territorio, in gran parte dovuto alla storica imponenza del fenomeno migratorio, interno ed esterno, al punto che oggi forse sono più i calabresi fuori della Calabria di quelli oggi presenti in Calabria. Questi ultimi, negli ultimi 30 anni ormai si sono stabilizzati/immobilizzati, fra nascite/morti ed emigrazioni, costantemente sui 2 milioni. Un esempio illuminante ed emblematico: pare che i calabresi residenti a Roma siano di più degli abitanti della più popolosa città della Regione (Reggio, infatti, ha solo 180.000

abitanti). Città piene di “calabresi”, come si sa, sono anche all'estero: Toronto, Buenos Aires, ecc. È un dato su cui riflettere quale segno di marginalità e di perdita di risorse umane, che invece potrebbero costituire un potenziale volano di sviluppo per la Regione (anche quando, dall'esterno, riuscissero a valorizzare la terra d'origine).

Ma veniamo al punto. Il filo rosso che sembra accomunare nel corso della storia la condizione dei calabresi — come in genere di ogni gruppo sociale povero, costretto all'emigrazione, frammentato e soggetto a secolari vessazioni — è un'ancestrale aspirazione alla libertà e alla giustizia, in tutte le sue forme: fine dei soprusi da parte dei dominatori di turno, fine della povertà, superamento della marginalizzazione, cessazione dell'isolamento, ecc. Tutte aspirazioni legittime, che però i Borboni, nel Regno delle due Sicilie, benché probabilmente fossero meno peggiori di quanto si pensi, sicuramente non soddisfecero, non ponendo le basi di una vera comunità solidale, di cittadini attivi e partecipi della cosa pubblica.

Proprio il tentativo di dare una risposta istituzionale alla ricordata e così diffusa *aspirazione umana alla giustizia* — comune a tutti i gruppi sociali deboli e marginali — costituisce, a ben vedere, il crinale che segna il passaggio dal semplice *Stato liberale di diritto*, che certo costituisce un salto notevole rispetto al precedente modello dello Stato assoluti-

1. Sull'importante ruolo che la Calabria, e in genere le popolazioni meridionali, ebbero nel Risorgimento — nonostante spesso non emerga dalla letteratura ricorrente — cfr., fra i tanti: L. VILLARI, *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, Roma — Bari Laterza 2009, *passim* e A. CAZZULLO, *Viva l'Italia. Risorgimento e Resistenza: perché dobbiamo essere orgogliosi della nostra Nazione*, Milano A. Mondadori Editore 2010, spec. 47 ss.

2. Il peso antico, tra i tanti, del luogo comune “Calabria = brigantaggio”, si può scorgere leggendo il racconto *Il Mancino (storia del mancino guercio di Tula e della pulce d'acciaio)*, scritto nel 1882 dal russo N. LESKÒV (trad. it in ID., *Il viaggiatore incantato e altri racconti*, Roma 2004, 385), dove *incidenter* si trova il seguente passo: «Questa pistola è opera di un'inimitabile arte sconosciuta, il nostro ammiraglio la strappò dalla cintola di un capo brigante in Kandelabrija (sta per Calabria)». Siamo nel 1882!

sta autocratico, all'attuale *Stato costituzionale*, in cui l'istanza superiore e perenne di giustizia viene assorbita in modo non violento dal e nell'ordinamento giuridico attraverso l'idea di Costituzione.

La Costituzione è o dovrebbe essere, infatti, la casa di tutti, la "tavola dei valori comuni" che tutti possono invocare a difesa dei propri diritti proprio perché sono da tutti e preventivamente riconosciuti: solo in tal senso e a queste condizioni (*rectius*: pre-condizioni, che ovviamente comportano anche doveri) esiste la possibilità di un bene comune, di una cosa pubblica, di uno Stato. Inoltre, l'idea di Costituzione e di costituzionalismo, pur laiche, presuppongono un atteggiamento intrinsecamente religioso ed altruistico/etero-centrico: l'amore dei lontani, nello spazio (verso i non cittadini, che comunque godono dei diritti umani) e nel tempo (verso le generazioni future, le cui legittime aspettative vanno garantite già oggi)³.

Fatte queste precisazioni, è bene rimarcare che il passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale, segna l'evoluzione dalla legalità *formale* — che vede, sì, le leggi prodotte da parlamentari eletti dai cittadini, ma comunque questi ultimi sempre soggetti/subordinati alla Pubblica Amministrazione — alla legalità *sostanziale*, che vede invece le stesse leggi e gli atti della Pubblica Amministrazione sottoposti al potenziale controllo e invalidazione se in contrasto con i supremi valori di giustizia dell'ordinamento (ossia se in contrasto con la Costituzione).

Si comprenderà che il passaggio dall'obbedienza alla legge "perché legge" (prodotta da

un organo elettivo) all'obbedienza alla legge solo se e "perché legittima", cioè giusta (*rectius*: costituzionale) è stato ed è decisivo, ma purtroppo esso in Calabria non sembra ancora *del tutto* avvenuto e compreso: lo Stato c'è, ma non sempre viene percepito come casa comune e solidale. Per le secolari vessazioni subite, residua ancora in molti calabresi l'idea che lo Stato, e la sfera pubblica in genere, non siano risorse, ma ostacoli/problemi o tutt'al più ambiti (*pubblici*) da sfruttare (per scopi *privati*).

Naturalmente quest'atteggiamento non va generalizzato (visto che, s'è già detto, una gran parte della popolazione è sana e in Calabria non mancano fedeli servitori dello Stato), ma la sua significativa presenza non deve stupire, visti gli accennati retaggi storici calabresi e l'ignoranza diffusa, come non deve stupire invece il diverso atteggiamento medio della popolazione locale, per esempio, del Lombardo-Veneto, vista invece la pregressa e diversa tradizione dell'efficienza amministrativa austroungarica.

Insomma: in Calabria lo Stato non sempre è stato, e purtroppo non sempre è, considerato lo strumento attraverso cui conseguire/ottenere giustizia. L'idea che la lotta per la libertà e la giustizia (in senso lato-mente giusnaturalistico) siano possibili non *contro* lo Stato, in modo eversivo (terrorismo) o anti-giuridico (crimine), ma invece proprio *dentro* lo Stato (in senso giuspositivista), attraverso la dichiarazione di illegittimità/incostituzionalità delle leggi e l'annullamento degli atti amministrativi illegittimi dei pubblici poteri, non fa ancora sufficiente pre-

3. Per tutti questi concetti sia consentito rinviare, fra gli altri, spec. ai nostri: *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano Giuffrè 2006, 1630 ss.; *Costituzionalismo*, per *Enciclopedia filosofica*, vol. III, Milano Bompiani 2006, 2369 s.; *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale (sulle radici "religiose" dello Stato "laico")*, Torino Giappichelli 2008, spec. 92 ss. Nei lavori citati, ulteriore bibl.

sa nella gente comune calabrese (e in genere meridionale) che vuole/cerca un potente cui rivolgersi per ottenere giustizia e non percepisce che solo lo Stato “può” (ovvero ha il diritto/dovere) di essere potente.

Un antico proverbio calabrese, per molti versi di una profondità sconvolgente, recita: «*dui su i potenti: u re e u pezzenti*» [due sono i potenti: il re e il pezzente]. Potrebbe dirsi che con questa formula in poche, lapidarie parole si sintetizza un vero e proprio trattato di scienze politiche. In una semplice frase, infatti, si evidenziano le due fondamentali forme di legittimazione del potere politico (dall’alto e dal basso). Soprattutto, per quel che qui e ora interessa, emerge che resta solo una legittimazione dall’alto, nel senso però assolutamente *meno nobile* del concetto: in breve, occorre solo sperare/appellarsi/rassegnarsi al “potente” di turno, chiunque esso sia. Sembra messa da parte la legittimazione dal basso, popolare, ormai dalla gran parte dei calabresi esclusa in partenza: l’inutile rivolta per Reggio capoluogo degli anni Settanta del secolo scorso ne è l’ultima amara prova, insieme a un crescente astensionismo e a una diffusa apatia elettorale.

In questo senso la Calabria, più di ogni altra regione italiana, ha un disperato bisogno che lo Stato si manifesti in tutta la sua potenza; che la *forza* — la weberiana “violenza legittima” — dello Stato si spieghi con sicurezza e per intero. A ben vedere, l’apparente controllo del territorio da parte della *ndrangheta* in alcune parti martoriata della Calabria non prova tanto il superpotere della c.d. criminalità organizzata, quanto la *latitanza* dello Stato. Insomma: la *ndrangheta* non è forte in sé, ma solo in quanto lo Stato si mostra debole. E quando parliamo di Stato — si badi bene — non facciamo riferimento solo ai ca-

rabinieri, alla polizia e ai magistrati: Stato e sfera *pubblica* significano anche insegnanti di scuole elementari, medie, superiori, docenti universitari, funzionari amministrativi pubblici ministeriali, personale degli enti locali: regionali, provinciali, comunali (vigili urbani, impiegati dell’anagrafe, ecc.). È l’insieme di questi locali rappresentanti dello Stato — o comunque di questi locali esponenti della sfera *pubblica* — che, con le dovute significative eccezioni, non ha — o non sembra manifestare — sufficiente “senso dello Stato” (o della *cosa pubblica* o degli *interessi generali*: è la stessa cosa) e spesso è demotivato e abbandonato a sé stesso. Per questo, senza necessariamente immaginare un disegno preciso, si può parlare di un “sistema di potere” della *ndrangheta*, legato a una diffusa mentalità che in qualche modo prescinde dalla *ndrangheta* stessa, preesistendo a (o essendo convissuto con) essa.

Nell’atavica storia calabrese manca o è debole proprio questa *forma mentis*: il riconoscimento diffuso, popolare, che lo Stato — o, *melius*, la cosa pubblica — c’è, ma non solo in senso negativo (vessazione del potere, costrizione che nasce da un obbligo giuridico, più o meno razionale), ma in senso assolutamente positivo (casa comune, sede in cui, e attraverso cui, ottenere giustizia). Per esempio: una ridotta, ma non trascurabile, parte di calabresi paradossalmente paga il “pizzo” alla *ndrangheta* (la quale apparentemente almeno protegge o quanto meno in tal modo non danneggia le proprie attività produttive), ma non paga invece le “tasse” allo Stato (che apparentemente non protegge dalla *ndrangheta* e non controlla/riscuote come dovrebbe i proventi del fisco). Perché? Perché, com’è noto e spesso ricordato da C. Schmitt, si obbedisce solo a chi ti protegge

(*nulla oboedientia sine protectione*). Ma lo Stato, e solo lo Stato, dovrebbe proteggere.

Serve dunque che i calabresi abbandonino l'attaccamento eccessivo al *privato* e riscoprano la sfera *pubblica*, la legalità, gli interessi generali, i vantaggi della partecipazione a un comune destino. Perché questo accada proficuamente deve emergere non lo Stato in astratto, nel suo volto freddo e più burocratico-tradizionale, o peggio repressivo-arcigno, ma lo Stato costituzionale, nella sua naturale dimensione ragionevole e nella sua perenne aspirazione alla giustizia.

3. Il *pre-testo* — l'etica pubblica costituzionale — senza cui non ha senso il testo costituzionale, soprattutto nel *con-testo* calabrese

Com'è noto, al di là dell'incertezza sullo stato dell'economia reale, ciò che rende preoccupante l'attuale crisi italiana, al punto che da tempo si parla di decadenza e/o declino, è il fatto che da circa un decennio (più o meno in contemporanea con i successi della Lega Nord, partito locale ma di grande peso politico) velatamente si rimettano in discussione l'identità e l'unità nazionali.

Ciò accade in quanto sembra — sottolineo *sembra* perché un albero che cade fa più rumore di una foresta che cresce — si stia perdendo, o sfaldando, l'*etica pubblica costituzionale*, ovvero le ragioni assiologiche di fondo che hanno visto impegnati tutti insieme

gli italiani in un comune progetto di società: il c.d. mito di fondazione dell'Italia repubblicana del Novecento. Solo tale spirito, nel 1948 e nei decenni successivi, ha spiegato e reso possibile il *boom* e il processo di crescita non solo economica ma civile del nostro Paese. Oggi — superato, senza rinnegarlo, l'originario *antifascismo* dei costituenti — nel nostro Paese prevale un comprensibile e rinnovato spirito di *riconciliazione* nazionale, che il crollo del muro di Berlino nel 1989 e la crisi dei vecchi partiti hanno accentuato, al punto che i politologi parlano di una II Repubblica, pur in assenza di veri cambiamenti giuridici di regime⁴.

In questo contesto, negli ultimi 30 anni in perenne transizione, soprattutto il centro-destra italiano spesso ha delegittimato/criticato l'attuale sistema costituzionale, considerato vecchio e troppo garantista, *bloccando* di fatto anche la possibilità di effettivi miglioramenti tecnici del testo costituzionale (per il rischio di un cambiamento di regime che, "insieme all'acqua sporca, butti anche il bambino": lo Stato costituzionale *tout court*).

Si dirà: i rischi e i problemi d'identità e unità prima accennati sono tipici di un Paese che — con l'eccezione tedesca, rispetto agli altri grandi d'Europa (Francia, Spagna, Inghilterra) — può definirsi giovane (1870), per di più con una Repubblica giovanissima (1948). Ma certo non sono rischi trascurabili.

Il quadro pare aggravarsi per il fatto che *anche* il primo, ottocentesco, mito di fondazione italiano — il risorgimento nazionale —

4. Tali non possono certo dirsi le modifiche della Costituzione (pur ampie: cfr. nel 2001 la riforma dell'intero Tit. V della Parte II della Carta) intercorse in questi 62 anni di Repubblica, per le quali può parlarsi tutt'al più di cambiamento del *modello*, ma non della *forma* di Stato. Per approfondimenti, cfr. A. SPADARO, *La "transizione" costituzionale: ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in AA.Vv., *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, a cura di A. Spadaro, Torino Giappichelli 2000, 17 ss., pure in AA.Vv., *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino Giappichelli 2004, Tomo II, 1303 ss.

sembra in crisi, ancor più di fronte agli sconvolgimenti innanzitutto determinati dall'impetuoso processo di globalizzazione (che porta con sé, accanto a diversi vantaggi, anche appiattimenti e omogeneizzazioni culturali).

Tuttavia è possibile proporre una lettura a tinte meno fosche dei dati ricordati: 1) nella nostra società smaliziata e disincantata, forse sarebbe più giusto dire che semplicemente il risorgimento non è argomento di moda, visto che recenti e credibili statistiche confermano che invece l'80 % della popolazione è ben felice dell'*unità* e dell'*identità nazionale*; 2) le correnti *realmente* secessioniste riguardano un'assoluta minoranza del Paese (tra il 5 % e il 10% degli italiani), tutti gli altri ben guardandosi dall'immaginare un'Italia frantumata, il cui peso economico—di mercato e internazionale si ridurrebbe vertiginosamente. Dunque, per quanto il quadro prima fugacemente accennato possa destare legittime preoccupazioni, non siamo ancora alla fine dell'esperienza, pacifica e positiva, dell'Italia unita e repubblicano—costituzionale.

In ogni caso, se cominciano a scorgersi crepe nella cornice giuridico—politica nazionale, la situazione calabrese presenta *fratture più antiche*. In Calabria, prim'ancora dei valori propri dello Stato costituzionale contemporaneo, sembrano mancare quelli, più elementari, dello Stato *tout court*: basti pensare, solo da ultimo, all'arretratezza dell'amministrazione borbonica subita per decenni (per molti versi si può parlare di "abbandono"). In particolare più di recente, per ragioni storiche contingenti (tradizionale marginalizzazione, ridotta opposizione al fascismo, occupazio-

ne alleata e assenza di Resistenza, ecc.), nel *con-testo* calabrese è mancata, o comunque è ancora molto insufficiente, una più diffusa percezione / assimilazione del *pre-testo* — la ricordata etica pubblica costituzionale repubblicana — senza cui non si spiega e non si legittima il *testo* costituzionale, che vive solo se ne è vivo lo spirito nel cuore e nella mente della gente. È noto, del resto, che il 2 giugno del 1946 la Calabria, come buona parte del Sud, votò in maggioranza per la monarchia. Altrimenti detto: l'atavica carenza di senso dello Stato in Calabria si è tradotta purtroppo in carenza di senso dello Stato costituzionale, innestandosi in un consolidato filone anti-statalistico (o comunque indifferentistico) preesistente.

Infine, non può ignorarsi che il successivo, sostanziale fallimento dell'istituto dell'autonomia regionale in Calabria⁵, e in genere nell'Italia meridionale, insieme a un uso non sempre corretto della vecchia Cassa per il mezzogiorno e poi dei fondi comunitari, ha reso infine ancor più complicato il quadro locale, facendo emergere drammaticamente l'inadeguatezza delle più recenti classi dirigenti regionali, soprattutto politiche.

In breve: la peculiarità del *con-testo* calabrese certo non ha aiutato il consolidamento del *pre-testo* (etica *pubblica*) che rende veramente operativo ed efficace il *testo* costituzionale. Naturalmente quello cui qui si accenna costituisce un più generale problema italiano, ma è evidente che in Calabria bisogna lavorare molto di più per far conoscere, spiegare e radicare il *pre-testo*: un *idem sentire* della cosa *pubblica*, senza di cui è assolutamente

5. Il termine "fallimento" è forte, ma efficace. Per una prima disamina dei problemi calabresi cfr. il nostro *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.Vv., *Istituzioni e proposte di riforma (Un "progetto" per la Calabria)*, cit., a cura di A. Spadaro, Napoli Jovene, 2010, vol. I, 3 ss.a cura di A. Spadaro, Napoli Jovene, 2010,

vano e illuministico ogni tentativo di riforma. Infatti, pensare di cambiare le strutture e l'organizzazione della "cosa pubblica", senza aver prima cambiato la *forma mentis* della gente *sulla* "cosa pubblica", serve a poco.

In ogni caso lo Stato costituzionale, per altro sempre più decentrato (cfr. la l. n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale), resta l'unico modello istituzionale *alternativo* al disordine sociale e istituzionale italiano e calabrese, la cui intrinseca debolezza certo favorisce l'infiltrazione di poteri forti, occulti e criminali.

4. Ndrangheta e familismo amorale

L'altra faccia della mancanza di *senso dello Stato* (o di mancanza della *cosa pubblica* o di sinteresse verso gli *interessi generali*: è lo stesso) al Sud — ma soprattutto in Calabria — si chiama "familismo amorale".

Il termine *familismo amorale* — felicemente coniato, come si sa, nel 1958 da E.C. Banfield⁶ — delinea un fenomeno sociale che

riguarda ovviamente tutta l'Italia meridionale e, a ben vedere, l'Italia in genere e, quindi, un po' tutti gli italiani. Basti pensare che icasticamente Indro Montanelli proponeva di iscriverne sulla parte bianca del nostro tricolore quel che era, a suo giudizio, il vero motto degli italiani: «ho (o "tengo", alla napoletana) famiglia» e che, fra gli stereotipi tipici del maschio italiano tradizionalmente è il *mammismo*, fino all'ironia estrema sul punto⁷. Così pure, è fuor di dubbio che la storia d'Italia si caratterizzi anche per il malcostume che — spesso, se non quasi sempre, per ragioni strettamente *privatistico-familistiche* — infanga un po' tutte le istituzioni pubbliche del nostro Paese: come dimenticare la frequente identità di cognomi nelle Università italiane (o comunque gli stretti vincoli di parentela che troppo di frequente accomunano i connessi docenti e lo stesso personale amministrativo)? E il diffuso e più generale malcostume amministrativo che favorisce amici/parenti/compari? E la corruzione politica per fini personali/familiari? Sono fenomeni troppo noti e studiati per dire qui altro⁸.

6. Cfr. E. C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society* (1958), trad. it. come *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna il Mulino, 1976.

7. È nota l'ironica battuta che — alla domanda: «quale parola, che incomincia con la "m" e finisce con la "a", definisce il principale problema dei siciliani?» — dà come risposta, in luogo della "mafia", la «... mamma». Non si dimentichi per altro, in questo filone, il non casuale appellativo di *mammasantissima* dato ai boss mafiosi.

8. Per un particolare aspetto del malcostume italiano più recente, strettamente legato alla tutela di interessi *privatistici* in sede *pubblicistica*, sia consentito rinviare ai nostri: *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo "comitato d'affari?" Un passaggio "difficile" della transizione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 19/2002, 287 ss.; *Il fenomeno della pubblicizzazione degli interessi privati e, di riflesso, della privatizzazione degli interessi pubblici: una piccola introduzione sulla crisi dell'"etica pubblica costituzionale"*, in AA.Vv., *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso, C. Rippepe, R. Romboli, Torino Giappichelli, 2004, 9 ss. Nello stesso filone, v. pure i nostri: *Il premierato "all'italiana". Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia "respinta"*, in AA.Vv., *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, a cura di R. Balduzzi, Ave Roma 2006, 159 ss., nonché nei *papers del forum* di *Quad. cost.*; *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano* (2009), in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti/_forum/paper/0099/_spadaro.pdf; *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, vol. V, pp. 2007-2042, nonché in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0145_spadaro.pdf (ottobre 2009).

In ogni caso sono esempi che la dicono lunga sul fatto che il familismo amorale è fenomeno genericamente italiano e non solo calabrese: l'Italia, del resto, vanta un triste primato europeo sulla diffusione della corruzione.

Ciò riconosciuto, è innegabile però che in Calabria il *familismo amorale* assuma contorni drammatici e parossistici: basti pensare alle c.d. *faide*, che hanno insanguinato diversi paesi calabresi (Fiumara di Muro, Cittanova, Taurianova, San Luca, ecc.). Ma senza arrivare al sangue, e dunque alle forme di violenza più estrema, va detto che di familismo amorale è intrisa tutta la vita quotidiana della Calabria. La logica o *forma mentis* di una socialità angusta, propria del clan (familiare/amicale) — che tendenzialmente si amplia, sempre in modo angusto, solo in occasione di nuovi vincoli parentali (matrimoni) — caratterizza moltissimi rapporti sociali, in tutti i contesti (politici, professionali, lavorativi, talvolta persino ecclesiali), soprattutto nei piccoli centri calabresi (ricordiamo ancora la frammentazione in 409 Comuni dei 2 milioni di abitanti della Regione).

In questo quadro diffusamente familistico, non è casuale che la stessa organizzazione della *ndragheta*, indipendentemente dall'attuale struttura accentrata (che fa capo alla "Provincia" di Reggio Calabria), sia nata in modo tendenzialmente diverso da quello della mafia, operando "per famiglie", almeno inizialmente senza una tradizionale piramidale (cupola), caratterizzandosi invece per una struttura largamente decentrata, secondo una diffusione quasi anarchica delle diverse "famiglie" sul territorio calabrese. Quale che sia lo sviluppo attuale dell'organizzazione criminale, resta tuttora una sua forte

impronta legate alle "famiglie" che a compongono. Nemmeno è casuale, sempre per la dimensione familistica del contesto sociale calabrese, che — proprio per gli stretti vincoli di sangue che legano gli adepti all'organizzazione criminosa — difficilmente in Calabria si assiste a fenomeni di pentitismo, che coinvolgerebbe direttamente e inevitabilmente parenti stretti (anche se possono scorgersi di recente interessanti segnali in senso opposto). Insomma, come dicevamo, senza riflettere su (e studiare il) *familismo amorale* della società calabrese difficilmente si può comprendere la durezza e capacità di resistenza della *ndrangheta*.

Si noti bene: stiamo parlando qui di familismo *amorale* — e non *immorale* — perché purtroppo il *quisque e populo*, il calabrese semplice e incolto, a maggior ragione il criminale, semplicemente non "percepisce", non è in grado di percepire/capire, che i rapporti "privilegiati" che intrattiene solo con alcuni, in virtù del mero vincolo di sangue (o di paragone), oltre a creare gravissime e ingiustificate diseguaglianze, presentano un'intrinseca dimensione anti-sociale, talvolta persino potenzialmente criminogena, e minano alla radice l'idea generale di società organizzata o Stato, con diritti e doveri uguali *per tutti*, che supera e trascende quella, angusta, della comunità/clan, dove invece prevalgono privilegi, favori ed obblighi *ad personam* o *ad familiam*.

Qui non si ripropone, quindi, la classica distinzione/contrapposizione di F. Tönnies fra comunità (*Gemeinschaft*) e società (*Gesellschaft*)⁹, visto che — dal nostro punto di vista — una buona società presuppone sempre anche una comunità, ovvero un autentico *idem*

9. Cfr. F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887.

sentire de republica, mentre si mette in evidenza l'angustia di una comunità ridotta a *clan*¹⁰.

Ad ogni modo, il nesso stretto che intercorre tra questa dimensione meramente *privatistica* (dunque chiusa e poco solidale “all'esterno”) e la diversa sfera *pubblica* (che invece presuppone, già lo ricordavamo, un minimo di atteggiamento solidale ed etero-centrico) è drammaticamente evidente ed induce ad alcune amare riflessioni sul rapporto fra *'ndragheta* e malcostume e corruzione politico-amministrativa in Calabria. Basti ricordare — ma si tratta di una goccia nel mare — il recente, scandaloso e incredibile episodio dell'assunzione a tempo indeterminato, nell'amministrazione regionale calabrese, di numerosi parenti stretti dei politici, col trucco di un concorso praticamente “riservato” solo a loro. A prescindere dal fatto, gravissimo, che l'atto in esame sia passato indenne ai controlli nazionali-governativi — ciò che conferma l'assoluta necessità anche di controlli di legittimità locali/regionali¹¹ — l'indifferenza con cui la grandissima parte della classe politica locale ha circondato l'episodio, minimizzandolo e/o giustificandolo, è la conferma della spudoratezza del comportamento familistico diffuso, considerato del tutto naturale.

Le conclusioni cui si è indotti sono, come dicevamo, molto amare e forse politica-

mente scorrette, ma purtroppo realistiche: in Calabria il *malcostume etico-politico*, quale espressione di malaffare familistico, costituisce un problema parallelo e almeno “pari” a quello, ben più pubblicizzato e rumoroso, della *ndrangheta*, quale tradizionale organizzazione criminale. Talvolta i due fenomeni, uniti dal familismo amorale, si intrecciano pericolosamente, ma l'occasionale violenza del secondo (*ndrangheta*), che naturalmente ci si guarda bene dallo sminuire, paradossalmente porta a sottovalutare la costante gravità, non minore, del primo (*malcostume politico-amministrativo*).

Insomma e in conclusione di queste prime riflessioni: *il malcostume politico-amministrativo tende a produrre danni alla Calabria non inferiori a quelli causati dalle organizzazioni criminali*¹². Si comprende la possibile difficoltà ad accettare/digerire questa ricostruzione, che scardina l'idea di un “fronte” comune e unito anti-criminale (composto da politici, imprenditori, magistrati, forze dell'ordine, società civile). Purtroppo invece i nemici da battere in Calabria sono molti, non sempre da una sola parte e, soprattutto, non sempre emerge chi effettivamente sia il più pericoloso (di volta in volta il mafioso di zona, l'imprenditore che usa gli extracomunitari in nero, il politico corrotto. . .). Qui è sufficiente dire che la controversa e delicatissima questione accennata esigerebbe un

10. Colgono in parte questo aspetto ora F. MUSOLINO, P. ROMEO, *L'area grigia. Dove tutto èndrangheta e niente è ndrangheta*, Città del sole, Reggio Calabria 2010. spec. 19 ss. Non a caso il Procuratore Capo della Repubblica di Reggio Calabria, G. Pignatone sottolinea *infra* «l'individualismo esasperato ed il ruolo della famiglia» (p. 6).

11. Sulla grave, ma eloquente e recentissima decisione della classe politica regionale calabrese di “cancellare” la Consulta statutaria — unico organo *locale* di controllo di legittimità sugli atti regionali — in netta controtendenza con le altre Regioni italiane, indicazioni (e severe valutazioni) nel nostro *La forma di governo regionale calabrese*, cit., 3 ss. e spec. 36 ss., ma v. *passim*. In merito, v. pure il nostro *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0213_spadaro.pdf, pure in corso di stampa in *Le Regioni* 2010 e in *Le Ist. del Federalismo* 2010.

12. Significativi echi di questa prospettiva in A. CISTERNA, *La borghesia mafiosa di Reggio*, in *La Stampa*, 28 agosto 2010, I.

profondo ripensamento dell'organizzazione, delle energie, degli obiettivi, dell'impegno complessivo dello Stato in Calabria, in tutte le sue componenti.

5. La *ndrangheta* quale mero effetto, o epifenomeno, della carenza di “senso dello Stato”

Com'è ormai chiaro, la tesi fin qui sostenuta, in sintesi, è che “il problema dei problemi” calabresi è la mancanza, o comunque la scarsa percezione in significative fasce della popolazione, di *senso dello Stato* o della *cosa pubblica*. In particolare, si sostiene che, al di là delle ragioni storiche che hanno favorito questo atteggiamento, la radice profonda — o *humus* culturale — che spiega tale *forma mentis* è un diffuso e pervicace *familismo amorale*.

Da quanto fin qui detto crediamo che, a questo punto, si possa dedurre abbastanza chiaramente che la *ndrangheta* — che comunemente, e a ragione, è considerata il cancro che manda in metastasi la società calabrese — forse non sia il “primo” nemico da combattere, o *melius*, che la politica anti-criminale, pur indispensabile (cfr. il § I. Premessa), sia solo secondaria, in Calabria, rispetto ad altri più complessi obiettivi, almeno se si vuole combattere il male in radice, per tentare di estirparlo.

Altrimenti detto: se è vero quanto qui sostenuto, pur essendo il fenomeno più invasivo ed eclatante in Calabria, la *ndrangheta*, a ben vedere, costituisce solo un mero effetto, o epifenomeno, della carenza di “senso dello Stato”.

La dolorosa conferma di quest'idea è che, dopo decenni di lotta diretta alla criminalità organizzata da parte dello Stato — che, dal

1948 ad oggi, ormai ha visto l'arresto prima dei nonni, poi dei padri, infine dei figli e da ultimo dei nipoti delle cosche della *ndrangheta* — il fenomeno, pur indebolito, persiste e non è estirpato, mentre paradossalmente l'organizzazione criminale si è estesa al Nord Italia e all'estero. Purtroppo, nonostante le notevoli batoste ricevute dall'organizzazione militare della *ndrangheta*, “in parallelo” sembra essere cresciuto drammaticamente in questi anni il tasso di corruzione e malaffare in una Regione dove la gran parte sana della popolazione è costretta a ricevere servizi pubblici troppo spesso scadenti e a *resistere* di fronte al malcostume politico-amministrativo o, nella migliore delle ipotesi, all'incompetenza, all'ignoranza, all'approssimazione, al lassismo imperanti.

Purtroppo, proprio questa significativa e rilevante parte della Calabria — i calabresi per bene — spesso e inevitabilmente viene marginalizzata e si sente invece abbandonata dallo Stato. Quanto potrà resistere, non tanto alla *ndrangheta*, quanto alla corruzione e alla tendenza a far prevalere gli interessi privati su quelli pubblici come “sistema”?

In breve, la tesi che qui si sostiene è che, per assurdo, si potrebbero catturare e incriminare tutti gli esponenti della *ndrangheta*, ma non si eliminerebbe, per questo, il male interiore di una Regione che, ovviamente con alcune significative eccezioni, ha classi dirigenti spesso incapaci e troppo di frequente implicate in rapporti di malaffare (o, se va bene, in mere relazioni di potere). Se non suonasse retorico, dovremmo riconoscere che, non in tutti ma in molti esponenti delle classi dirigenti calabresi, non solo politiche, manca un effettivo spirito “di servizio”, altruistico e disinteressato (per il *pubblico!*). Il fatto è che l'uso (per fini privatistici) della cosa pub-

blica ha praticamente sfilacciato una parte del tessuto sociale calabrese, corrompendolo in modo forse più pericoloso di quanto non siano le stesse vessazioni criminali.

Dunque, si può tentare di vincere realmente la *ndrangheta* solo facendo terra bruciata attorno ad essa, cambiando i cuori e la mente della gente nel rapporto con la *cosa pubblica*, creando anticorpi culturali diffusi e forti che abbandonino secolari *formae mentis* familistiche e non solidali. Altrimenti detto: senza prosciugare il lago (di corruzione) della società, a ben poco servirà pescare/catturare i pesci (aderenti alla *ndrangheta*) che vi nuotano comodamente dentro.

Nota bene: quanto prima detto sulla famiglia paradossalmente contrasta con gli autentici e profondi valori della convivenza familiare presenti nella Regione, con la tradizionale cordialità/ospitalità calabrese, con un antichissimo rispetto per i deboli e diseredati, tutti fenomeni fortunatamente ancora diffusi, ma sempre meno incisivi e fortemente soggetti a corrosione.

Insomma, quella calabrese è, come si ricordava prima, una società secolarizzata come le altre, con l'aggravante di una carenza "familistica" di senso dello Stato. In questo senso — fatta salva la tradizionale idea di uno sviluppo sociale, culturale ed economico a *macchia di leopardo* (del Sud e della stessa Calabria) — le categorie del classico meridionalismo non riescono a descrivere l'attuale complessità calabrese, dove alla debolezza (o insufficiente forza) dello Stato corrispondono talvolta anche forme di debolezza, locale, di minori famiglie di *ndrangheta*, la quale evidentemente ha sue gerarchie: una "famiglia" ovviamente può contare più di un'altra. Ciò significa, purtroppo, che la vittoria dello Stato su una di esse, e quindi la ri-

appropriazione di uno spicchio del territorio da ri-consegnare alla sfera pubblica, non significa la vittoria sulla *'ndrangheta tout court*.

6. La lotta alla criminalità organizzata in Calabria: una battaglia culturale-formativa-educativa, prima che degli apparati di sicurezza dello Stato. Necessità di interventi sostituzione sussidiaria

Posto che naturalmente le commistioni fra poteri forti (economico-imprenditoriali), poteri criminali (*'ndrangheta*) e poteri occulti (massoneria deviata), sottili e silenziose, esigono che in Calabria non si allenti minimamente, anzi che si stringa, la morsa delle forze dell'ordine e della magistratura, occorre affrontare in radice il ricordato "problema dei problemi" calabresi, riconoscendo che *tutte* le strutture pubbliche, o comunque attinenti alla sfera dei pubblici servizi, dovrebbero essere profondamente rinnovate e riorganizzate in un *processo formativo* — già si ricordava — *del tutto eccezionale*, ma continuativo e destinato a durare un numero indefinito di anni, fino al superamento dell'emergenza calabrese che costituisce ormai un'emergenza nazionale (per le sue ramificazioni nel resto del Paese e all'estero).

Si tratta, in breve e ancora una volta, di formare nuove classi dirigenti, non solo competenti e qualificate professionalmente, ma eticamente incorruttibili e idealmente motivate. Per far ciò, bisognerà in parte azzerare dolorosamente le attuali (licenziamenti, riorganizzazione, trasferimenti, prepensionamenti, ecc.) e ci vorranno ancora decenni.

Occorre riconoscere con realismo ed umiltà che, per ottenere qualche credibile risul-

tato, occorrerebbe, inoltre, che lo Stato non lasciasse interamente ai soli calabresi tale immane opera, per ovvi motivi. Guardiamo quindi con favore anche a tutte le forme di *commissariamento* e *sostituzione sussidiaria* ex art. 120 Cost. ed eventualmente persino, solo ove proprio occorresse, anche all'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale ex art. 126 Cost. (non del tutto da escludere, ma che speriamo da non dover mai vedere "applicata"). Insomma, per quanto l'ipotesi sia impopolare e grave, forse bisognerebbe persino immaginare, per la Calabria e per qualche altra Regione meridionale, una parziale e *temporanea sospensione di alcune forme di autonomia*, visto il malaffare, lo sperpero e l'incapacità di gestione politica-amministrativa. Basti pensare alle decine e decine di Consigli comunali sciolti, talvolta più volte, per mafia. Ma naturalmente, in questi casi, se non v'è certezza della qualità professionale ed etica della gestione centralizzata, il rischio è che il rimedio si riveli peggiore del male. Ancora una volta, *tout se tient*: la Calabria è in Italia, nell'Italia confusa dei nostri giorni, che sembra non saper gestire le stesse emergenze, visto che il fango della corruzione sembra investire persino le istituzioni dell'emergenza nazionali.

Nel quadro testé accennato, alla Regione in esame servono senz'altro più magistrati e tutori dell'ordine, particolarmente agguerriti e motivati, ma servono pure più docenti universitari, di liceo, di scuola medie ed ele-

mentari, più funzionari pubblici, più dipendenti degli enti locali. . . *assolutamente integerrimi*. Il senso della cosa pubblica, o dello Stato, deve essere presente, ribadito, affermato e testimoniato in tutti i contesti, anche in quello ecclesiale, dove un'eccessiva retorica della Chiesa cattolica calabrese sulla famiglia e sui temi di bioetica serve a poco (di fronte a realtà per altro spesso disgregate, com'è tipico — ribadiamo — di società ormai secolarizzate), mentre non è mai sufficiente un attento ripensamento della *pastorale sociale* in una terra dove il lavoro è difficile e frequenti invece le forme di sfruttamento (lavoro nero, sottopagato, ecc.: *peccato sociale*)¹³.

In conclusione: la lotta alla criminalità organizzata in Calabria dovrebbe essere una battaglia culturale-formativa-educativa, prima che dei soli apparati di sicurezza e repressivi dello Stato. Quest'ultimo (sarebbe bello poter dire anche la Regione, se essa stessa non fosse in crisi) dovrebbe costituire delle vere e proprie *task forces* (con i migliori magistrati, i migliori poliziotti, i migliori insegnanti, i migliori funzionari amministrativi, ecc.) in località "tipiche": Isola di Capo Rizzuto, Petronà, San Luca, Canolo, Africo, Platì, ecc. Ma non dovrebbe mancare un controllo a tappeto su tutto il territorio della qualità del personale e dei servizi pubblici, immaginando — di fronte a illeciti, fenomeni oscuri e inefficienze — quando occorre, chiare sanzioni e sempre rapide forme di sostituzione sussidiaria.

13. Anche sul piano accennato, teologico-ecclesiale, è auspicabile un cambiamento nella pastorale della Chiesa calabrese, ponendosi l'accento su alcuni aspetti più consoni alla purificazione del concetto di "famiglia", da intendersi in senso aperto (non di sangue) e quindi lontanissimo dal diverso fenomeno del "familismo". Si pensi ai seguenti passi evangelici: «Se uno viene a me e non odia suo padre, sua madre, la moglie i figli, i fratelli, le sorelle e perfino la propria vita, non può essere mio discepolo» (Lc 14, 26); «Tutto intorno era seduta la folla e gli dissero: "Ecco tua madre, i tuoi fratelli e le tue sorelle sono fuori e ti cercano". Ma egli rispose loro "Chi è mia madre e chi sono i miei fratelli?". Girando lo sguardo su quelli che gli stavano seduti attorno disse: "Ecco mia madre e i miei fratelli. Chi compie la volontà di Dio, costui è mio fratello, sorella e madre"» (Mc 3, 31 ss.).

7. Un caso da manuale di “brodo di coltura” familistico: il voto di scambio (accanto a quello di opinione e di identità) in Calabria

È nota la distinzione sociologica fra *voto d'identità* [ideologico, stabile o comunque statico, che prescinde dal reale contesto storico di programma e organigramma politico], *voto di opinione* [dinamico e mutevole, di volta in volta fondato sul convincimento offerto dagli uomini e dai programmi] e *voto di scambio* [o clientelare: in vendita, dato solo in cambio di un vantaggio individuale (clientelismo verticale, privatistico-familistico) o collettivo (clientelismo orizzontale, di categoria)].

È pure noto che in Calabria — come in genere nelle aree tendenzialmente marginali (il sud rispetto al Nord, le campagne rispetto alle città) — il *voto d'opinione*, che presuppone un cittadino maturo, consapevole ed attivo, sia purtroppo residuale e non incidente. A sua volta, il *voto d'identità*, pur storicamente significativo, ha minore incidenza che in passato, quando anche in Calabria esistevano i vecchi partiti caratterizzati da classiche contrapposizioni ideologiche internazionali (DC, PCI, ecc.). Resta sempre molto rilevante, infine, il *voto di scambio*, che — con alcune eccezioni (forestali, dipendenti regionali, ecc.) — in Calabria è ancora largamente caratterizzato da clientelismo verticale, di tipo privatistico-familistico.

In una Regione da sempre povera di lavoro e con una forte emigrazione, il politico locale è stato considerato spesso la “porta obbligata” per un conquistare un posto “si-

curo” (occupazione a tempo indeterminato) nella Pubblica Amministrazione regionale, provinciale, comunale — non casualmente spesso molto gonfiate — o, in ogni caso, per l'acquisizione di facilitazioni di vario genere o per l'importantissimo accesso alla spesa pubblica: da formalmente impossibili vantaggi nelle gare di appalto alla fruizione di finanziamenti per la propria, particolare attività produttiva. In questo senso, nel corso di questi 40 anni (dal 1970 al 2010) il Consiglio regionale calabrese, invece di dar vita a grandi riforme, ha prodotto soprattutto “leggine” e segnatamente leggi-provvedimento o leggi-fotografia che — al di là della forma dei singoli atti normativi (sempre astratta, generale, ipotetica, ecc.) — sono state fatte in sostanza per ristrette categorie di persone, di solito anzi per pochissimi soggetti o addirittura per finanziare singoli nuclei parentali (imprese familiari), con drammatici effetti di sperpero a pioggia del pubblico danaro¹⁴. In questo senso, il voto di scambio calabrese configura un caso da manuale della cultura familistica imperante.

Ora, per quanto non generalizzabile, il nesso consequenziale fra familismo amorale → clientelismo verticale → voto di scambio → malcostume politico → peso del controllo territoriale del voto da parte della *n'drangheta* è difficilmente contestabile.

Combattere a 360 gradi e in profondità, nelle sue radici, la *ndrangheta* dunque significa anche predisporre strumenti, in questo caso legislativo-elettorali, che letteralmente “trancino” il rapporto diretto eletto/elettori, visto che questo è fondato tradizionalmente

14. Cfr., ora, C. SALAZAR, *La produzione legislativa calabrese: considerazioni per il terzo millennio*, nonché R. ARENA, C. SALAZAR, *I soggetti «deboli» nella legislazione calabrese*, entrambi in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un “progetto” per la Calabria)*, cit., vol. I, rispettt. 91 ss. e 161 ss. Ivi ulteriori, pertinenti indicazioni bibl.

— soprattutto in Calabria — su enormi spese elettorali del candidato (che quindi deve essere benestante o comunque legato a poteri forti), impegni elettorali pubblici (e, n.b., anche *riservati*) con grandi elettori e famiglie, connesso e diffuso voto di scambio. La teoria dello “scambio politico”, con tutto il suo realismo, storicamente in Calabria ha lasciato un doloroso strascico di marcio, di malaffare, di malcostume privatistico che raggiunge vette insuperabili altrove (costituzione di nuovi gruppi e mini-gruppi consiliari, ribaltoni e cambiamenti di alleanze durante la legislatura, ecc.)¹⁵.

Quel che in astratto e a livello nazionale potrebbe essere definito come il naturale diritto, per l’elettore, a scegliersi il candidato — senza subire i diktat delle segreterie dei partiti — rischia di diventare in Calabria uno strumento per aggirare e manipolare il processo democratico, favorendo candidati forti perché legati ad un consenso popolare di tipo clientelare/familiistico, non scevro talvolta da pericolose influenze criminali. La vicenda dell’assassinio dell’ex vice-presidente del Consiglio regionale Fortugno in questo senso è paradigmatica ed emblematica (come, del resto, l’incriminazione ed arresto, in altre occasioni, di consiglieri regionali).

È pur vero, tuttavia, che la risposta al delicatissimo problema segnalato — e dunque alle infiltrazioni della *ndrangheta* negli stessi gangli delle istituzioni democratiche locali, dunque elettive, elettive calabresi (dove, a detta della Direzione Nazionale Antimafia, accanto a referenti indiretti, pare incominciare ad esserci anche autorevoli referenti diretti) — non può essere semplicisticamente

l’abolizione del voto di preferenza, che pure, quale soluzione *tranchant*, in una Regione difficile come la Calabria certo occorre. Bisognerebbe ovviamente immaginare anche una revisione delle cause di ineleggibilità, incandidabilità, ecc. e una radicale ristrutturazione *ab intra* dei partiti, che dovrebbero auto-regolarsi/riformarsi radicalmente, controllando lo *status* (e la fedina penale) dei propri iscritti, da candidare negli EE.LL. solo se del tutto *immacolati*, e dando vita ad autentiche elezioni primarie, ben diverse da quelle-farsa che erano previste in Calabria.

Ma su questi punti, v. ora gli approfondimenti che seguono.

Parte II

Partecipazione politica e *ndrangheta*

8. Elezioni regionali e reificazione della politica: da valore (a servizio di molti) a “cosa” (a vantaggio di pochi)

La seconda parte del presente contributo mira innanzitutto ad individuare, nella complessa e articolata trama della disciplina relativa alle elezioni del Consiglio regionale calabrese, alcuni degli istituti che, per il modo specifico in cui risultano regolamentati, possono più di altri agevolare l’infiltrazione criminale nelle Istituzioni della nostra Regione.

Si è già messo in luce come l’assenza di un’etica pubblica costituzionale finisca per privare di senso il *testo* costituzionale, soprattutto all’interno dello specifico *contesto* calabrese. Ciò appare ancor più evidente sol che si guardi in particolare alla “torsio-

15. Cfr. ancora A. SPADARO, *La forma di governo regionale calabrese*, op. cit., *passim* e A. RAUTI, *Il sistema elettorale calabrese*, in AA.VV. *Istituzioni e proposte di riforma*, cit., vol. I, 231 ss., ma v. *passim*.

ne/involuzione” che alcuni istituti elettorali hanno ricevuto in Calabria. Innanzitutto, il voto di preferenza per i candidati circoscrizionali risulta oramai notoriamente piegato in molti casi ad una logica che ne ha fatto un comodo “cavallo di Troia” per l’ingresso del crimine organizzato nella “roccaforte” della politica¹⁶. Sulla corrente e “amara” raffigurazione sociologica di parte del corpo elettorale calabrese quale orda di topolini famelici guidati a destra e manca dai candidati di turno che sanno di poter contare e “spostare” di volta in volta veri e propri “pacchetti di preferenze” non è il caso di indugiare oltremodo¹⁷. Non perché si debba temere l’eventuale accusa di qualunquismo — come si vedrà a breve, facilmente rispedibile al mittente — ma perché, di fronte al sicuro e drammatico epilogo cui prima o poi il ripetersi della storia conduce, è più utile soffermarsi con necessarie riflessioni e analisi giuridico-costituzionali su taluni aspetti tecnici che più di altri possono essere concretamente “incriminati”. A questi faremo subito un cenno, per poi approfondirne i nodi problematici nel prosieguo del lavoro.

Accanto all’uso distorto della preferenza,

si deve senz’altro rilevare la mancata valorizzazione degli istituti di partecipazione politica, rispetto alle cui esigenze sembra che buona parte delle modifiche legislative regionali degli ultimi anni si muova proprio in direzione opposta. Si pensi all’istituto delle c.d. primarie, vera “beffa” per gli elettori calabresi: prima la *performance* tragicomica del 2009, con l’iniziale approvazione di una legge sicuramente incostituzionale, seguita poi dalla relativa modifica al fine di emendarla dai vizi di illegittimità; appena dopo, la temporanea “messa in soffitta” della medesima normativa fino alle prossime elezioni (una sorta di singolarissima opera di *ritorno... al futuro*). Su questa torta non è mancata la famosa ciliegina: le primarie di partito, che tuttavia, come del resto può dirsi per quelle disciplinate dalla stessa legge in questione, non solo risultano limitate alla scelta del Presidente della Regione e non estese alla scelta dei consiglieri, ma mostrano le ben note insufficienze e lacune tipiche di primarie non aperte ad una “reale” integrazione dal basso delle candidature.

Ancora: decisamente preoccupante — oltre che segno di un irresistibile “declino” del

16. «Ci sarà pure una ragione per cui alle ultime elezioni regionali solo il 23% degli elettori lombardi ha usato la preferenza contro l’85% di quelli calabresi e il 75% di quelli pugliesi?»: così, da ultimo, R. D’ALIMONTE, *Si alle preferenze e premio solo per chi supera il 40%*, in *Il Sole24ore* del 10 novembre 2011, 10. Per quanto la questione “preferenze” sia ovviamente più complessa, e al di là di qualsiasi sottile sarcasmo, i fenomeni degenerativi cui allude l’A. sono comunque indubbiamente reali e preoccupanti.

17. Il rapporto fra candidati ed elettori risulta in diversi casi inficiato dalla “sindrome del pifferaio magico”, caratterizzato com’è dalla presenza di voti *trasportabili* da un “posto” all’altro, varcando qualsiasi confine ideologico. Talvolta, insomma, salvo ipotesi di reale e disinteressata fiducia alla persona, i “fedeli” elettori sembrano inevitabilmente calati nei panni dei topolini della storia, incantati dalle “dolci melodie” di chi sa promettere favori sulla scia di una redditizia *captatio benevolentiae*. Dall’altro lato, taluni rispettabili cittadini del ridente e ricco Paese “di sopra” — i cui odiosi fasti, derivanti dai notevoli legami fra criminalità e borghesia, riducono il resto della popolazione alla fame — temono che i loro “traffici” siano disturbati dall’odore nauseabondo che porterebbero dietro di sé le povere “bestiole” qualora queste decidessero di uscire pericolosamente “allo scoperto”. In realtà, nel momento giusto ne hanno necessità e sicuramente sapranno ricompensare in modo adeguato il sapiente flautista per convincerlo a condurre nel “posto” indicato l’orda di fameliche pantegane (e i loro voti), appositamente e inevitabilmente tenute in stato di “bisogno”, in attesa di un posto di lavoro o di altri “favori”.

modo di intendere il proprio ruolo istituzionale da parte dei consiglieri regionali — l'abolizione dell'art. 57 relativo alla Consulta statutaria, organo di garanzia di estrema importanza per le stesse prerogative delle minoranze consiliari e del Consiglio delle autonomie locali¹⁸ e che peraltro ancora oggi, in virtù dell'art. 11, V c., dello Statuto risulta essere deputato al sindacato sull'ammissibilità e regolarità del referendum abrogativo¹⁹. Sicché, mancando l'organo legittimato dallo Statuto viene meno anche questa possibilità di controllo (ed eventuale sanzione) del corpo elettorale nei confronti di atti di dubbia opportunità o legittimità

Infine, si pensi agli istituti dell'ineleggibilità e incompatibilità: manca innanzitutto uno sforzo del legislatore regionale per aggiornare la disciplina relativa a tali cause, tenendo conto anche del peculiare contesto calabrese. L'attuale regolamentazione è già di per sé insufficiente ad arginare intrecci, potenziali ipotesi di *metus potestatis* e *captatio benevolentiae*, nonché cumuli di mandati di cui molto spesso consiglieri regionali e amministratori di enti locali si avvalgono comodamente fin tanto che la magistratura non interviene sul punto. Anche qui, la

prassi politica, non solo di quella calabrese invero, è più che discutibile. Per rimanere tuttavia nella nostra Regione, è sufficiente una approssimativa analisi della situazione in cui versano gli attuali consiglieri per rendersi conto della sussistenza di svariate cause di ineleggibilità e incompatibilità da cui i primi risultano colpiti e che *non sono state finora rilevate dalla Giunta per la convallida delle elezioni consiliari*, organo che addirittura, nel momento in cui si scrive (novembre 2010), ovvero *a distanza di parecchi mesi dall'insediamento del Consiglio regionale, non risulta neppure costituito, con buona pace di quanto prescritto dal regolamento interno* (e prima ancora dallo stesso Statuto).

Insomma, gli organi della Regione che dovrebbero svolgere una funzione di controllo e garanzia (compresa, *quodammodo*, la stessa Giunta per le elezioni, nonostante la sua natura evidentemente politica), appartengono ad un "mondo parallelo", vuoi perché completamente "cancellati" (come nel caso della Consulta statutaria), vuoi perché comunque di fatto relegati ad operare unicamente nel "Paese delle meraviglie" in cui solo una tenera e stupefatta "Alice" potrebbe trovarne di realmente funzionanti²⁰.

18. Va ricordato che l'oramai abrogato art. 57 consentiva, fra gli altri, ad un terzo dei consiglieri di richiedere parere alla Consulta in relazione all'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; all'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali; alla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; alla regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum; negli altri casi previsti dallo Statuto (V c.).

19. Ad essa risulta inoltre tuttora riconosciuto dallo Statuto il compito di emettere il parere che il Consiglio regionale deve obbligatoriamente richiedere: 1) per poter approvare i testi unici presentati dalla Giunta (art. 44, II c.); 2) per pronunciarsi sui rilievi formulati dal Consiglio delle Autonomie locali laddove quest'ultimo ritenga che una legge regionale leda la sfera delle competenze e prerogative degli enti locali od incida sulla loro autonomia costituzionale (art. 45, II c.).

20. Le elezioni del 2010 hanno inoltre dimostrato l'esistenza di un ulteriore "mondo parallelo", quello creato dai *mass media*, sui quali è stato possibile leggere tutto e il suo contrario sui tratti del sistema elettorale calabrese e sulla sua applicazione da parte dell'Ufficio elettorale regionale e del T.A.R. Catanzaro in ordine ai ricorsi sulla ammissione o presentazione delle liste. Lo stato di incertezza e di caos creatosi sulla stampa, alimentato peraltro anche da una inadeguata struttura di raccolta e predisposizione dei dati elettorali delle ultime elezioni (non più "gestiti" dal Ministero

Fin qui, ovviamente, un rapido *excursus* sui mali della politica regionale, i quali esistono anche in altre Regioni e nello stesso Parlamento, potrebbe dirsi dunque: pure a prescindere dall'esistenza di punti di contatto fra istituzioni e criminalità. Si tratterebbe insomma dei soliti e ben noti *cliché* o "debolezze" di una politica che vuole "umanamente" difendere sé stessa, piccoli privilegi la cui memoria si perde nella notte dei tempi e che da sempre hanno coinvolto un po' tutti gli "amministratori" della cosa pubblica.

Senonché, per quanto la tendenza a conservare o intrecciare/cumulare mandati o ad approfittare di redditi "conflitti di interessi" possa essere un fenomeno risalente e diffuso²¹, non v'è dubbio che la prassi di intendere come "cosa propria" e non a servizio di tutti il funzionamento concreto delle Istituzioni ed i meccanismi stessi di partecipazione della società civile al governo della Regione costituisce senz'altro il brodo primordiale in cui trovano alimento e parto gli "ibridi" più ab-

normi fra politica e delinquenza organizzata. Il rischio di tale pericolosa "saldatura" è evidente: se la politica si trasforma da valore in "cosa", al servizio di pochi ed oggetto di comodo mercimonio, anche il super-valore costituzionale di dignità della persona umana finirà con l'essere prima o poi definitivamente *monetizzato* all'interno dell'economia criminale.

9. Il "federalismo elettorale" delle Regioni dopo il 1999. Una limitazione intrinseca: il "fine" non ortodosso (arginare o quantomeno non agevolare l'infiltrazione criminale nelle istituzioni) rende comunque il "mezzo" (la "costruzione" di un apposito sistema elettorale) non perfettamente congruo (e dunque in buona parte insufficiente)

Com'è noto, l'originario art. 122 della Costituzione riservava alla potestà esclusiva statale la disciplina del sistema di elezione dei consiglieri-

dell'Interno), ha spalancato la strada a interventi e dichiarazioni, soprattutto da parte della classe politica regionale, il più delle volte privi di fondamento giuridico. Emergeva dunque un temporaneo ma pericoloso spaccato dell'orwelliano "bipensiero" — grazie al quale ciascuno può giudicare vero tutto e il suo contrario — con buona pace per la correttezza dell'informazione e con l'effetto, non sempre forse consapevolmente voluto ma comunque ugualmente prodottosi, di una strisciante e deleteria opera di delegittimazione degli organi giurisdizionali, alimentata dalle dichiarazioni con le quali eletti, aspiranti tali o "terzi" fornivano la loro "interpretazione autentica" della legge elettorale regionale affermando che il giudice competente avrebbe necessariamente dovuto pronunciarsi *in quel modo*. Sul punto, sia consentito rinviare al nostro *La legge elettorale calabrese nel Paese delle meraviglie*, in *Il quotidiano della Calabria* del 23 aprile 2010, 22.

21. Com'è noto, il conflitto di interessi e la questione dell'incompatibilità fra le cariche pubbliche non nasce con la storia repubblicana. A più riprese il Parlamento dell'Italia appena unita fu turbata da diversi scandali, seguiti ciclicamente da altrettanti progetti di legge in materia (si pensi a quelli a firma di Crispi, Cadorna, Nicotera, fino, diversi decenni dopo, ai disegni presentati da Turati nel 1910 e poi nel 1920). Sarà poi l'Assemblea Costituente a fissare taluni importanti paletti nella legge elettorale del 1948, misure che peraltro si riveleranno insufficienti. Lo stesso don Luigi Sturzo interverrà sul quotidiano "Il Risorgimento" del 6 ottobre 1949 con una pesante denuncia in merito all'esistenza di lottizzazioni rese possibili dalla mancanza di specifiche norme sulle incompatibilità dei parlamentari coinvolti a vario titolo nella "fungaia" di enti parastatali, di matrice fascista, la cui crescita esponenziale non si era arrestata neppure dopo la parentesi autoritaria. Sul punto, oltre alla tagliente ricostruzione giornalistica offerta ora da S. RIZZO, *La cricca. Perché la Repubblica italiana è fondata sul conflitto di interessi*, Milano 2010, spec. 46 ss., cfr., in prospettiva squisitamente giuridica, P. ALBERTI, *Ineleggibilità amministrative e principi costituzionali. Profili ricostruttivi e aspetti critici*, Milano 1984, spec. 17 ss. (ivi utili approfondimenti in particolare sulla disciplina relativa agli impedimenti elettorali a partire dalla Restaurazione e dalle successive riforme carloalbertine).

ri regionali. Tale competenza attraeva al suo interno qualsiasi aspetto relativo alle elezioni regionali, ivi compresa non solo la regolamentazione della capacità elettorale e del sistema elettorale *in senso stretto*, ma anche la c.d. legislazione elettorale di contorno, ovvero: la propaganda elettorale e la *par condicio*, i meccanismi di rimborso elettorale, le eventuali misure di riequilibrio “di genere” (ossia le azioni positive volte ad agevolare la presenza delle donne in politica), nonché la regolamentazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità²².

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 ha inciso su tale riparto di competenze. Attualmente, da un lato, l’art.

122 rimette alla potestà concorrente Stato–Regioni la disciplina del *sistema di elezione e dei casi di incompatibilità ed ineleggibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché* dei consiglieri regionali; dall’altro, l’art. 123 riconduce alla potestà statutaria regionale le scelte relative alla forma di governo della Regione. I punti di contatto sono in verità molteplici, ma la lettura dell’intreccio fornita in questi anni dalla Corte costituzionale tende a ridurre la competenza statutaria all’opzione *secca* in ordine alle modalità di scelta del Presidente della Giunta (per elezione diretta o in altro modo)²³, riconducendo invece al *tandem* legge statale–

22. In definitiva, la competenza statale si estendeva sostanzialmente all’intera «legislazione elettorale generale», ovvero al «complesso della normativa apprestata all’espletamento dell’atto elettivo», valicando dunque i confini del «sistema elettorale in senso stretto», intendendo quest’ultimo come «il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria)»: per tali definizioni — in verità non sempre pacifiche in dottrina — v. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. Ferrara, Milano 2001, 27 ss. (ma sugli «elementi costitutivi in senso stretto» il sistema elettorale, v. già Id., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, 85 ss.)

23. Anche le disposizioni in tema di *prorogatio* del Consiglio regionale sono ricondotte dalla Corte alla competenza dello Statuto (cfr. sempre la sent. n. 196/2003), ancorché tale ultima fonte debba disciplinare la materia pur sempre «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione». In tal senso, qualora lo statuto non individui specifici limiti ai poteri del Consiglio in regime di *prorogatio*, una doverosa lettura “costituzionalmente conforme” delle relative disposizioni rende necessario riportare la previsione statutaria in tema «nell’ambito dei suoi limiti connaturali. Limiti che, ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate» (cfr. la recentissima sentenza n. 68 del 2010: nostri i c.vi). Nella pronuncia in esame la Consulta ha modo di precisare che «la disposizione dello Statuto abruzzese di cui al terzo comma dell’art. 86 (così come le disposizioni analogamente generiche di altri statuti regionali) 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. L’esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all’istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell’art. 61, secondo comma, Cost. A livello nazionale resta nettissima la diversità fra la *prorogatio* ed il caso eccezionale della proroga dei poteri parlamentari, previsto dal secondo comma dell’art. 60 Cost. per il solo periodo bellico. La stessa giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto l’istituto della *prorogatio* per le assemblee regionali, si è sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D’altra parte, è evidente che nell’immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori. L’importanza di questo istituto nella configurazione della forma di governo della Regione è stata affermata da questa

legge regionale la disciplina della maggior parte degli altri rilevanti campi materiali: si pensi alle cause di ineleggibilità e incompatibilità, ivi compresa l'incompatibilità *interna* fra assessore e consigliere e la c.d. *supplenza* di quest'ultimo²⁴, nonché la non immediata eleggibilità a Presidente della Giunta di chi abbia ricoperto la carica per due mandati consecutivi²⁵.

In questo rinnovato quadro, peraltro, l'art. 5 della citata legge costituzionale introduceva un sistema elettorale applicabile in ciascuna Regione solo in via transitoria, ovvero fino a che la stessa non avesse proceduto all'approvazione del nuovo Statuto e della nuova legge elettorale. Si trattava in particolare del sistema "costruito" dalla legge statale n. 108/1968 e già modificato dalla legge n. 43 del 1995, con la quale era stato "innestato" nell'originario modello di proporzionale puro il premio di maggioranza. La legge costituzionale del 1999 "blindava" transitoriamente tale sistema apportandovi tuttavia talune provvi-

sorie modifiche di non secondaria importanza. In particolare: *a*) la mera designazione politica del Presidente della Giunta cede il passo ad una vera e propria elezione diretta, da svolgersi *contestualmente* al rinnovo dei Consigli regionali (in tal senso i capilista delle liste regionali sono i candidati alla Presidenza); *b*) il candidato eletto alla Presidente della Giunta — ovvero quello che ha conseguito il maggior numero di voti validi a livello regionale — e il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore fanno parte del Consiglio. Come la Corte costituzionale ha ribadito, fra l'altro, nell'importante sentenza n. 196 del 2003, «a seguito di tale riforma, le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità (sentenze n. 14 del 1973 e n. 376 del 2002, ordinanze n. 269 del 1974 e n. 383 del 2002), fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali».

L'approvazione del nuovo Statuto e della nuova legge elettorale ha consentito oramai

Corte nella sentenza n. 196 del 2003, con il riconoscimento di una riserva di statuto, cui spetta disciplinare la *prorogatio*, pur sempre "in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione". Da ciò discende la necessità che la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 86 dello statuto della Regione sia interpretata come legittimante l'istituto della *prorogatio*, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali. Limiti che, ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate».

24. Tale disciplina è riportata in modo netto al "campo materiale" di cui all'art. 122, I c. (cfr. sentt. 2, 378 e 379/2004, nonché la stessa legge cornice n. 165/2004): «L'art. 122 Cost. riserva espressamente alla legge regionale, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", la determinazione delle norme relative al "sistema di elezione" e ai "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", senza che si possa distinguere (come invece ipotizza la difesa regionale) fra ipotesi di incompatibilità "esterne" ed "interne" all'organizzazione istituzionale della Regione. È vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma — come questa Corte ha già affermato in relazione ad altra delibera statutaria regionale nella sentenza n. 2 del 2004 — occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria» (sent. n. 378/2004).

25. Ineleggibilità che appare oramai — sia pure discutibilmente — ricondotta, ad opera della legge cornice, alla potestà concorrente Stato-Regioni. Peraltro, la stessa normativa-cornice provvede a stabilire taluni principi sull'eventuale elezione *consiliare* del Presidente della Giunta e degli stessi assessori (ambiti che, in verità, non solo potrebbero pacificamente — ma addirittura dovrebbero — ricondursi alla potestà statutaria).

a parecchie Regioni, fra cui la Calabria, di scegliere il “proprio” sistema elettorale, ovviamente nel rispetto di quanto disposto dall’art. 122 Cost. e dei principi fondamentali stabiliti dalla legge cornice n. 165/2004. In tal modo, la riforma apre la porta ad una sorta di “federalismo elettorale”, un “luogo” e una possibilità di sperimentazione che consente alle Regioni di tener conto dei diversi e peculiari contesti locali con i quali il sistema elettorale deve interagire.

Senonché, le scelte regionali fin qui intervenute non mostrano affatto una massiccia valorizzazione dell’autonomia riconosciuta ai legislatori regionali: poche le normative organiche, molti i “rinvii” al sistema fin qui delineato dalle leggi statali e completa l’uniformità quanto all’opzione statutaria a favore dell’elezione diretta del Presidente e alla scelta legislativa di un sistema *misto* (proporzionale con premio di maggioranza) per l’elezione dei consiglieri. E tuttavia un avvio del decentramento delle scelte relative al sistema elettorale delle Regioni non seguito da opzioni calibrate sulla base delle particolarità locali potrebbe anche e infine agevolare l’infiltrazione criminale nelle istituzioni.

Siamo convinti, ad esempio, che *spezzettare* le competizioni fra candidati al consiglio regionale in circoscrizioni di ridotte dimensioni o addirittura in collegi uninominali — al di là del problematico rispetto dei principi posti dalla legge cornice in materia — *non sia il modo migliore per arginare il peso della criminalità organizzata calabrese*. Invero, la cautela è d’obbligo, se non altro perché è evidente che *la strutturazione di un determinato sistema elettorale in funzione “anti-criminale” può solo cercare di arginare in piccola o minima parte tali infiltrazioni*. In effetti, è vero che il sistema elettorale è sempre e comunque un

mezzo, la cui “bontà” (congruità, pertinenza e sufficienza) si valuta non in astratto, ma in rapporto ad un fine precipuo. Tuttavia, se è possibile normalmente valutarne la maggiore o minore adeguatezza in ordine ad un obiettivo tipicamente *politico* (es. la stabilità della maggioranza, la rappresentatività delle minoranze, etc.), ove invece la natura dello scopo *trascenda* lo stesso “universo” dei sistemi elettorali, ponendosi come un dato che, per quanto sicuramente connesso, risulta comunque inevitabilmente autonomo ed “esterno” a qualsiasi opera di “ingegneria elettorale”, è evidente che ogni mezzo di tale genere, per la sua *intrinseca limitatezza*, soffre inevitabilmente di un *deficit di strumentalità*.

Sicché, qualsiasi proposta di correttivo — ma anche, più in generale, di valorizzazione della partecipazione politica — su cui ci soffermeremo nel prosieguo del presente lavoro si muove all’interno di una duplice consapevolezza: intervenire sul sistema elettorale (pur intendendo quest’ultimo nel senso più lato possibile) non può essere di per sé un’azione risolutiva nell’opera di contrasto all’infiltrazione criminale nelle istituzioni ove, come si ricorderà ancora una volta alla fine del lavoro, la stessa non si accompagni ad un necessario ritorno all’*etica pubblica costituzionale*. Non è insomma la *fine* del discorso, semmai solo l’inizio. Ma un inizio quanto mai necessario (ed è questa la seconda “consapevolezza”).

10. Cenni sull'attuale sistema elettorale calabrese: le regole del gioco e la logica "di parte". L'approvazione della legge elettorale a ridosso delle consultazioni e la deroga alla raccolta delle firme

Considerata l'economia del presente lavoro, cercheremo di dar conto a grandi linee delle specificità del sistema elettorale calabrese, rinviando per uno studio più approfondito all'analisi che abbiamo già svolto in altra sede²⁶.

Com'è noto, con il "varò" della legge elettorale del 7 febbraio 2005, n. 1, *Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale*, si chiude per la Calabria la fase transitoria prevista dall'art. 5, I c., della legge costituzionale n. 1 del 1999: così come per la Toscana, la Puglia ed il Lazio, la tornata elettorale di quell'anno ha costituito il primo banco di prova per la "sperimentazione" della nuova competenza regionale concorrente di cui al novellato art. 122, I c.

L'approvazione della legge elettorale avviene, invero, *a ridosso delle consultazioni*, a distanza di oltre cinque anni dalla surricordata modifica costituzionale e, in definitiva, dopo una lunga "attesa", che all'epoca poteva giustificarsi quantomeno sulla base dell'incertezza del quadro normativo e giurisprudenziale esistente. La stessa legge cornice statale n. 165

del 2004 era entrata in vigore solo da qualche mese e si era conclusa fin troppo recentemente la *peregrinatio* relativa all'ennesima approvazione del nuovo Statuto²⁷.

Sotto tale aspetto, il ricorso alla comoda tecnica della novellazione indubbiamente agevolava la redazione e l'approvazione in tempi rapidi della disciplina elettorale, che, come si vedrà, lasciava (e tuttora lascia) in piedi, attraverso la tecnica del rinvio, buona parte dei tratti fondamentali del sistema misto delineato dalla legge statale²⁸.

Peraltro, anche rispetto all'esperienza di quelle Regioni nelle quali pure è mancata sin dall'origine una riforma organica, l'intervento del legislatore calabrese è risultato, allo stesso tempo, particolarmente limitato "in estensione" (ovvero: in ordine alla quantità di istituti sui quali ha inciso) e nondimeno caratterizzato da una complessa trama di intrecci e rinvii talvolta contraddittori — vero e proprio esempio di cattivo *drafting* — che impedisce una piana ed agevole ricostruzione complessiva della disciplina.

Comunque sia, il modo in cui si è conclusa nel 2010 la legislatura regionale ha messo in crisi l'idea che i due aspetti qui da ultimo segnalati — l'approvazione della legge elettorale a ridosso delle elezioni ed il ricorso alla tecnica della novellazione — costituissero semplicemente il frutto di una scelta

26. In particolare, sia consentito rinviare ad A. RAUTI, *Il sistema elettorale calabrese*, cit., spec. 308 ss.

27. È appena il caso di ricordare che con la sentenza n. 2 del 2004, la Corte costituzionale ha reciso con un taglio netto di forbici la "trama" della delibera statutaria con la quale il legislatore calabrese aveva tentato di introdurre un peculiare meccanismo di *designazione popolare* del Presidente della Giunta regionale, *formalmente* eletto dal Consiglio, secondo tuttavia un sistema che sostanzialmente vincolava l'assemblea alle indicazioni provenienti dal corpo elettorale, a pena di scioglimento. A seguito di tale pronuncia, risalente al 13 gennaio di quell'anno, si riavvia e infine si conclude il nuovo *iter* statutario con la seconda pubblicazione del 23 ottobre 2004 (suppl. straord. n. 6 al B.U.R. del 16 ottobre 2004).

28. Cfr. l'art. 1, VII c.: «per quanto non previsto dalle presenti disposizioni di legge si applicano le vigenti norme della legislazione statale». Si pensi in particolare all'entità del premio di maggioranza, alla formula elettorale proporzionale, alle formule proporzionali di ripartizione dei seggi nei collegi circoscrizionali e nel collegio unico regionale, nonché alle modalità di espressione del voto (disgiunto, isolato, con preferenza, etc.).

più o meno necessitata o risultassero comunque quantomeno legate ad una particolare “congiuntura” storica e politica²⁹. Piuttosto, esse possono oramai configurarsi quale esito di un radicato e discutibile modo di intendere i compiti del legislatore, confermato a distanza di cinque anni dall’approvazione della recente legge n. 4 del 2010, che, da un lato, interviene solo su alcuni aspetti specifici (ancorché estremamente rilevanti) con la medesima tecnica del rinvio³⁰ e, dall’altro, pur “nascondo” da un progetto presentato originariamente nel luglio del 2009³¹, risulta approvata soltanto sette mesi dopo, ovvero, come accadde nel 2005, nell’arco del “fatidico febbraio” che precede lo svolgimento delle elezioni. Analoghe considerazioni possono

estendersi all’“ennesima” (ma decisamente minima) modifica apportata al sistema elettorale dal Consiglio con la legge n. 6 del 2010, approvata a soli cinque giorni dalla precedente (ovvero il 9 febbraio) e — fatto singolare — entrata peraltro in vigore *successivamente al decreto di indizione dei comizi*.

Da ultimo, poi, nell’art. 46, I c., della l. n. 34/2010 (collegato alla finanziaria del 2011), approvata pochi giorni prima di Natale, si è pensato bene di introdurre una ulteriore integrazione alla legge del 2005, “portando in dono” ai consiglieri regionali la possibilità di cumulare la propria carica con quella di sindaco, Presidente della Provincia o di assessore nei due Enti.

Trattasi³², insomma, di deliberati e cicli-

29. In particolare, poi, se può comprendersi come, nella fase di predisposizione dei nuovi Statuti successiva al 1999, il timore di incorrere in una impugnazione governativa e in una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale abbia contribuito ad indurre le Regioni verso percorsi già sperimentati e modelli eventualmente già passati indenni dal giudizio di costituzionalità (su tali aspetti e sui rapporti con la fase di “contrattazione” fra Stato e Regioni che ha caratterizzato la fase di stesura dei primi Statuti degli anni Settanta, cfr. R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2005, 581) con il passare del tempo tale argomento ha progressivamente perso il suo ruolo di alibi invocabile a giustificazione di scelte conformistiche e talvolta del tutto discutibili.

30. A ben vedere, di là della tanto discussa abolizione (sia pure solo sostanziale) del c.d. listino regionale e alle conseguenti nuove modalità di assegnazione del premio di maggioranza, unitamente ad altre novità di minor rilievo, la “novella” lascia comunque intatti i tratti essenziali del sistema elettorale misto fin qui conosciuto, che corrispondono sostanzialmente ai lineamenti di fondo del modello transitorio risultante dalla legislazione statale. In particolare, sia pure alla luce di talune peculiarità già presenti nella normativa elettorale regionale calabrese (si pensi alla singolare ed apprezzabile clausola di sbarramento), il modello “misto” risulta ancora oggi concepito in modo da rispondere alla duplice esigenza di assicurare un’adeguata rappresentanza proporzionale e la tendenziale stabilità degli esecutivi.

31. La normativa approvata da ultimo risulta strutturata sulla falsariga del progetto n. 388/8[^] (iniziativa Loiero–Bova), il cui articolato originario — in seguito oggetto di talune modifiche — risulta comunicato in Assemblea già nella seduta dell’8 luglio 2009.

32. Anche qui ci si trova dinanzi a... *reformes reformande* (cfr., in ordine ai c.d. decreti legislativi correttivi, A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all’italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme...* riformande, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino 2000, 567 ss.) la cui continua modifica, tuttavia, non deriva tanto dalla necessità di correggere eventuali difetti della disciplina vigente a seguito di una fase iniziale di “sperimentazione”. Piuttosto, realisticamente — al di là dei casi in cui devono correggersi mere sbavature di modifiche precedenti — tali interventi si presentano talvolta come il frutto di *nuovi equilibri politici*, alla luce dei quali vengono “pesati” ed introdotti ulteriori fattori di “scambio” nella modulazione del sistema elettorale. In tal senso, ad esempio, possono estendersi taluni privilegi per i partiti (si pensi, per restare alla legge n. 6 del 2010, alle clausole di esonero dalle sottoscrizioni), unitamente magari alla scelta deliberata di non tradurre in legge proposte volte realmente ad emendare *in melius* il testo vigente (si pensi alla dibattuta questione delle misure di riequilibrio fra i generi).

ci interventi di riscrittura frammentaria di riforme già partorite in origine come discipline *non organiche*, secondo una prassi di *novellazione... della novellazione* che rende paradossalmente... *precarie* proprio le norme che teoricamente dovrebbero essere volte ad offrire un quadro stabile di *regole del gioco politico*.

Insomma, proprio le *norme di fondo* sono intese come *cosa... di parte*, contrariamente peraltro alle indicazioni della Corte costituzionale che, pur in una decisione relativa ad uno specifico caso di *prorogatio* dei Consigli (ovvero al periodo successivo al loro scioglimento, anticipato o per scadenza naturale), sottolinea come, d'altra parte, sia «evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sent. n. 68/2010).

È chiaro che normalmente, nella predisposizione di una legge elettorale, nessun partito — men che meno i singoli consiglieri eletti nelle rispettive liste — risultino disposti ad

approvare eventuali modifiche che possono determinare la propria sostanziale *deminutio* o addirittura *eliminazione* dalla scena politica. Sotto tale aspetto, è facile invece che le riforme “addossate” alle elezioni possano veder la luce solo al costo di reciproci “scambi” fra i partiti e soprattutto laddove si tratti di modificare istituti per migliorare la posizione di tutti (si pensi all'aumento del numero di consiglieri) o almeno in modo, per così dire, *Pareto-ottimale*, ovvero migliorando la posizione di qualcuno senza “peggiore” quella degli altri.

A ben vedere, purtroppo, in occasione dell'approvazione delle leggi elettorali non sembra ci siano reali *chances* di imporre un sia pur *minimo velo di ignoranza* sul tipo di consensi di cui le diverse forze e coalizioni politiche verosimilmente godranno³³. Da un lato, l'esistenza di confliggenti interessi politici rende spesso ingenuo invocare quell'*esperimento mentale* di cui discorre Rawls, in base al quale i nostri rappresentanti dovrebbero comportarsi *come se* non conoscessero i reali rapporti di forza esistenti al momento. Dall'altro lato, seppure è evidente che *passioni egoistiche e interessi di “casta”* frenano od offuscano la capacità di realizzare razionalmente riforme adeguate, non è stata scelta finora neppure la soluzione della preventiva *autolimitazione strategica (self constraint)*. Eppure un “modello” in tal senso

33. Si allude ovviamente alla nota tesi di J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008 — sviluppata e precisata nelle successive opere (cf. ID., *Liberalismo politico*, Milano 1994, 15 s.; ID., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano 2002, 17 ss.) — secondo cui i principi di giustizia dovrebbero corrispondere a quelli che le persone razionali sceglierebbero in una *ipotesica* situazione di eguaglianza iniziale caratterizzata dalla ignoranza (c.d. *veil of ignorance*) sui possibili effetti di vantaggio o svantaggio che a ciascuna di esse potrebbe derivare dalle scelte compiute in tale “posizione originaria”. Sul punto v. pure A. VERMEULE, *Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law*, in *The Yale Law Journal*, vol. 111, 2/2001. In tal senso, le stesse garanzie costituzionali che limitano il potere politico, impedendone gli abusi, in qualche modo rispondono alla logica di quel “velo”, per cui, anche sotto un profilo strategico, la maggioranza che oggi è al potere dovrebbe sempre evitare di adottare misure che possano ritorcersi in futuro contro di essa, quando cioè potrebbe ritrovarsi all'opposizione.

esiste: si pensi a quanto dispone l'art. 14, II c., dello Statuto dell'Abruzzo (l. n. 1/2007), che preclude al legislatore regionale l'adozione e la modifica delle leggi in materia elettorale e relative alle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere «nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura».

Invero, la disposizione in questione, nel realizzare una forma apprezzabile di *autolimitazione* mira anche a consolidare una *buona immagine* delle istituzioni agli occhi dell'opinione pubblica: è una di quelle poche disposizioni che varrebbe la pena "importare" nello Statuto calabrese. Anzi, andrebbe elevato quantomeno a dodici mesi il termine così previsto.

Non sembri un eccesso di zelo. Come può leggersi nel *Code of good practice in electoral matters (guidelines and explanatory report)*, adottato dal Consiglio d'Europa (*Commission for democracy through law*) il 30 ottobre 2002, «stability of the law is crucial to credibility of the electoral process, which is itself vital to consolidating democracy. Rules which change frequently — and especially rules which are complicated — may confuse voters». Peraltro, nelle riforme in materia «care must be taken to avoid not only manipulation to the advantage of the party in power, but even the mere semblance of manipulation». Occorre dunque tener conto anche degli effetti delle riforme sull'immagine delle istituzioni — evitando anche ciò che può *sembrare* il frutto di una manipolazione a proprio vantaggio —

partendo dal presupposto che non è di per sé una cattiva cosa cambiare per il meglio le leggi elettorali, quanto farlo in modo frequente «or just before [within one year of] elections. Even when no manipulation is intended, changes will seem to be dictated by immediate party political interests».

Insomma, le modifiche introdotte frequentemente o appena prima delle elezioni o nell'anno che le precede sono eccessivamente esposte al rischio di una costruzione a tavolino che rende i sistemi elettorali abiti cuciti su misura. Quand'anche tuttavia vi fosse una reale volontà di superare i poli estremi della "parzialità" — o della pericolosa (verrebbe da dire: consociativa) "trasversalità" — tali riforme "sembrerebbero" comunque modellate secondo l'esclusiva logica degli interessi partitici, con il rischio di una conseguente delegittimazione delle istituzioni. In definitiva, siffatti interventi si porrebbero in contrasto con i principi del "patrimonio costituzionale europeo"³⁴.

Ugualmente sottesa da una logica di parte — e dunque fortemente discutibile — può considerarsi la scelta del legislatore calabrese in introdurre una clausola *permanente* di esonero dalle sottoscrizioni delle liste. L'originario articolo unico (ora art. 1), IV c., della l. n. 1 del 2005 si limitava invero a stabilire che di tale "esonero" dalla raccolta di un numero minimo di firme si potessero avvantaggiare (esclusivamente) le liste che costituiscono «espressione di partiti rappresentati nel

34. Il *Code* è consultabile in [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf). Sul punto cenni in S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della "costituzione materiale" del Paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in AA.VV., *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano 2008, 38. Peraltro, il *Code of good practice on referendums* (che reca la data di gennaio 2009, pur essendo approvato nel 2007), richiede una analoga "stability" per gli aspetti essenziali della normativa sui referendum, i quali non dovrebbero essere modificati nell'anno precedente allo svolgimento della consultazione referendaria.

Parlamento italiano».

Tale “modello” di *Parteienprivileg* sembra accordarsi indirettamente con il peculiare e più ampio significato politico riconosciuto all’esito delle elezioni regionali, i cui riflessi trascendono oramai i confini locali per diversi motivi, primo fra tutti il loro svolgimento contestuale nelle diverse Regioni, salvo ovviamente l’ipotesi dello scioglimento anticipato del Consiglio. Ne consegue infatti la possibilità di una valutazione “in blocco” dei risultati elettorali complessivi, che non solo talvolta risulta in grado di spiegare immediati effetti (non limitati ai rapporti *infra-partitici*, ma propriamente) istituzionali — sino ad innescare, nei casi estremi, le dimissioni dell’Esecutivo nazionale (si pensi alla vicenda del secondo Governo D’Alema) — ma consente di verificare il rendimento delle strategie di coalizione sperimentate a livello regionale *proprio in vista delle successive elezioni politiche nazionali*³⁵. Dunque, da un lato, il “momento del voto” nelle diverse Regioni diventa una

vera e propria *prova generale* della politica nazionale *attuale e futura*³⁶. Dall’altro, la presenza in Parlamento è ritenuta sicuro indice di rappresentatività politica a livello regionale.

Senonché, appaiono innanzitutto serie e fondate le perplessità circa la reale capacità di tale discutibile indice di cogliere le specifiche *dinamiche regionali* ed il rischio di dar vita a risultati schizofrenici. Da un lato, infatti, la fruizione di tale agevolazione risultava preclusa a quelle liste che, pur ampiamente rappresentate nel Consiglio regionale, fossero eventualmente “assenti” dalle Camere, mentre avrebbero potuto trarne vantaggio anche partiti scarsamente rappresentativi all’interno della Regione o «del tutto estranei alla realtà regionale (si pensi, per esempio, alla lega Nord) e magari a micro-formazioni (basta essere rappresentati da un solo parlamentare!)»³⁷. Qui l’odiosa deroga al principio di eguaglianza mostra per intero il suo “vestito” di irragionevole *privilegio* — *id est*: una vera e propria discriminazione arbitra-

35. Ciò è ovviamente reso possibile dal fatto che lo scioglimento anticipato del Parlamento nel 2004 ha instaurato «un accidentale ma decisivo “effetto calendario” che, da allora in avanti, ha posizionato le elezioni politiche a ridosso di quelle regionali»: così A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell’offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in AA.Vv., *Il maggioritario regionale*, cit., 117 ss.

36. Si può allora comprendere meglio il motivo per cui le candidature sono normalmente il frutto di convergenze coalizionali che trovano nella classe politica parlamentare un punto ineliminabile di direzione e orientamento, tanto più decisivo quanto più determinante risulta il tipo di seggio per il quale debba essere “designato” il candidato. In particolare, per il peso variabile che possono assumere le scelte dei vertici nazionali e di quelli locali e per le differenti modalità di “intersezione” del consenso in ordine alla “costruzione” delle liste, può dirsi che la designazione dei candidati nelle elezioni regionali sia il risultato di un processo complesso di interazione centro-periferia, la cui struttura si presenta evidentemente «a geometria variabile»: cfr. ancora una volta, A. DI VIRGILIO, *La costruzione*, cit., 124 ss. In tal senso, il vincolo proveniente dall’alto si presentava più penetrante nell’individuazione e nel posizionamento dei componenti (possibile fino alle ultime modifiche) nell’ormai abolito listino regionale e soprattutto nella designazione del candidato Presidente: si pensi, nella passata tornata elettorale, alla decisione dei rispettivi vertici nazionali di non ricandidare il “Governatore” di centro-destra uscente e di designare in tal senso il sindaco di Catanzaro giunto al suo secondo mandato. Sulle ragioni, cfr. nuovamente A. DI VIRGILIO, *La costruzione*, cit., 125.

37. Così G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in AA.Vv., *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno internazionale SISE*, 12-13 novembre 2009, Palazzo Lascaris, Torino, 2010, 121, che rileva la «dubbia costituzionalità» dell’esenzione riconosciuta a liste espressioni di partiti rappresentati a livelli istituzionali diversi dal Consiglio regionale interessato: «se infatti, sia pure discutibilmente, l’esenzione si fonda su una sorta di presunzione di rappresentatività, tale presunzione non può valere per soggetti rappresentati in assemblee diverse da quella regionale».

riamente realizzata a vantaggio di alcuni e danno di altri soggetti — operante in pratica a favore di una limitata tipologia di partiti la cui individuazione appare priva di adeguata giustificazione.

Sotto tale aspetto, da ultimo, l'art. 1, III c., della legge n. 4 del 2010, integrando la disposizione in questione, ha colmato la "lacuna" estendendo il beneficio innanzitutto alle liste provinciali che siano espressione di almeno un gruppo consiliare. Sennonché, oltre alla scelta discutibile di lasciare intatto il riferimento ai gruppi parlamentari nazionali, appare di difficile decifrazione la scelta di estendere la "copertura" in questione anche alle liste espressione di componenti politiche del gruppo misto, a causa soprattutto dell'incertezza derivante dalla mancata modifica del regolamento consiliare a seguito delle novelle apportate allo Statuto e alla legge

elettorale³⁸.

Infine, con l'ulteriore novella costituita dall'art. 1, I c., della l. n. 6 del 2010, l'art. 1, IV c., della legge n. 1 del 2005 è stato arricchito da un inciso finale in base al quale «In ogni caso sono esonerate dalla sottoscrizione degli elettori le liste regionali cui sono collegate le liste provinciali». Si tratta di una integrazione che rende complessivamente l'attuale formulazione del IV c.³⁹ di non agevole interpretazione e che, proprio in relazione alla presentazione delle liste regionali, è stato all'origine di un contenzioso elettorale dinanzi al T.A.R. nelle recentissime elezioni del 2010⁴⁰.

Sennonché, al di là dell'interpretazione della disciplina sul punto, la totale abolizione della deroga alla raccolta delle firme rimane comunque la soluzione preferibile e, per certi versi, costituzionalmente opportuna, per

38. In effetti, in base all'art. 13, V c., del regolamento consiliare, all'interno del gruppo misto «sono specificatamente garantite, ai fini organizzativi e di funzionamento, le singole componenti composte da Consiglieri eletti nelle liste presenti alle elezioni regionali ovvero eletti in rappresentanza di un partito organizzato nel Paese, presente in uno dei due rami del Parlamento, che abbia partecipato con proprie liste di candidati, anche congiuntamente con altri, alle ultime elezioni regionali». Sennonché, innanzitutto, la prima condizione appare oramai priva di alcun valore selettivo, atteso che, venuto meno il listino regionale, i consiglieri regionali risultano necessariamente eletti in una delle liste provinciali che hanno partecipato alle elezioni (e che hanno superato la soglia di sbarramento del 4%). Se poi, come pare, la prima condizione è sempre e comunque per definizione soddisfatta, la seconda diviene evidentemente inutile. Non sembra dunque rinvenibile alcun reale limite alla costituzione di componenti politiche, al di fuori di quello, quantitativo, che potrebbe desumersi dal preciso riferimento testuale della norma regolamentare ai "consiglieri", precisazione che farebbe quantomeno escludere la legittimità di una componente politica "mono-cellulare". Sennonché, se lo Statuto comunque consente la costituzione di gruppi autonomi con almeno tre consiglieri e di gruppi anche mono-cellulari purché gli stessi costituiscano espressione delle liste che hanno raggiunto la soglia del 4%, la formazione di una componente politica appare tutto sommato una eventualità abbastanza remota, legata ai casi in cui la stessa è destinata a ricomprendere consiglieri eletti in una lista cui già corrisponde uno specifico gruppo consiliare e ai due che scelgono di far parte del gruppo misto non si aggiunga un *terzo consigliere* che consentirebbe la costituzione di un gruppo ulteriore ed autonomo.

39. «In deroga a quanto previsto dall'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, sono esonerate dalla sottoscrizione degli elettori le liste che sono espressione di partiti rappresentati nel Parlamento italiano, nonché le liste provinciali che siano espressione di almeno un gruppo consiliare ovvero di una delle componenti di cui all'articolo 27 dello Statuto. In ogni caso sono esonerate dalla sottoscrizione degli elettori le liste regionali cui sono collegate le liste provinciali».

40. In merito, cfr. l'ordinanza n. 241 del 10 marzo 2010, con la quale il T.A.R. Catanzaro ha respinto l'istanza cautelare avanzata dai presentatori della lista regionale "Partito Comunista dei Lavoratori" avverso il provvedimento di esclusione della predetta lista dalla consultazione elettorale del 28 e 29 marzo 2010 per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Calabria, emesso il 27 febbraio 2010 dall'Ufficio Elettorale Centrale presso la Corte d'Appello di Catanzaro, nonché contro il provvedimento dell'1 marzo 2010, emesso dallo stesso Ufficio, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso presentato avverso il provvedimento di esclusione di detta lista.

quanto anche la disciplina sulle elezioni politiche nazionali e quella di parecchie altre Regioni confermi che si tratti di un “male” endemico.

Se è vero infatti che il *Parteienprivileg* non impedisce in assoluto la libera partecipazione democratica, nondimeno ne altera i presupposti fondamentali di uguaglianza, atteso che il principio di cui all’art. 49 Cost. non può trovare adeguata garanzia senza un approccio *relazionale* che apprezzi il rapporto fra le condizioni delle (e gli eventuali “benefici” concessi alle) diverse forze politiche. In breve: non v’è piena *libertà* nella determinazione della politica nazionale senza effettiva eguaglianza nella competizione.

Non si tratta, a ben vedere, di disconoscere la connessione fra tali istituti e le «esigenze di «semplificazione e speditezza», cui anche di recente la giurisprudenza amministrativa ha fatto riferimento⁴¹. Anzi, se, come pare, le sottoscrizioni rallentano o rendono eventualmente meno agevole o più “dispendiosa” l’attività di presentazione delle liste, dovrebbe presumersi che tali effetti negativi verosimilmente si moltiplichino quando si faccia riferimento *proprio alle forze politiche che si affacciano per la prima volta sulla scena elettorale o che comunque attraverso le precedenti consultazioni non sono riuscite a consolidare una posizione tale da vantare “sicuri” indici di rappresentatività*.

Si obietta a questo punto che un siffatto “appesantimento” procedurale, necessario

proprio in tali casi, risulterebbe invece del tutto sproporzionato per il partito o il gruppo politico da cui promana la singola lista che si è già presentato in precedenza ed ha addirittura conseguito un seggio. Si è così affermato che un tale “risultato” elettorale «condensa e compendia a favore della nuova lista un consenso alla sua presentazione ben più ampio di quello che verrebbe ad essa espresso con la raccolta di nuove sottoscrizioni di sostegno da parte degli elettori, profilandosi quindi il costrutto che nel diritto civile è significativamente denominato “eccedenza del mezzo — il consenso elettorale pregresso — rispetto allo scopo (presentazione della lista previa sottoscrizioni di sostegno)”»⁴². In realtà, non si vede perché una tale generica esigenza di speditezza, destinata realisticamente ad operare ad esclusivo vantaggio di chi paradossalmente ne avrebbe meno bisogno, debba prevalere sui principi di cui agli artt. 3 e 49 Cost., che peraltro non sembrano affatto legittimare qualsivoglia *riserva o presunzione (invincibile) di credito politico* accumulato sulla base delle precedenti elezioni.

A ben vedere, non già una curiosa ed eccentrica evocazione della “logica del salvadanaio”, quanto e piuttosto l’idea di una necessaria *tabula rasa* nella competizione elettorale si accorda infinitamente meglio con il presupposto della libera e inesauribile volontà del corpo elettorale, che — attraverso le successive elezioni e non già ovviamente in corso di mandato, non essendo contemplato l’even-

41. In tal senso, il T.A.R. Roma Lazio sez. II, n. 5199 del 22 giugno 2005, ha dichiarato «manifestamente infondata la q.l.c. dell’art. 8 l. reg. Lazio 13 gennaio 2005 n. 2, laddove prevede una deroga al sistema delle sottoscrizioni unicamente in favore delle formazioni politiche già presenti sullo scenario delle competizioni elettorali, per contrasto con gli art. 1, 3 e 49 cost., atteso che la predetta prescrizione non costituisce un blocco alla partecipazione elettorale delle minoranze, ma solo un adempimento in armonia con le esigenze di semplificazione e speditezza, non essendo in grado di alterare in alcun modo la libera partecipazione democratica da parte dei cittadini e conseguentemente dei partiti politici».

42. Così T.A.R. Torino Piemonte sez. I, n. 3136 del 28 luglio 2010.

tuale *recall* — può benissimo non “confermare” il consenso accordato precedentemente⁴³. Infine, tale conclusione appare maggiormente in linea con il principio fondamentale stabilito nella legge cornice statale, che “spinge” verso l’adozione di un sistema che assicuri la rappresentanza delle minoranze, comprese, in primo luogo, che si affacciano *per la prima volta* sulla scena politica.

II. Competizione proporzionale, modalità di voto, premio di maggioranza, clausola di sbarramento e “trasformazione del listino”

Una volta confermata nello Statuto l’elezione *diretta*, ad opera del corpo elettorale, del Presidente della Giunta, per l’elezione del Consiglio regionale, il legislatore calabrese ha dunque provveduto a varare una normativa non organica, la quale, ad eccezione di talune varianti, rinvia al sistema delineato dalla legislazione statale ed applicatosi in via transitoria nel 2000.

In tal senso, l’80% dei seggi consiliari è assegnato con metodo proporzionale sulla base della competizione fra liste concorrenti presentate nelle diverse circoscrizioni, il cui territorio corrisponde a quello delle Province. L’insieme delle liste presenti nelle diverse circoscrizioni con lo stesso simbolo corrisponde all’omonimo *gruppo di liste* a livello regionale. Il restante 20% dei seggi consiliari è assegnato con il premio di maggioranza ai gruppi di liste collegate al candidato alla

Presidenza della Giunta che abbia ottenuto il maggior numero di voti nella Regione. In realtà, il premio potrebbe essere anche assegnato in misura dimezzata ove già con il riparto proporzionale i gruppi di liste collegati al Presidente vincente abbiano ottenuto il 50% dei seggi complessivi. Infine, resta salva la possibilità di eventuali *seggi aggiuntivi* (con l’innalzamento di quelli già previsti) laddove l’assegnazione per intero del premio di maggioranza non consenta a tali gruppi di raggiungere complessivamente la quota del 55% o 60% dei seggi (percentuale variabile a seconda della *performance elettorale* del Presidente collegato).

Peraltro, a seguito delle modifiche introdotte nel 2010, il c.d. “listino” regionale risulta oramai trasformato da *plurinominale* ad *uninominale*, risultando così composto dal solo candidato alla Presidenza della Giunta⁴⁴. Venuta meno l’originaria configurazione della lista regionale, il premio di maggioranza è ripartito direttamente fra i gruppi di liste circoscrizionali collegate al Presidente vincente.

Quanto alle modalità di voto, il rinvio contenuto nell’art. 1, VII c., della legge n. 1 del 2005 alle «vigenti norme» della disciplina statale conferma non solo la presenza di una *scheda unica* (per l’elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali), ma anche le diverse possibilità per l’elettore, che può esprimere il proprio voto: *a)* unicamente per la lista circoscrizionale [con o senza preferenza (unica) per il singolo candidato] — nel qual caso il voto *si estende* anche al candidato

43. In tal senso, non convince e sembra anzi scarsamente argomentata la scelta del giudice amministrativo di liquidare come manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale cui si faceva riferimento nella nota precedente.

44. Il listino non risulta più contrassegnato da alcun simbolo [cfr. art. 2, I c., lett. e), l. n. 1/2005] e viene abolito l’obbligo per le liste provinciali collegate allo stesso candidato Presidente di presentare il medesimo simbolo [cfr. art. 2, I c., lett. d)].

Presidente eventualmente collegato — o per uno dei candidati Presidenti (voto “isolato” che non si estende ai gruppi di liste provinciali collegate); b) per la lista circoscrizionale [b^1) con oppure b^2) senza espressione di una preferenza per il singolo candidato)] e per il candidato Presidente collegato (voto “congiunto”); c) per la lista circoscrizionale (con o senza preferenza per il singolo candidato) e per un candidato Presidente non collegato a quest’ultima (c.d. voto *disgiunto*)⁴⁵.

Anche per la formula elettorale utilizzata ai fini del riparto della quota proporzionale dei seggi consiliari (80 % di quelli complessivi) opera il rinvio al sistema delineato dalla legge n. 108/1968. Il riparto avviene su due livelli: in sede di collegio circoscrizionale (dove si ricorre al quoziente rettificato di una unità) e solo eventualmente, per i seggi non assegnati in tal modo a quoziente intero, nel C.U.R. (collegio unico regionale) secondo la formula del quoziente naturale (ed in seconda battuta, in base ai più alti resti).

Senonché, il calcolo dei diversi quozienti risulta fortemente condizionato dall’applicazione della clausola di sbarramento introdotta già nel 2005, la cui peculiarità ha sin dall’inizio attirato, a giusta ragione, l’attenzione degli studiosi. Discostandosi infatti da quella prevista nel sistema delineato dalla l. 43/1995, la nuova e più selettiva soglia è apparsa invece l’unico strumento sul quale il legislatore calabrese ha realmente mostrato di puntare al fine di ridurre la frammentazione del sistema partitico. In tal senso essa sembra aver già costituito un primo reale correttivo, ancorché non risolutivo, della strutturale “de-

bolezza” del sistema transitorio nell’effetto di semplificazione del sistema politico.

Com’è noto, la soglia originariamente prevista dalla l. n. 43/1995 per l’accesso delle liste provinciali al riparto della quota proporzionale — ovvero il 3% dei voti per ciascun gruppo di liste, facilmente aggirabile mediante il collegamento delle prime con una lista regionale che abbia raggiunto almeno il 5% nell’intero territorio — viene sostituita da un meccanismo selettivo sorretto da una diversa *ratio*, volto ad escludere dal riparto proporzionale le liste provinciali il cui gruppo non abbia ottenuto, nell’intera Regione, almeno il 4 % dei voti *validi anche laddove il medesimo gruppo risulti «collegato ad una lista regionale che ha superato la percentuale del 5%»* (art. 1, III c., nostri i c.vi). In definitiva, al di sotto della soglia del 4%, il gruppo di liste provinciali rimarrebbe *per definizione* privo di rappresentanza nella quota proporzionale anche laddove nel proprio collegio ottenesse una quota di consensi molto alta e finanche nel caso in cui uno dei propri candidati fosse risultato il più votato in quella circoscrizione⁴⁶.

La soglia così concepita induce ovviamente i partiti più piccoli a rimodulare la strategia delle proprie alleanze: mentre, infatti, la doppia soglia prevista dalla legge statale (sistema transitorio) costituisce per questi ultimi un incentivo a coalizzarsi — per tentare di aggirare il vincolo del 3% — l’effetto selettivo della nuova clausola non è destinato a operare esclusivamente nei confronti delle *terze forze* (come poteva dirsi per la clausola statale, sempre che queste ultime non riuscissero comunque a raggiungere la soglia del 5%) e

45. Cfr. art. 2, II c.

46. Tale caso si è peraltro già verificato nelle elezioni del 2005; cfr. D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano. Il caso della Calabria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1168.

dunque di per sé non agevola la *bipolarizzazione* dell'offerta politica. Peraltro, la scomparsa del listino fin qui conosciuto impedisce di controbilanciare l'eventuale esclusione di una lista "minore" dal riparto proporzionale con l'offerta di un "seggio" nella lista bloccata della coalizione eventualmente collegata al candidato Presidente "vincente" (specie nella zona "alta", quella, cioè, non "pregiudicata" dall'eventuale dimezzamento del premio di maggioranza).

A seguito di tale ultima modifica, più che la scelta di coalizzarsi (che rimane comunque conveniente per altri fattori), per i piccoli partiti diviene prioritario lo sforzo di "mettere insieme le forze" per *costituire una lista unitaria* capace di superare "individualmente" lo sbarramento del 4% a livello regionale.

La "trasformazione" del listino ha poi *di fatto esteso l'ambito operativo* della clausola di sbarramento, che risulta applicabile *anche in sede di assegnazione del premio di maggioranza*. In effetti, in ordine alla ripartizione concreta di quest'ultimo fra le liste provinciali collegate con il candidato alla Presidenza/listino regionale vincente, l'art. 4, I c., lett. b) e c) rinvia alla procedura che la legge 108/1968 stabilisce per la ripartizione dei seggi *non* assegnati al listino (nel caso, ovviamente, di premio dimezzato)⁴⁷. Sicché, un gruppo di liste che risulti "posizionato" sotto tale soglia non solo non può accedere al riparto proporzionale ma risulta altresì escluso dalla fruizione dei seggi assegnati nella quota maggioritaria, cui teoricamente avrebbe diritto ove collegato al Presidente vincente⁴⁸.

47. Come si ricorderà, per la ripartizione di tali seggi — riservati ai gruppi di liste provinciali non collegati alla lista regionale vincente — si ricorre alla formula del quoziente naturale, con l'eventuale considerazione, in presenza di seggi residui, dei più alti resti ed infine, in caso di parità fra diversi gruppi, della più alta cifra elettorale ottenuta (cfr. art. 15, XIII c., n. 3, l. n. 108/1968).

48. Una tale conclusione, a dire il vero, non è apparsa del tutto ovvia in occasione delle ultime elezioni regionali del 2010, considerato il ricorso presentato al T.A.R. Catanzaro da Giuseppe Morrone, candidato per la lista PDL — collegata alla lista regionale del candidato Presidente Giuseppe Scopelliti — nella circoscrizione di Cosenza e risultato primo dei non eletti con 6838 voti. Invero, dal tenore dell'ordinanza si comprendono solo in parte i motivi di censura avanzati dal ricorrente e le relative argomentazioni. Emergono, tuttavia, due questioni: 1) se, a seguito dell'approvazione della l. n. 4 del 2010, il premio di maggioranza debba essere assegnato alla coalizione vincente *sempre e comunque per intero*; 2) se la clausola di sbarramento, prevista per la quota proporzionale, operi anche per il riparto dei seggi costituenti il premio di maggioranza. Il T.A.R., a ben vedere, si sofferma particolarmente sul primo aspetto, sottolineando che «la legge regionale della Calabria 6 febbraio 2010 n. 4 non ha inciso in alcun modo sulla materia [...] Essa, invero, si è limitata a modificare i criteri di assegnazione dei seggi con criterio maggioritario stabilendo che, qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente abbiano conseguito un numero di seggi pari o superiori a 25 debbono essere assegnati al medesimo gruppo di liste quattro dei seggi da ripartire con sistema maggioritario di cui all'art. 1 comma 3 della legge regionale n. 43 del 1995, da assegnare, fra le medesime liste e nelle circoscrizioni, secondo quanto stabilito ai successivi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo periodo del comma 13 dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968. I restanti cinque seggi da assegnare con il sistema maggioritario sono ripartiti tra i vari gruppi di liste provinciali non collegati alla lista regionale vincente». Di qui, con un "salto" argomentativo di difficile comprensione, il giudice amministrativo prende posizione anche sul secondo punto, concludendo nel senso che «Non può quindi trovare ingresso, per carenza di argomenti testuali, logici e sistematici, la tesi secondo cui la soglia di sbarramento non si applicherebbe per la ripartizione dei seggi da assegnare con il sistema maggioritario, ma soltanto per il riparto dei seggi in sede in sede proporzionale» (sent. del 19 luglio 2010, n. 1724). Sennonché, per quanto, come si è osservato nel testo, anche la seconda asserzione appaia condivisibile, manca invero una motivazione plausibile che ne evidenzi il nesso con la prima. Una cosa è infatti affermare che il premio di maggioranza debba assegnarsi in misura dimezzata in presenza di determinati esiti elettorali, altro invece è dimostrare che il premio, sia pure in versione "ridotta", debba essere riservato ai soli gruppi di liste che abbiano superato la clausola di sbarramento.

Va infine sottolineato che nell'individuazione del numero di consiglieri assegnati alle singole liste deve ovviamente tenersi conto dei due seggi rispettivamente riservati al candidato alla Presidenza vincente e al "miglior perdente". In ordine al primo non si pongono particolari problemi, atteso che la normativa in questione vi fa espresso riferimento⁴⁹ e, coerentemente, quantifica il premio di maggioranza in 9 (premio intero) e di 4 (premio dimezzato) seggi, così mostrando di computare a parte l'ulteriore seggio previsto per il Presidente.

In relazione invece al secondo miglior candidato alla Presidenza, in assenza di una espressa indicazione sul punto, soccorre co-

munque il rinvio alla normativa statale, *ivi compresa espressamente l'art. 5, I c., della legge cost. n. 1/1999*⁵⁰. Tale specifico riferimento consente di superare in scioltezza le questioni relative alla perdurante applicabilità di tale norma alle elezioni regionali calabresi. Peraltro, va ricordato che, per altri motivi, la concreta determinazione del numero dei consiglieri viene comunque a dipendere strettamente dalla riserva di un seggio per tale candidato, atteso che, proprio in base all'ultimo periodo dell'art. 5, I c. potrebbe a tal fine risultare necessaria l'assegnazione di un seggio aggiuntivo laddove tutti i seggi della quota proporzionale risultino già assegnati a quoziente intero nelle singole circoscrizioni⁵¹.

49. In base infatti a quanto dispone l'art. 4, I c., « nella applicazione dell'articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al numero 2) del tredicesimo comma sono aggiunte in fine le seguenti parole: «e proclama eletto Presidente della Giunta regionale il candidato della medesima lista, il quale fa parte del Consiglio regionale».

50. «Il numero dei Consiglieri regionali, in armonia con quanto previsto nello Statuto della Regione, è fissato in cinquanta, compreso il Presidente della Giunta regionale. Resta salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1» (art. 1, II c.).

51. Pienamente condivisibile, dunque, quanto affermato dal T.A.R. Catanzaro nella sentenza n. 1728/2010 del 19 luglio 2010, secondo cui dall'art. 1, II c., della legge calabrese n. 1/2005 «Si desume agevolmente [...] che resta salva la previsione del menzionato primo comma dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999, che continua, quindi ad essere applicabile in ogni sua parte, compresa quella relativa all'assegnazione di un seggio al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente». Si rigetta dunque la tesi del ricorrente per cui la norma in questione farebbe riferimento all'art. 15, commi 13 e 14, della legge n. 108/1968, nel testo modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999, mentre l'art. 15 in discorso non è stato integrato o modificato dalla legge costituzionale e, perciò, esso non sarebbe applicabile alla fattispecie. In particolare, tale ricostruzione enfatizzerebbe «un argomento di carattere puramente letterale, frutto di un'evidente imprecisione linguistica della previsione legislativa. Esso conduce inevitabilmente a considerare privo di significato il rinvio alla norma costituzionale. In realtà, il riferimento all'art. 5 della legge costituzionale, secondo un criterio di logica e sulla base dell'interpretazione teleologica della norma, non può che implicare la volontà del legislatore regionale di rendere applicabile la detta norma nel procedimento relativo all'elezione del Presidente della Giunta Regionale ed al rinnovo del Consiglio Regionale. La citata disposizione trova, ad avviso del Collegio, compiuta applicazione alla procedura elettorale in questione. D'altra parte, il carattere di transitorietà è attribuibile esclusivamente alla disciplina di cui al primo periodo del comma medesimo, inerente alle modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti per l'elezione dei consigli regionali. Ciò è logico, in quanto sono dette modalità ad essere sostituite dalle, in ipotesi diverse, modalità di elezione recate dalle diverse leggi regionali. Ne consegue che le ulteriori puntuali disposizioni, di cui al medesimo primo comma, ivi compresa quella della cui applicazione si fa questione, non hanno carattere transitorio». Di conseguenza, il collegio ritiene infondate le censure dedotte in ordine all'assegnazione del seggio al candidato alla Presidenza Loiero che era stato "recuperato", proprio ai sensi dell'art. 5, I c., l. cost. n. 1/1999, "sottraendolo" al gruppo di Liste "Rifondazione comunista", collegato al suddetto candidato, cui era stato assegnato l'ultimo seggio in sede di riparto regionale in base ai più alti resti.

Di tale seggio aggiuntivo peraltro «si deve tener conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale».

Sicché, al di là dei dubbi interpretativi che spesso la tecnica della novellazione pone, quanto disposto dall'art. 5, I c., della legge costituzionale n. 1 del 1999 appare pienamente applicabile alle elezioni regionali calabresi, rivelandosi piuttosto pretestuosi i ricorsi al giudice amministrativo volti a dimostrare il contrario.

12. “Criminalizzare” la “preferenza”? Le proposte di abolizione del “voto personale” e la sperimentazione delle “primarie”: “armi”... spuntate?

Salvo gli effetti derivanti dall'eventuale ricorso al voto disgiunto, è evidente che lo svuotamento della lista regionale — e la nuova modalità di assegnazione del premio, oramai “spalmato” sulle liste provinciali collegate al presidente vincente — risultano, almeno potenzialmente, in grado di valorizzare ulteriormente il voto di preferenza per i candidati circoscrizionali perché offrono in sostanza una *seconda possibilità*... a quelli più votati

— ovviamente fra quanti non risultino già proclamati eletti sulla base del solo riparto proporzionale — e accresce in sostanza la *decisività* del voto⁵².

Ovviamente, la... *seconda possibilità* può valere esclusivamente per il candidato che... ne abbia già *una*, ovvero risulti inserito in una lista che superi lo sbarramento del 4%, soglia “di ingresso” che, lo ricordiamo, in Calabria opera *comunque* per i gruppi di liste provinciali, a prescindere cioè dal risultato conseguito dalla lista regionale cui gli stessi risultino collegati.

Peraltro, in mancanza di voto disgiunto, ove non fosse invece raggiunta la percentuale minima, la preferenza accordata *fiduciarmente* al singolo candidato circoscrizionale potrebbe comunque spiegare un vantaggioso effetto traino per il Presidente collegato, capace di rivelarsi decisivo in presenza di scarti ridotti fra le due principali coalizioni. Ovviamente, è realistico immaginare che un differente ma ugualmente vantaggioso effetto di “induzione” — attraverso il ricorso alle più disparate “formule di incentivo” (e qui la prassi potrebbe purtroppo superare in fantasia qualunque elenco di ipotesi) — dovrà essere adeguatamente prodotto per “trainare” anche i soggetti che si prestano a “spendere” la propria immagine (e non solo) attraverso una

52. In realtà, l'effettivo *trend* del c.d. indice di preferenza dipende infine da ulteriori e diversi fattori che potrebbero anche giocare anche un ruolo inverso all'aumento del ricorso al voto *personale*. Si pensi ai cambiamenti nell'articolazione dell'offerta politica in una singola tornata elettorale o ai mutamenti strutturali e di medio-lungo periodo nel sistema partitico. Per indice di preferenza intendiamo ovviamente il rapporto fra la sommatoria del numero dei voti ottenuti dai singoli candidati di una stessa lista o gruppo di liste ed il numero di voti ottenuti complessivamente dalla stessa lista o gruppo di liste (comprensivo, dunque, anche dei voti espressi *senza preferenze ad personam*). Diverso è ovviamente l'indice di *leadership interna* e quello di *leadership esterna* del singolo candidato (per indicazioni sul punto, cfr. D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, 188). In particolare, il primo «misura all'interno di ogni lista il rapporto percentuale tra le preferenze ottenute dal candidato più votato e le preferenze totali di tutti i candidati della lista stessa. Fornisce una misura del livello di concentrazione delle preferenze sul primo candidato e una indicazione del differenziale competitivo all'interno di ciascuna lista. Il secondo indicatore, la *leadership esterna*, misura all'interno di ogni lista il rapporto percentuale tra le preferenze ottenute dal candidato più votato e i voti validi totali ottenuti dalla lista stessa; in questo caso ad essere misurato è l'effetto-traino del voto di preferenza al candidato sul risultato della lista».

candidatura verosimilmente “a perdere”.

In tale quadro, oltre all’importante presenza dei c.d. “campioni di preferenze” (ovvero quelli tradizionalmente e per svariati motivi capaci di innescare comunque una rilevante mobilitazione del corpo elettorale a sostegno della propria candidatura)⁵³, emerge più in generale la necessità di evitare l’inserimento di meri “riempitivi” di lista, ovvero candidati assolutamente incapaci di raccogliere pur minime basi di consenso. Del resto, una tale opzione, volta a rendere meramente apparente la competizione interna a vantaggio dei pochi candidati effettivi presenti in lista, si rivela evidentemente perdente per il partito e la coalizione nel loro complesso, diminuendo l’effetto “traino” del voto di preferenza nei confronti del risultato della lista regionale⁵⁴.

L’utilità della presenza all’interno delle coalizioni anche di liste “sotto-soglia” e della ricerca dei voti pure da parte di chi non ha una reale *chance* di essere eletto⁵⁵ deriva dunque dal fatto che proprio l’effetto “somma” dei voti *personali* si rivela talvolta decisivo.

Peraltro, il peso del “pacchetto voti” che ciascuno porta “in dote” si ricollega ad una tradizione storica mai veramente abbandonata per cui il voto di preferenza espresso in Calabria (ma, più in generale, nelle Regioni del Sud) tende spesso a seguire la “persona” e il suo eventuale “trasformismo”, varcando dunque, senza particolari scrupoli di fedeltà “ideologica”, i confini partitici e perfino coalizionali⁵⁶.

Peraltro, le liste che sono destinate a risultare sotto-soglia dovrebbero comunque contenere un paniere di candidati realmente competitivi, essendo comunque già dimostratosi perdente la strategia delle c.d. “liste sterilizzate”⁵⁷. Del resto, in tal caso una reale competizione “interna” si potrebbe avere soprattutto nella rinnovata prospettiva dei “vantaggi” di altro genere ottenibili dai singoli candidati. In realtà, tali candidature possono essere mosse da spirito di servizio per il (e volontà di “ringraziamento” nei confronti del) partito, necessità di dimostrare il “peso” del proprio pacchetto voti per una ridefini-

53. Ci riferiamo in particolare alle c.d. «teste di lista», ovvero ai «dirigenti di partito dotati di maggiore potere, a prescindere dalla loro residenza (che significa dotazione di conoscenze e di reti sociali) in quelle specifiche circoscrizioni» (per tale definizione, v. G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell’osservatorio elettorale*, 2006, 26). Sul punto, cfr. pure R. DE LUCA, *Il ritorno dei «campioni delle preferenze» nelle elezioni regionali*, in *Polis*, 2001, 227 ss.; ID., *La campagna elettorale permanente dei «campioni delle preferenze»*, in <http://www.studielettorali.it/convegni/paper/DeLuca.pdf>; ID., *Cambiamenti istituzionali e consenso. I nuovi sistemi elettorali regionali*, Soveria Mannelli 2004, 108 ss.

54. Sulle diverse strategie utilizzate dalle coalizioni di centro-destra e centro-sinistra nelle elezioni del 2005, cfr. D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano. Il caso della Calabria*, in *Ist. Fed.*, 6/2005, 1151.

55. La complessiva crescita negli ultimi decenni dell’indice di preferenza “segnala un incremento del potenziale competitivo dei candidati, i quali paiono impegnati nella raccolta delle preferenze senza avere troppa attenzione all’effettiva possibilità di essere eletti”: così D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, 183.

56. Si spiegano in tal senso i diversi “ribaltoni” degli anni ’90, nonché i cambi di “casacca” in corso di legislatura o nel non infrequente passaggio di un partito da una coalizione all’altra in occasione degli “apparentamenti” creati in vista delle elezioni. Sul punto e sulle differenze territoriali fra Nord e Sud nel ricorso al voto di preferenza, cfr. R. DE LUCA, *Cambiamenti istituzionali*, cit., 113 ss. Sul “trasformismo” dei consiglieri regionali calabresi, cfr. pure D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano*, cit., 1155.

57. Sulle c.d. liste sterilizzate — ovvero: composte da pochi candidati realmente competitivi e, per la restante parte, da candidati che risultano meri “riempitivi” — v. ad esempio l’esperienza della lista DS di Reggio Calabria nelle elezioni del 2000 (con risultati pregiudizievoli sia per il partito che per la coalizione: in tal senso, R. DE LUCA, *Cambiamenti istituzionali*, cit., 118).

zione degli equilibri all'interno del partito al fine di eventuali futuri incarichi (di assessore esterno, sottosegretario, capo-gabinetto, etc.)⁵⁸. Si consideri peraltro che la stessa nomina di assessori "esterni" è ora consentita in termini quantitativamente più ampi dallo Statuto calabrese (cfr. il novellato art. 35, in base al quale il Presidente della Giunta può nominarne ora sino a quattro, non più due).

Ci si può chiedere a questo punto se e in che modo la preferenza possa essere, per così dire, *criminalizzata*. Si tratta in particolare di capire non solo fino a che punto la stessa risulti oggetto di un fenomeno di "distorsione" a vantaggio delle infiltrazioni criminali e a detrimento del principio democratico, ma anche di intendersi

sugli eventuali pregi e difetti di una sua eventuale abolizione. In realtà, qualsiasi valutazione sul voto di preferenza — che è comunque oggetto di giudizi assai eterogenei da parte della dottrina — deve evidentemente tener conto in debita misura di aspetti complessi, al punto da risultare capace di ampie oscillazioni tra due poli opposti. Da un lato, uno sguardo fiducioso sul sereno e fisiologico funzionamento della democrazia induce a qualificare positivamente tale opzione intesa quale espressione del legittimo diritto dell'elettore di scegliere il proprio rappresentante.

Sotto tale aspetto, anche nella giurisprudenza costituzionale⁵⁹ la preferenza è stata considerata in passato uno degli strumenti

58. In tema, v. nuovamente D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano*, cit., 1158.

59. In particolare, nella sentenza n. 203/1975, la Corte ha avuto modo di precisare che la determinazione dell'ordine della lista ad opera delle organizzazioni promotrici e, dunque, l'indicazione preferenziale di un candidato realizzata normalmente dal partito attraverso il "capolista" «assume per l'elettore, che intende votare per quale partito, un carattere meramente indicativo e non già di imposizione di scelta». In particolare, «le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici occasionali [...] non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza» (nostri i c.vi): sul punto cfr. da ultimo L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino 2010, 142 ss., che intravede in tale pronuncia uno di quei sporadici precedenti nei quali la Corte sembra andare oltre la classica questione del valore numerico-formale del voto (c.d. fase in entrata), fino a spingersi a considerare invece anche gli aspetti relativi all'eguaglianza sostanziale nel voto e l'effettiva libertà di scelta degli elettori. Invero, nella decisione appena ricordata la Consulta aveva considerato la fase di predisposizione delle liste un «fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni». E tuttavia il potere di determinare l'ordine dei candidati pareva legittimato nella misura in cui rimanesse comunque la possibilità per l'elettore di non rispettarlo (avvalendosi del voto di preferenza). In altri termini: la "fase interna" che conduceva all'esercizio di quel potere pareva correttamente rimessa ai soli partiti unicamente nella misura in cui la normativa relativa allo svolgimento delle elezioni ne limitasse l'impatto sulla libertà del cittadino prevedendo la possibilità di esprimere la preferenza per uno dei candidati, fosse pure l'ultimo inserito in lista. Sia pure in modo non chiarissimo, emergeva dunque già in quella decisione una prima, embrionale configurazione della fase di formazione delle liste quale anello di congiunzione fra l'attività politica "diffusa" svolta dai partiti all'interno della società civile e la puntuale incidenza giuridico-formale delle loro scelte sul funzionamento della democrazia costituzionale. E le stesse misure volte al riequilibrio dei generi nella rappresentanza politica — che godono ora della copertura offerta loro dall'art. 51, I c. (in virtù del secondo periodo introdotto dalla legge cost. n. 1/2003) e 117 Cost., VI c. (in virtù della riforma costituzionale del 2001), nonché dagli statuti speciali secondo quanto disposto dalla l. cost. n. 2/2001 — costituiscono, del resto, un'evidente dimostrazione della legittimità di limiti ragionevolmente posti alla libertà dei partiti nella determinazione delle liste al fine di bilanciare tale valore costituzionale con altri egualmente apprezzabili. Peraltro, siffatte misure — normalmente presenti, sia pure con portata differente, anche nelle diverse leggi elettorali regionali, compresa quella calabrese, ancorché quest'ultima si riduca sostanzialmente e discutibilmente all'inammissibilità delle liste provinciali composte da soli candidati uomini) — registrano negli ultimi anni anche il *placet* della stessa Corte costituzionale (si pensi, da ultimo, alla sent. n. 4/2010, relativa alla legge elettorale campana), pur dovendosi rilevare la permanenza di un quadro non ancora completamente chiaro sui limiti che le stesse incontrano.

che consentono di non svuotare completamente la libertà di voto degli elettori a fronte delle classiche prerogative riconosciute ai partiti in ordine alla scelta complessiva dei soggetti da inserire in lista ed alla determinazione del rispettivo ordine di elencazione. In tal senso, la preferenza consente, ad esempio, di valorizzare legami personali connessi a fenomeni estremamente positivi di associazionismo. Venuta meno, peraltro, la classica funzione di struttura di sostegno organizzativo svolta dai partiti⁶⁰ ed esauritosi in buona parte l'ampio credito un tempo tributato alla loro "moralità", il corretto utilizzo del voto alla persona potrebbe rimanere uno dei pochi canali per ritrovare fiducia nelle istituzioni ed arginare così l'astensionismo elettorale⁶¹. In realtà, l'esame dei dati elettorali fa emergere invece — nonostante l'esistenza del voto di

preferenza — la crescita ininterrotta dell'astensionismo. L'apatia democratica — che nelle elezioni regionali del 2010 ha portato ad un picco di astensionismo mai registrato finora⁶² — si è oramai estesa anche agli elettori in possesso dei più alti titoli di studio e risulta ridotto lo scarto tradizionalmente esistente fra uomini e donne⁶³.

Invero, anche un'eventuale partecipazione massiccia degli elettori non eliminerebbe le ulteriori critiche legate alle concrete prassi *patologiche* del ricorso al voto personale, evidenziate da chi mette in guardia contro il rischio (e, purtroppo, la deprecabile prassi) della corruzione, del voto di scambio, dei clientelismi e di tutte le forme di alterazione del genuino processo democratico potenzialmente discendenti dal ricorso alla preferenza⁶⁴.

60. Cfr. D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, spec. 177, 198.

61. In tal senso, R. DE LUCA, *Cambiamenti istituzionali*, cit., 122.

62. Secondo le analisi dell'Istituto Cattaneo, la diminuzione dei votanti va apprezzata nella misura del 14% e del 25,7% rispetto, nell'ordine, alle elezioni europee del 2009 ed a quelle nazionali del 2008: cfr. [http://www.cattaneo.org/publicazioni/analisi/pdf/Analisi%20Istituto%20Cattaneo%20-%20Voto%20regionale%202010%20-%20Regionali,%20europee,%20politiche%20\(31.3.2010\).pdf](http://www.cattaneo.org/publicazioni/analisi/pdf/Analisi%20Istituto%20Cattaneo%20-%20Voto%20regionale%202010%20-%20Regionali,%20europee,%20politiche%20(31.3.2010).pdf).

63. Sul progressivo aumento dell'astensionismo a partire dalla fine degli anni '70 e sulla recente trasformazione dei caratteri del "non voto", cfr. R. D'ALIMONTE, *Istruiti e al Nord: l'astensione si fa «politica»*, in *Il Sole24Ore* del 22 ott. 2010, 19.

64. Ad esempio, sul pericolo che il ricorso al voto di preferenza a livello nazionale possa aumentare la frammentazione nei partiti, cfr., da ultimo, A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti*, in AA.Vv., *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di A. Merlini, Firenze 2009, 243 ss., e *Relazione di sintesi*, in AA.Vv., *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convengo annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli 2009, 360 ss. Sul punto, peraltro, non manca chi, pur giudicando «seria» l'obiezione, ritiene «l'inconveniente in parola [...] poca cosa a fronte dei ben più gravi pregiudizi recati dal meccanismo delle liste preconfezionate dall'alto»: così A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *AIC*, n. 1/2011, II, nt. 50. In realtà, persino A. BARBERA, *La democrazia*, cit., 243, ritiene che il sistema di liste bloccate «non rispetta i principi democratici», considerato peraltro che «i capilista, cui è concessa la facoltà di candidarsi in più circoscrizioni, hanno con le loro opzioni dopo il voto sconvolto la composizione stessa delle liste. Non è un paradosso dire che 20 persone circa hanno "nominato" un intero Parlamento». E tuttavia, per il chiaro A., il necessario ritorno ad un rapporto diretto fra elettori ed eletti «non necessariamente si realizza attraverso il sistema delle "preferenze"». Quest'ultimo, peraltro: induce il candidato «a tutelarsi contribuendo ad ulteriormente alimentare le correnti»; è stato «la causa non ultima di Tangentopoli» per la necessità di disporre di ingenti risorse finanziarie; costituisce infine un meccanismo di penetrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni. Secondo quest'autorevole dottrina, dunque, è preferibile la reintroduzione di collegi uninominali oppure l'approdo ad un sistema di liste proporzionali "corte" e "bloccate". In entrambi i casi i risultati sarebbero migliori se associati ad un sistema di elezioni primarie. In realtà, come si dirà più avanti, il collegio uninominale o la stessa previsione di liste bloccate accompagnate dal previo svolgimento di elezioni primarie purtroppo non sembra risolvere, ma potrebbe anche accentuare, il problema dell'infiltrazione della criminalità organizzata calabrese nei consigli regionali.

Su di un altro piano, poi, possono collocarsi i timori di una negativa incidenza di tale istituto sulla disciplina di partito e sulla sua coesione organizzativa interna.

Si tratterebbe delle conseguenze di una inevitabile “lotta intestina” fra candidati della stessa lista, ciascuno dei quali deve spendersi anche con invasioni “di campo” e nei paesi più piccoli per raccattare manciate di voti e deve infine avere a disposizione un adeguato apparato organizzativo, spesso esterno al partito stesso, con un inevitabile aumento dei costi della campagna elettorale.

A ben vedere, la possibilità di oscillazione fra i due poli può solo confermare il «ruolo ambiguo» del voto di preferenza⁶⁵, che non è affatto la panacea per le fragilità della democrazia e neppure tuttavia può considerarsi uno strumento inevitabilmente a servizio del “mercato nero” della politica e dei suoi “indegni” protagonisti, quasi che per tutti e per sempre si potesse suonare il *de profundis* di una sana, genuina e disinteressata *partecipazione politica* che non risponda a meri e biechi interessi particolaristici/egoistici.

Né tantomeno si può cancellare una tale possibilità consolandosi con il fatto che il voto di preferenza non è affatto una costan-

te obbligatoria dei sistemi elettorali vigenti all'interno dei Paesi di riconosciuta natura liberal-democratica e personalista.

Il fatto che esso manchi in molti di questi non comporta ovviamente il suo necessario abbandono nel nostro ordinamento. Andrebbe infatti attentamente valutata innanzitutto la peculiarità dei sistemi politici e, in particolare, la capacità dei partiti di assicurare una reale democrazia al loro interno, fra l'altro, nella selezione delle candidature. Su tale aspetto, ad esempio, i partiti italiani esibiscono un *deficit* talmente elevato da far apparire talvolta il voto di preferenza come l'ultima *chance* di reale scelta dei candidati da parte degli elettori.

In realtà, la normativa elettorale italiana in merito alle elezioni comunali, provinciali, regionali, nazionali e del Parlamento europeo sembra dimostrare che non esiste un principio generale sul punto, esibendo in merito una notevole eterogeneità: si va dalle liste bloccate per le attuali elezioni politiche nazionali⁶⁶ (con una singolare deroga per la circoscrizione estero⁶⁷) e, sia pure in modo del tutto peculiare, per quelle provinciali⁶⁸, al voto unico di preferenza per le elezioni co-

65. Così D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, 177.

66. Per quanto, fino al 1991 vigesse la regola della preferenza plurima, poi “ridotta” ad “unica” in esito al referendum del giugno dello stesso anno (svoltosi, si ricorderà, dopo il “via libera” dato dalla Consulta con la sentenza n. 47/1991: cfr. in particolare il § 6 del considerato in diritto).

67. In base all'art. 11, III c., secondo periodo, della legge n. 459/2001, «ciascun elettore può inoltre esprimere due voti di preferenza nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati o senatori e un voto di preferenza nelle altre». Si tratta, come è stata definita, di una «curiosa eccezione» che potrebbe «trovare la sua ragion d'essere nella vastità quasi incredibile delle ripartizioni nelle quali è suddivisa la circoscrizione Estero», se non fosse per il fatto che «la possibilità di esprimere due voti di preferenza anziché uno soltanto dipende non dalla vastità della ripartizione, ma dalla sua ampiezza, cioè tecnicamente dal numero di deputati o senatori cui ha diritto, che a sua volta è determinato dal numero di cittadini italiani che vi risiedono»: così R. BALDUZZI, M. COSULICH, *Elezioni*, in *Il Diritto — Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, a cura di S. Patti, V, Milano 2007, 749 s.

68. Dove in realtà vige il sistema del tutto peculiare per cui, se pure il riparto dei seggi avviene con sistema proporzionale corretto dal premio di maggioranza, il territorio provinciale è suddiviso in collegi uninominali che costituiscono altrettante “aree riservate” da ciascun partito ad un solo candidato (cfr. art. 75, I c., T.U. n. 267/2000).

munali⁶⁹ e, in genere, per quelle regionali⁷⁰, fino alla preferenza plurima per le elezioni del Parlamento europeo⁷¹. Peraltro, anche all'interno dello stesso livello regionale, la regola della preferenza unica incontra eccezioni alquanto differenziate in un duplice senso: si pensi, da un lato, alla lista bloccata toscana e, dall'altro, alla preferenza plurima (per un max. di tre opzioni) presente in Valle d'Aosta e nelle elezioni dei consiglieri provinciali di Trento (che, insieme a quelli di Bolzano compongono, com'è noto, il Consiglio regionale del T.A.A.⁷²). Non mancano infine peculiarità esperienze di "sperimentazione": la legge campana, ad esempio, consente di esprimere validamente una seconda preferenza purché risulti rispettata la regola dell'alternanza di genere. Infine, in Puglia il voto di preferenza per il singolo candidato addirittura prevale sull'eventuale voto espresso a favore di una diversa lista circoscrizionale.

In definitiva, al di là delle potenziali e astratte connessioni fra il voto di preferenza e la "virtuosità" democratica, la reale fisiologia di tale strumento viene a dipendere in concreto dalle mutevoli condizioni in cui

lo stesso trova applicazione, ovvero dal peculiare contesto sociale e politico regionale. Quello della Calabria (ma si pensi anche alla Sicilia, alla Campania e alla Puglia) è caratterizzato da un altissimo tasso di infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni, cui fa da *pendant* un endemico ricorso al voto di preferenza. Tale ultimo aspetto, peraltro, accomuna da tempo le Regioni meridionali, in cui il c.d. indice di preferenza presenta sempre uno scarto marcato rispetto a quello delle altre Regioni (specialmente di quelle del Nord). Tale dato permane a prescindere dal fatto che l'indice risulti di volta in volta in crescita⁷³ o, al contrario, in flessione.

Nello specifico, poi, la percentuale di elettori calabresi che ha espresso la propria preferenza per uno dei candidati presentati dalla lista circoscrizionale votata si è attestata nel 2005 intorno all'87,4%, risultando di poco inferiore solo a quella della Basilicata e superando invece la media nazionale con uno scarto del 31,3%⁷⁴. Nel 2010 il dato presenta una interessante flessione — l'indice regionale scende all'84,1% — quantomeno nel senso dell'inversione del *trend*.

69. Cfr. art. 71, V c., e 73, III c., T.U. n. 267/2000.

70. È appena il caso di rilevare, peraltro, come la legge n. 108/1968 contemplasse originariamente la possibilità di esprimere fino a tre preferenze per i candidati delle liste circoscrizionali a seconda della *magnitudo* del collegio. In particolare, in base all'art. 13 l'elettore poteva «manifestare una preferenza nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei consiglieri regionali da eleggere è fino a 5, non più di due nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei consiglieri da eleggere è da 6 a 15 e non più di tre nelle altre». La preferenza unica verrà introdotta successivamente dall'art. 1 della l. 43 del 1995. Sul voto di preferenza a livello regionale, cfr. S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Voto di preferenza e «politica personale»: la personalizzazione alla prova delle elezioni regionali*, in *Quad. scienza politica*,

71. In base all'art. 14, I c., l. n. 18/1979, così come modificato dall'art. 5 della l. n. 90/2004, «L'elettore può manifestare, in ogni circoscrizione, non più di tre preferenze».

72. Cfr. art. 25, I c., d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

73. Sulla crescita progressiva del ricorso al voto di preferenza dal 1995 al 2005 e sulla permanenza di una "frattura" (sia pure di entità variabile) tra Nord e Sud nella tendenza degli elettori a farne uso, cfr., da ultimo, D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in AA.VV., *Riforme istituzionali*, cit., 175 ss.

74. Per un prospetto sintetico e comparato dei dati, cfr. D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, 180. Sulla specifica situazione calabrese, in cui sostanzialmente «9 elettori su 10» hanno espresso la loro preferenza, v. già, per le elezioni del 2005, D. NAPOLI, *Dove le preferenze*, cit., 1170.

Trattasi di un fenomeno registrato anche nelle altre Regioni, con un “riposizionamento” dell’indice complessivo intorno al 54,2%. In realtà, non solo la “novità” risulta legata a talune peculiarità dell’offerta politica emerse in tale tornata elettorale — non necessariamente destinate a ripresentarsi nelle prossime consultazioni⁷⁵ — ma la stessa potrebbe essere relazionata al poderoso aumento dell’astensionismo che ha caratterizzato tutte le Regioni, sia pure con un effetto più limitato per quelle meridionali.

Comunque sia, pure il nuovo “indice” calabrese non solo conferma il notevole scarto ancora esistente fra Nord e Sud nel ricorso alla preferenza, ma rimane fra i più alti, subito dopo quello della Basilicata⁷⁶.

Ciò premesso, la considerazione di tali percentuali, per cui quasi un elettore su 9 esprime la propria preferenza all’interno della lista provinciale, deve indurre ad una attenta riflessione sulla connessione fra preferenza e voto di scambio, vero cavallo di Troia per la

conquista della “roccaforte” delle istituzioni da parte della criminalità organizzata e “moltiplicatore” del profitto in gioco nel “mercato politico”.

Il contesto socio-politico calabrese sembra peraltro suggerire una costante oscillazione verso il polo della *patologia*. Anzi, può dirsi esistente un’ampia *saldatura* fra i due aspetti che depotenzia in buona parte i pregi “democratici” della preferenza.

Di qui, ancora una volta, l’interrogativo sull’utilità dell’eventuale abolizione del voto di preferenza quale possibile strumento di contenimento di tali prassi di spartizione e corruzione.

A prima vista, peraltro, un tale intervento parrebbe anche porsi nella giusta prospettiva della c.d. democrazia paritaria, atteso che — al di fuori della peculiare “doppia preferenza” campana — i candidati donna risultano normalmente danneggiati dalla presenza di un voto di preferenza e che peraltro, non casualmente, nelle elezioni del 2010 sono com-

75. Ci riferiamo in particolare alla bassa percentuale di preferenze riscontrata nella terza coalizione regionale e nella seconda principale lista del centro-destra. In ordine al primo dato, rispetto alle Liste di centro-sinistra (87,2 %) ed a quelle di centro-destra (84,9 %), le liste collegate al candidato presidente Callipo hanno registrato un indice del 63 %. Peraltro, accanto alla percentuale più bassa ottenuta dalla Lista Bonino-Pannella (dove il voto di lista assume tratti marcatamente ideologici), pari al 37,7 %, anche le altre liste della medesima coalizione ottengono gli indici meno elevati, confermandosi dunque che la competizione fra candidati rimane complessivamente sullo sfondo. Peraltro, è noto come le variabili legate alla natura del partito possono incidere sull’indice di preferenza. Un partito maggiormente caratterizzato sul piano “ideologico” oppure — eventualità sempre più difficile a realizzarsi — ancora capace di un forte radicamento territoriale orienta il comportamento degli elettori a valorizzare il voto di lista in luogo di quello *ad personam* e può opporre una maggiore “impermeabilità” alle logiche pervasive del mercato politico. In tal senso, la stessa comparsa di liste di “protesta” o di “rottura” può incidere sul complessivo indice di preferenza regionale. In secondo luogo, va rilevato come all’interno della coalizione vincente di centro-destra, la lista “Scopelliti Presidente” — che ha ottenuto il secondo miglior piazzamento in quell’area e risulta il terzo “partito” in Calabria — ha registrato un tasso di preferenze pari al 78,6 %, di gran lunga inferiore a quello medio delle altre liste (ad eccezione di Fiamma-Tricolore-Destra Soc.). Sul punto (e per l’indicazione analitica dei dati), cfr. nuovamente R. DE LUCA, *Il voto*, cit., secondo cui in tal caso ciò dimostrerebbe peraltro il carattere *decisivo e trainante* del voto riservato al candidato presidente. Sulla comparsa di diverse liste “del Presidente” (*lists “for presidential candidate”*) anche nelle elezioni degli altri consigli regionali, cfr. A. FLORIDIA, *The Regional Elections of 2010: Much Ado about Nothing?*, in *Bulletin of Italian Politics*, 1/2010, spec. 140 [ivi utili indicazioni sui diversi contributi presentati al Workshop elettorale sulle elezioni regionali del 2010, organizzato dalla Società Italiana Studi Elettorali (S.I.S.E.) e svoltosi a Milano il 10 maggio dello stesso anno].

76. Per i dati statistici, cfr. R. DE LUCA, *Liste “nuove” e voto di preferenza*, relazione al Workshop elettorale sulle elezioni regionali del 2010, organizzato dalla Società Italiana Studi Elettorali (S.I.S.E.).

pletamente “scomparse” dalla composizione del nuovo Consiglio regionale, mentre se ne ritrova un pallido riflesso nella composizione della Giunta⁷⁷.

Si tratta infatti di una “categoria” di candidati che difficilmente dispone di ingenti somme per la campagna elettorale o può riuscire comunque a consolidare un’adeguata rete di relazioni nel territorio tale da competere con quella assicurata dalla “propaganda permanente” svolta — anche durante il loro mandato — dai politici di lungo corso⁷⁸. A ben vedere, anche l’assenza di meccanismi di incentivazione del “nuovo” che avanza (non solo candidati-donna, ma anche “giovani”⁷⁹)

costituisce infine una strisciante e odiosa “soglia di sbarramento”. Peraltro, la stessa analisi del ruolo delle “donne” nella struttura della *ndrangheta* sembra confermare che ad esse risultano affidati soprattutto compiti di “mediazione” familiare (e addirittura un ruolo di primo piano nelle faide) piuttosto che vere e proprie “cariche” di rappresentanza nei rapporti con la politica e la società civile.

Comunque sia, l’abolizione del voto di preferenza non risolverebbe alla radice il problema. Due, infatti, i possibili esiti. Da un lato, l’introduzione delle liste bloccate, capace non solo di incidere pericolosamente sul tasso di astensionismo, ulteriormente ele-

77. In realtà, il “contatto” fra i due “mondi” — il potere *politico/giuridico/istituzionale* e quello *di fatto* esercitato sul territorio dalle organizzazioni criminali — consente diversi tipi di “commistione”. In particolare, spingendoci ad immaginare scenari di estrema degenerazione della classe politica, non solo il potere *di fatto* delle cosche, ma anche l’eventuale “vuoto” di potere di queste ultime potrebbe risultare utile ai partiti, in quanto comodamente “colmabile” in modo autoreferenziale. In breve: la criminalità organizzata può anche diventare *un alibi* per coprire la diffusa carenza di “senso delle istituzioni” di talune parti della classe politica. Sul ritorno, dopo l’impennata registratasi nel 1995, ad una evidente autoreferenzialità della politica (resa possibile da un tasso di ricambio dei consiglieri in continua decrescita), cfr. l’analisi di S. VASSALLO, M. CERRUTO, *Come (non) cambia la classe politica regionale*, in AA.Vv., *Riforme istituzionali*, cit., 201 ss., relativa alle elezioni del 2005. In realtà, nella tornata del 2010 il Consiglio regionale calabrese risulta rinnovato di 23 componenti, risultando parecchi gli *ex* componenti non rieletti dai cittadini. Occorre tuttavia considerare che non sempre i “nuovi” eletti del 2010 sono vere e proprie *new entry* e che non casualmente l’età media dei consiglieri continua a rimanere sopra i cinquant’anni (su tali aspetti, cfr. ora R. DE LUCA, *Il voto*, cit.; ID, *Calabria. La ferrea legge dell’alternanza*, in AA.Vv., *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, a cura di B. Baldi e F. Tronconi, Bologna 2010, 243). Più in generale, sono noti i sintomi e le conseguenze della tendenziale trasformazione del *beruf* dei politici in una discutibile attività “professionale” di *office-seeking* all’interno di un sistema dai tratti oramai molto simili a quelli di un classico mercato del lavoro, il cui “mediatore”, peraltro, rischia sempre più di essere il *leader* dei partiti “personali”, anche a livello regionale e non solo sul piano nazionale, dove peraltro, l’impronta carismatica emerge anche nei partiti di opposizione, seppure in termini diversi dal noto partito-azienda che fa capo al Presidente del Consiglio (lo sottolinea da ultimo, con riferimento all’IDV e all’UDC, A. RUGGERI, *op. cit.*, nt. 54). Tale peculiare forma di partito — su cui v. fra gli altri A. SPADARO, *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo “comitato d'affari”?*, in *Ragion pratica*, 19/2002, 287 ss. — ha consentito peraltro, in una logica di “collocamento *infra-aziendale*”, un conclamato fenomeno di spostamento di “fedelissimi” dal mondo dello spettacolo alla “scena” della politica. In realtà, anche al di là di tali peculiarità, fra la *spettacolarizzazione* della politica e la *politicizzazione* dello spettacolo (con la costante conquista della scena televisiva e dei programmi di intrattenimento da parte dei *leaders*), da tempo si denuncia la completa perdita di stile della classe politica, in un quadro che vede non solo recedere ma impallidire fino al rischio di una sua scomparsa l’idea di una “vocazione” politica illuminata dall’etica della responsabilità nell’attuazione di un quadro pluralistico di principi (tratteggiata nel classico contributo di M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Milano 2006). Da ultimo, sui partiti come “agenzie di collocamento” del “personale” all’interno delle istituzioni, cfr. AA.Vv., *La politica come professione? Saggio sulla classe parlamentare in Italia*, a cura di R. De Mucci, Roma 2009.

78. Sui costi della “campagna permanente” cfr. D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano*, cit., 1162.

79. Per dati aggiornati anche sull’età dei consiglieri regionali a partire dagli anni Settanta, cfr. G. CITRONI, *Quindici splendide quarantenni. Gli eletti nelle regioni italiane dal 1970 ad oggi*, in AA.Vv., *Governi locali e regionali in Europa*, cit., 279.

vandolo, ma anche di consegnare infine un potere ancora più rilevante alle segreterie di partito, che — al di là della questione delle pari opportunità — potrebbero così scegliere direttamente candidati “inquinati”⁸⁰.

Difatti, queste potrebbero non solo continuare a “nominare” i candidati, ma si vedrebbero riconosciute anche il potere di stabilirne l’ordine di inserimento all’interno della lista e, dunque, il potere di individuare fra i molti quelli da destinare alle posizioni realmente “utili” per l’elezione, con l’ulteriore occasione di “marginalizzare” le candidate (magari riservando loro gli ultimi “posti”).

Peraltro, anche lo svolgimento di elezioni primarie non scioglie a ben vedere il nodo principale, a prescindere dal modo in cui le si giudichi. Com’è noto, si oscilla fra il considerarle nulla di più che una sorta di modalità di “preferenza anticipata”⁸¹ ed il ritenere invece addirittura improprio ed inopportuno anche lo stesso accostamento con le elezioni vere e proprie, sia per la possibile diversità di “bacino” di votanti⁸², sia per il tipo di vincolo in capo ai partiti che normalmente discende o può discendere da tali peculiari “consultazioni”. Invero, potrebbe esservi anche un ulteriore elemento di diversità. Volendo, ad

esempio, supporre che nel *popolo* delle primarie sia maggiormente rappresentata la fascia degli elettori più convinti ed “impegnati”, tali consultazioni potrebbero più facilmente far sentire il peso (o addirittura il “dominio”) delle ali estreme dei Poli — o comunque dai partiti in cui è più forte o effettiva la carica ideologica — così che l’eventuale candidato vincente potrebbe non riscuotere successivamente i consensi dei più moderati in occasione delle elezioni⁸³.

Comunque sia, se le primarie rimangono comunque condizionate dalla scelta “blindata” delle segreterie di partito sui candidati v’è ugualmente il rischio che proprio le liste per tali “elezioni” risultino “sterilizzate” o comunque predisposte per far vincere i soliti “capi-lista”. Ove le primarie dovessero invece divenire un luogo di sperimentazione di forme avanzate di reale partecipazione dei votanti — magari attraverso l’individuazione di una quota di candidature la cui rosa risulti integrabile “dal basso” — tanto più riemergerebbe paradossalmente il temuto “spettro” della preferenza, ovvero l’eventuale espressione di un voto “clientelare”, ancorché espresso in via “anticipata”, ossia in una fase prodromica alle vere e proprie elezioni⁸⁴.

80. In realtà, il picco di astensionismo registrato nel 2010 ha riguardato anche le Regioni dove esiste il voto di preferenza per quanto in Toscana — il cui sistema elettorale contempla liste bloccate — l’aumento del numero di elettori non recatisi alle urne sia risultato ancor più marcato rispetto alla tornata del 2005, nella quale peraltro già si era riscontrato un forte astensionismo in tale Regione.

81. Per converso, specularmente, si è affacciata anche l’idea che il voto di preferenza sia in realtà «una primaria, rimandata però al momento dell’elezione»: così D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *op. ult. cit.*, 196, i quali peraltro sottolineano come la prima presenti «dei caratteri di economicità (in termini di tempi) per l’elettore, non costringendolo a recarsi due volte al seggio nel giro di poche settimane».

82. I quali in teoria potrebbero anche essere i soli simpatizzanti o iscritti al partito: cfr. da ultimo G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, cit., 133 ss.

83. Cfr. G. SARTORI, *Le primarie fanno male al PD*, in *Il Corriere della Sera* del 3 gennaio 2011, 1.

84. Peraltro, per certi versi, l’abolizione del voto di preferenza potrebbe realizzare meno di quanto sembri promettere ove si consolidasse la ciclica formazione di liste “del Presidente” nelle quali talvolta aumenta il peso di quest’ultimo e diminuisce quello legato alla personalità dei candidati circoscrizionali, con conseguente flessione dell’indice di preferenza. Si tratta, come già ricordato, di un dato già emerso nelle ultime elezioni del 2010.

Qui, insomma, non può sottacersi l'estrema e inquietante considerazione per cui è proprio la scelta di una parte considerevole della società civile a spingere contro la *moralizzazione* della politica, sì che le stesse primarie potrebbero dar vita ad una inquietante eterogenesi del fine⁸⁵. In definitiva, fin tanto che il vero nodo di fondo rimane la presenza di una buona parte del corpo elettorale facilmente "manovrabile" dalla rete dei clientelismi e della criminalità, l'abolizione del voto di preferenza e la sua sostituzione con un voto solo *di lista* (bloccata) anticipato dallo svolgimento di elezioni primarie rischia di rivelarsi un'arma spuntata se il fine è anche quello di limitare il peso di tali patologie democratiche.

Tale consapevolezza, tuttavia, non toglie pregio all'importanza di sperimentare forme nuove e adeguate di partecipazione politica: per esempio l'organizzazione di *town meetings*, ovvero di incontri da svolgersi a livelli prima più decentrati e poi maggiormente

"comprensivi" e territorialmente più ampi (dalle circoscrizioni ai comuni, alle Province, fino all'intero territorio regionale).

È chiaro invece che l'"esperienza" della legge sulle primarie calabresi è alquanto deludente e la girandola di notizie, dichiarazioni e *dietrofront* registrata che l'ha caratterizzata negli ultimi due anni ha mostrato il volto a tratti *patetico* della nostra politica regionale.

Fin troppo note le vicende per farne ancora una volta menzione in modo diffuso⁸⁶. Basti ricordare che nell'originaria formulazione della legge n. 25/2009 — oggetto poi di un ricorso governativo dinanzi alla Corte costituzionale — risultava seriamente compromessa la *privacy* degli (e per taluni anche la segretezza del voto espresso dagli) elettori, senza peraltro che quest'ultima limitazione fosse resa necessaria dalla natura delle primarie. La stessa disciplina poi, dopo essere stata modificata nelle parti censurate (ll. n. 38 e 44/2009)⁸⁷, ha visto differire la sua efficacia in una fase successiva al 2010 (l. n. 57/2009)⁸⁸.

85. Sicché, partendo dall'inegabile presupposto che «qui, il problema politico si fa anche etico» — e pur riconoscendosi *in generale* che democratizzare i partiti è «condizione necessaria, ancorché insufficiente, di siffatta moralizzazione» (A. RUGGERI, *op. cit.*, 7) — laddove il problema di fondo sia da ricercarsi proprio in una *base elettorale di consenso* facile parte preda del voto di scambio, la stessa espansione della logica della preferenza (attraverso magari l'allargamento del bacino dei votanti nelle primarie a minorenni o stranieri residenti) potrebbe paradossalmente amplificare i dannosi effetti del *voto personale* sulla moralizzazione stessa della politica.

86. Sia consentito rinviare sul punto ad A. RAUTI, *Il sistema elettorale*, cit., 357 ss.

87. A seguito di tali modifiche, il Governo ha successivamente rinunciato al ricorso. Conseguentemente, attesa anche l'assenza della costituzione in giudizio della parte convenuta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con l'ord. n. 148/2010 è stata pronunciata l'estinzione del processo.

88. Il problema della *privacy* e della segretezza del voto derivava dal fatto che l'elettore avrebbe dovuto richiedere ai componenti del seggio la *scheda dal colore specifico* relativa ad una determinata coalizione, rendendo così evidente la sua "collocazione" politica; la segretezza del voto rimaneva invece solo in ordine alla scelta fra i candidati *di quella coalizione*. Con le modifiche apportate da ultimo, invece, la scheda è unica, per cui, laddove le primarie siano richieste da più coalizioni o partiti, dovrebbero trovare soluzione i problemi accennati. In realtà, gli stessi potrebbero presentarsi nel caso in cui sia *un solo partito o una sola coalizione* a chiedere lo svolgimento di tali elezioni (così come prevede la legge Toscana ed è infatti avvenuto nel 2005 in quella Regione per la lista dei DS (in relazione alla selezione dei candidati provinciali) e per quella di "Toscana Futura" (in ordine alla scelta del candidato a Presidente della Regione). In tale evenienza, infatti, qualunque elettore, *per il fatto stesso di recarsi a votare nel proprio collegio*, potrebbe risultare esposto ad una siffatta "visibilità". Ma tale argomento rischierebbe di provare troppo, atteso che, del resto, in tale condizione versano a ben vedere gli stessi sottoscrittori delle liste per le vere e proprie elezioni ed i relativi candidati.

Attualmente, le primarie sono comunque *facoltative* (e non più obbligatorie), lo svolgimento è subordinato ad una apposita richiesta del partito o gruppo politico e risulta limitato a questi ultimi.

Rimane discutibile: 1) l'assenza, pur dopo le modifiche apportate alla legge n. 25, di qualsiasi disposizione in tema di "quote rosa", sia relativamente alla composizione delle liste che in ordine ai rimborsi originariamente previsti per le spese sostenute dai partiti (siamo dunque ben lontani dall'*animus* della normativa toscana); 2) il rifiuto di qualsiasi prospettiva di "integrazione dal basso": la lista delle primarie l'ordine di successione dei candidati — che talvolta potrebbe giocare un ruolo non trascurabile nelle "scelte" degli elettori — non segue l'ordine alfabetico (o eventuali criteri di sorteggio) ma è determinato dal partito [cfr. art. 6, I c., lett. e)]; 3) la limitazione delle primarie alla sola scelta del candidato alla Presidenza e la mancanza di un adeguato numero minimo di candidati da inserire in ciascuna lista, tale cioè da consentire all'elettore una reale *scelta* (sa di beffa, peraltro, la precisazione che il numero dei candidati alle primarie per ciascuna lista non può essere inferiore... a due: rilievo che può al massimo servire a fugare l'idea della possibile competizione di un candidato con... sé stesso)⁸⁹. Insomma, il numero di candidati realmente inseriti in lista potrebbe essere così basso da trasformare le primarie

in un semplice strumento di "ratifica" di scelte già adottate dai vertici politici. E sarebbe comunque la Regione a "pagare" il costo di tale intollerabile *finzione*.

Peraltro, è discutibile l'abrogazione delle norme che richiedevano il deposito di una cauzione — non restituita in caso di mancato rispetto dei partiti delle "indicazioni" provenienti dalle primarie — e di quelle relative al rimborso per le spese sostenute⁹⁰. La stessa modulazione della quota rimborsata avrebbe potuto essere invece e finalmente rapportata alla "virtuosità" dimostrata dal singolo soggetto politico anche in ordine al rispetto di una adeguata misura di *riequilibrio fra i generi* all'interno della lista. Né può dirsi che l'abolizione dei rimborsi risponda alla logica del necessario e auspicabile "taglio di spesa" all'interno delle nostre istituzioni regionali. Non si spiegherebbe infatti perché, a seguito di tale "taglio", non sia stata conseguentemente ridotta l'entità delle risorse stanziata a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge: l'art. 16, infatti, rimane del tutto immutato, ancorché i suddetti fondi risultino destinati oramai ai soli rimborsi (già previsti in origine) per l'apparato organizzativo predisposto dai Comuni ai fini dello svolgimento delle primarie.

89. Del resto, non avrebbe alcun senso la possibilità di esprimere la propria preferenza per uno di essi. Si consideri inoltre che l'art. 6, I c., lett. b), fa espressamente riferimento alla "lista dei candidati" (e ciò vale anche per quelli "comuni" presentati dalla coalizione di liste), con ciò presupponendone ovviamente un numero superiore all'unità.

90. La direzione imboccata non sembra affatto condivisibile, atteso che il *tandem* "rimborso delle spese-deposito della cauzione" *acquista maggiore significato* — e può produrre realmente un effetto di incentivazione del ricorso a tale strumento — *proprio in un modello di primarie facoltative*. In particolare, da un lato, le "spese" sostenute dalla Regione (si pensi anche a quelle necessarie per l'espletamento della procedura a livello comunale) si giustificano solo se chi sostanzialmente "vuole" le primarie è disposto a "vincolarsi" (sia pure nella forma più *soft* della perdita della cauzione prestata).

13. Il “federalismo”... del crimine e l’eventuale ridimensionamento delle circoscrizioni elettorali come “questioni” tipicamente calabresi: l’ipotesi della creazione di un sistema elettorale monolivello (con collegio unico e candidati regionali)

Non v’è dubbio che la questione relativa alla *dimensione delle circoscrizioni* elettorali, per quanto possa costituire in ordine ad altri aspetti una problematica comune anche alle altre Regioni, assume in Calabria una rilevanza assai peculiare nella prospettiva della lotta alla criminalità organizzata.

Com’è noto, la disciplina statale, cui la legge elettorale calabrese rinvia anche per questo punto, individua un doppio livello di riparto dei seggi, rispettivamente: circoscrizionale (secondo il metodo del quoziente corretto di una unità) e, per i seggi residui (ovvero: non assegnati a quoziente intero), regionale (sulla base del quoziente naturale e dei più alti resti).

Il territorio delle circoscrizioni corrisponde, secondo una risalente tradizione, a quello delle rispettive Province, ancorché ciò non costituisca un preciso vincolo gravante in capo alle Regioni.

Ora, ci sembra che soprattutto la più recente evoluzione della struttura della *ndran-*

gheta abbia sostanzialmente contribuito a configurare una sorta di *federalismo... del crimine organizzato* nella nostra Regione. Com’è noto, gli Stati federali presentano al loro interno l’intreccio di *self rule* (autogoverno degli Stati–membri) e *shared rule* (esistenza di regole “centrali” e di un livello federale di “governo condiviso” e “partecipato”).

Ora, per quanto il paragone possa sembrare ardito, è da tempo accertata l’esistenza di un organismo centrale e decisionale delle cosche con alti compiti decisionali di “coordinamento” fra i diversi centri “locali” di potere in vista dell’adozione di scelte “condivise”⁹¹.

Tale organo di “vertice” in qualche modo innova la tradizionale struttura reticolare (ad universi paralleli) del malaffare calabrese, risultando la sua sfera decisionale caratterizzata da un *mix* di “gerarchia” (le relative scelte sono “partecipate” e vincolanti per i livelli locali) e di “competenza” (si occupa di questioni di particolare rilevanza).

In tale quadro, stando alle indagini della magistratura, l’individuazione di candidati, pochi ma sicuri, da far eleggere al Consiglio regionale assumerebbe una rilevanza non solo “locale”, ma progressivamente “sistemica”, tale da richiedere una crescente unitarietà dell’organizzazione criminale.

Tuttavia, accanto a questo “momento” di *shared rule*, sembra rimanere una rilevantissi-

91. Si tratta della c.d. «Provincia» (o Crimine), divisa in tre mandamenti, su cui v. innanzitutto la ricostruzione della D.D.A. della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria («Decreto di Fermo di indiziato di delitto — artt. 384 e segg. c.p.p. — Procedimento n. 1389/2008 R.G.N.R. D.D.A.», 83 ss.). In particolare, dalle intercettazioni emergerebbe come «il riferimento alla “PROVINCIA” non riguarda una determinata zona geografica, quanto piuttosto ad un organismo di vertice della ndrangheta che riguarda “tutta l’Italia”». Ancora di recente, nelle dichiarazioni rese il 21 settembre 2010 dal collaboratore di giustizia Paolo Iannò può leggersi che «il capo Crimine non è il capo assoluto della ndrangheta, è solo il vertice dell’organismo che governa la festa della Madonna di Polsi». In particolare, i vari “locali” avrebbero «bisogno di continuità e di prendere decisioni condivise» e, in tal senso, solo quelle «collegiali prese a Polsi» dalla c.d. «Provincia», ovvero dall’«organo collegiale formato da tutti i capi locale con il massimo grado di ndrangheta» si porrebbero come vincolanti nei confronti dei primi (cfr. G. BALDESSARRO, *Ho fatto parte della Provincia*, in *Il quotidiano della Calabria* del 14 ottobre 2010, 13).

ma *selfrule* a livello locale, secondo la classica e tradizionale logica che ha da sempre consentito alle diverse “famiglie” mafiose (c.d. ndrine) la possibilità di “gestire”, adesso con variabile ma pur sempre ampio grado di autonomia, le differenti porzioni di territorio. In tale quadro è noto come perfino il “dominio” sul piccolo Comune consente alla malavita, da un lato, di ottenere licenze, autorizzazioni, concessioni per grossi proventi e, dall’altro, di “gestire” il mercato occupazionale, soddisfacendo innanzitutto “bisogni” di collocamento — ma anche ingenerando aspettative e mantenendo costante il livello di necessità e, dunque, di richiesta — ottenendo così in contraccambio “fedeltà” nel momento delle elezioni (e valendo infine anche in tal caso il brocardo *nulla oboedientia sine protectione*)⁹².

Considerando tale corno del dilemma, si

sarebbe indotti ad intervenire sugli aspetti del sistema elettorale che più di altri rischiano di agevolare il potere locale. Di certo, è da escludere una ulteriore riduzione dell’ampiezza delle circoscrizioni elettorali. Fuori discussione dovrebbe considerarsi una modifica del sistema elettorale fondata *completamente ed esclusivamente* su una competizione in collegi uninominali, non solo perché incompatibile con i principi fondamentali stabiliti nella legge cornice statale — non assicurandosi in tal modo né la rappresentanza delle minoranze, né la stabilità della maggioranza, salvo il ricorso a meccanismi più complessi⁹³ — quanto perché tale soluzione rischia di accrescere di per sé «l’assolutismo locale» e dunque, in primo luogo, quello della criminalità⁹⁴.

Peraltro, la stessa presenza di circoscrizioni elettorali corrispondenti al territorio delle singole Province non si sottrae necessaria-

92. Emblematica la recentissima vicenda relativa all’adozione della misura della custodia cautelare nei confronti del consigliere Santi Zappalà (rispetto al quale, considerato il peculiare tipo di “accordo” stipulato, a quanto pare, con la *ndrangheta*, sussisterebbero gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di concorso esterno in associazione mafiosa e di corruzione elettorale: sul punto cfr. la c.d. ordinanza “Reale”, adottata dal G.I.P. di Reggio Calabria il 16 dicembre 2010, p. 34 e 46 ss.) e di alcuni candidati non eletti al Consiglio a causa dei rapporti intrattenuti con il clan dei Pelle (nonché, fra l’altro, del candidato eletto Sindaco di Bagaladi). In particolare, le intercettazioni sembrano consolidare l’idea che la *ndrangheta* ricerchi una strategia unitaria per la “canalizzazione”, sul doppio versante jonico e tirrenico, di tutti i possibili voti conquistabili, al fine di garantirsi una manciata di seggi strategici. Sul punto, nell’intervista apparsa su *Il Sole 24 Ore* del 23 dicembre 2010, 17 (e rilasciata a S. UCCELLO, «Scelta dei candidati in mano al capomafia»), il Procuratore generale di Reggio Calabria Giuseppe Pignatone sottolinea che le intercettazioni relative a tale vicenda dimostrano «che Pelle si muove non solo per sé ma come uno dei capi di organizzazione unitaria e per un’organizzazione unitaria lavora. In questo sta l’eccezionalità di quanto emerso. Il sistema di canalizzazione dei voti riguarda tutta l’organizzazione».

93. In effetti, l’assegnazione di *tutti* i seggi consiliari in collegi uninominali potrebbe portare alla creazione di Assemblee prive di una maggioranza adeguata o, all’opposto, di Consigli monocolore. In realtà, tali obiezioni potrebbero risultare aggirabili con un sistema complesso che assegni solo *una parte* di seggi nei collegi uninominali e la restante parte attraverso una formula proporzionale. Il sistema dovrebbe essere tuttavia accompagnato da un contestuale premio di maggioranza (eventuale) e da un premio di opposizione (sicuro).

94. Anche per tale motivo — oltre che per lo scarso tempo a disposizione per individuare i confini territoriali dei singoli collegi uninominali — nella fase di approvazione della legge statale n. 43 del 1995 si era confermata la tradizionale coincidenza fra il territorio delle circoscrizioni e quello delle Province. In particolare, sul rischio dell’«assolutismo locale» quale possibile conseguenza dell’introduzione dei collegi uninominali, v. l’intervento di M. Villone nell’indagine conoscitiva promossa dal Senato nella seduta del 23 febbraio 1995. Per il contenuto di questa e di altre obiezioni sollevate in quella sede, v. la sintetica ricostruzione di M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE–A. DI BLASI–M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova 2002, 77, nt. 32.

mente a critiche analoghe. Il livello locale — e in specie quello provinciale — sembra essere il punto di partenza per la “sperimentazione” dei “propri” candidati da parte della *ndrangheta*⁹⁵. Peraltro, nel singolo territorio provinciale può essere ugualmente marcata l’influenza delle singole “famiglie” malavito-se che operano in modo prevalente al suo interno, amplificandosi così l’effetto “traino” dei candidati circoscrizionali da esse piazzati.

Certo, non va sottaciuto, ogni possibile intervento in tale prospettiva presenta un pericoloso rovescio della medaglia.

Si pensi, ad esempio, all’eventuale accorpamento delle circoscrizioni provinciali in una circoscrizione unica regionale e la presentazione di *sole liste di candidati regionali*. Tale soluzione potrebbe forse limitare il “peso” di quelle “famiglie” meno capaci di muovere agevolmente le pedine politiche in un territorio più ampio e ridurre inoltre la facilità con cui talvolta si potrebbe riuscire a manovrare zone di scarsa concorrenza “reale”. Tuttavia, la “regionalizzazione” dei candidati

avrebbe verosimilmente l’effetto di premiare e consolidare la scelta della malavita organizzata calabrese di convergere verso “politiche” sempre più “di vertice” nell’individuazione dei “propri” candidati, con ciò paradossalmente agevolando la creazione di sempre più pericolosi e stabili “grumi” di potere. Peraltro, l’allargamento dell’arena della competizione richiede evidentemente maggiori risorse per la campagna elettorale, ovvero un apparato organizzativo e una possibilità di spesa reale decisamente più impegnativi, con possibili riflessi negativi sui candidati che costituiscono genuina espressione del “sano” locale. In aggiunta, ne uscirebbero forse avvantaggiati — oltre ai candidati della criminalità organizzata, che certo non ha problemi economici — proprio coloro i quali, in quanto *ex consiglieri, assessori regionali, etc.*, più di altri hanno avuto l’occasione di consolidare una fitta rete di clientelismi nell’intero territorio della Regione. È un fatto, del resto, che ciclicamente tali candidati risultano mediamente fra i più votati e riescono ad

95. Sempre nella citata intervista al Procuratore Pignatone (apparsa su *Il Sole 24 Ore* del 23 dicembre 2010, 17) può leggersi: «Sul punto è interessante il passo successivo della sua riflessione in cui Pelle facendo un bilancio traccia i contorni di una programmazione e spiega come i candidati scelti dall’organizzazione dapprima dovevano essere stati “sperimentati” alla prova del Consiglio provinciale, quindi di quello regionale, quindi del Parlamento». Peraltro, nella già citata ordinanza “Reale” si sottolinea che il consigliere Santi Zappalà, al momento della stipula del presunto accordo con il clan dei Pelle, «ricopriva la carica di sindaco del comune di Bagnara Calabria e di consigliere provinciale di Reggio Calabria ed aspirava a passare al livello regionale dell’impegno politico. Del resto era proprio lo stesso Zappalà ad avere affermato che la sua candidatura era sostenuta da un sottosegretario del governo in carica, quale, appunto, l’on. Antonio Buonaiuto, originario anche lui, come lo Zappalà, di Bagnara Calabria. Del resto non può omettersi di evidenziare che detta valutazione ha trovato una significativa conferma nell’esito della consultazione elettorale che ha segnato una grande affermazione dello Zappalà, il quale, non solo è stato eletto consigliere regionale, ma ha riportato un elevatissimo numero di preferenze, risultando il quarto tra gli eletti dell’intera regione Calabria. Da un altro lato la controparte del patto elettorale era Pelle Giuseppe il quale, anche alla luce di recenti accertamenti culminati in provvedimenti restrittivi emessi da questo Ufficio, è risultato essere il capo di una importante cosca locale in rapporti di interazione con diverse altre famiglie criminali operanti nel territorio calabro. L’accordo fra i due soggetti aveva, poi, un contenuto determinato e concreto, prevedendosi l’affidamento di lavori da appaltare da parte di enti locali ad imprese collegate o controllate dalla criminalità organizzata; oltre a ciò lo Zappalà si era concretamente impegnato, tramite persone di sua conoscenza, ad intervenire per favorire il trasferimento di Pelle Salvatore, fratello di Pelle Giuseppe, in un carcere più vicino alla zona di residenza» (p. 44).

essere rieletti per diverse legislature consecutive. Una parte non trascurabile di essi risulta inoltre “ospite” più o meno abituale dei Palazzi di giustizia (diversi i consiglieri indagati, imputati, condannati in primo grado, etc.)⁹⁶.

Sono obiezioni, invero, da non sottovalutare. Tuttavia, a tacer d’altro⁹⁷, è evidente che già finora — anche in presenza di *collegi provinciali* e nonostante sia stato abolito da ultimo il listino regionale — tale opaca e pericolosa autoreferenzialità del potere continua comunque a trovare il modo di riproporsi. Sicché, pur considerato che eventuali “effetti boomerang” sono comunque inevitabili, si tratta di valutare se “regionalizzare” la competizione costituisca il male minore e se ciò possa, unitamente ad una adeguata normativa sulle incompatibilità fra cariche pubbliche elettive, diminuire quantomeno il “peso” dei “piccoli” amministratori locali (ma anche, ad esempio, di dirigenti di ASL e ASP⁹⁸) invischianti nei traffici illegali, “piazzati” in molti casi in tali posti di potere proprio dalla crimi-

nalità organizzata (basti pensare al numero di Comuni calabresi sciolti per tali infiltrazioni⁹⁹) e oramai capaci di influenzare in modo rilevante l’elettorato di determinate zone¹⁰⁰. Del resto, la possibilità (colta più d’una volta) di candidare alle elezioni regionali tali amministratori, anche se già condannati (purché non ancora in via definitiva), consente di consolidare ulteriormente in profondità ed estensione le radici pervasive del malaffare nella società civile.

Si badi: il fatto che tali “incarichi” arricchiscano spesso i *curricula* dei consiglieri regionali segna evidentemente una stretta connessione di “carriere”, ma ovviamente introduce solo un *sospetto* — la cui legittimità è ovviamente sempre da dimostrare — sulla natura eventualmente “opaca” del consenso elettorale che sorregge, nel passaggio da una carica all’altra, il singolo politico¹⁰¹. È evidente, d’altro lato, che gli enti locali costituiscono ancora oggi forse l’unico reale livello in cui chi si affaccia per la prima volta alla scena politica

96. Per la legislatura 2005–2010, cfr. R. DE LUCA, *Calabria. La ferrea legge dell’alternanza*, cit., 235, nt. 411.

97. Occorre ovviamente rifuggire da facili e sommarie demonizzazioni, quasi che tutta la classe politica regionale risulti “ostaggio” o espressione della malavita. In secondo luogo, al di là di eventuali interventi volti ad introdurre un eventuale limite dei mandati per i consiglieri, nessun sistema elettorale può pretendere di produrre nell’immediato ciò che solo un deciso, ma necessariamente progressivo mutamento culturale può realizzare nel tempo (sul punto cfr. tutta la Parte I del presente lavoro).

98. Sullo scioglimento delle Unità/Aziende Sanitarie locali di Taurianova e Locri, cfr. F. FORGIONE, *Ndrangheta. Boss luoghi e affari della mafia più potente al mondo. La relazione della Commissione Parlamentare Antimafia*, Milano 2009, 170 ss. Da ultimo, con d.P.R. del 23 dicembre 2010 è stata commissariata l’ASP di Vibo Valentia.

99. C. CAVALIERE, *Un vaso di coccio. Dai governi locali ai governi privati. Comuni sciolti per mafia e sistema politico istituzionale in Calabria*, Soveria Mannelli, 2004; V. METE, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale–Roma, 2009. Sul punto, per le recenti modifiche introdotte dal c.d. “pacchetto sicurezzaa”, v. V. METE, *Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose*, in *Narcomafie*, 10/2009, 20 ss. Da ultimo, dopo la vicenda relativa al Consiglio comunale di San Giuliano Milanese (sciolto con d.P.R. del 2 dicembre 2010), con d.P.R. del 23 dicembre 2010 è stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di San Procopio (RC) ed il suo contestuale commissariamento per la durata di diciotto mesi.

100. ... anche al di fuori del territorio della Regione, considerato che «in Calabria i poteri criminali [...] hanno percorso molta strada nei decenni alle nostre spalle e non sarà un caso che l’ultimo sindaco arrestato per *ndrangheta* sia della provincia di Pavia o che nel circondario di Sanremo, appena 90.000 abitanti e un nugolo di clan, siano stati consumati 234 attentati incendiari e 491 danneggiamenti in un solo anno»: così A. CISTERNA, *La partita non è perduta*, in *La Stampa* del 23 dicembre 2010, I.

101. D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano*, cit., 1148 ss.

può pensare di avere qualche reale possibilità di essere eletto. E resta ovviamente un preciso compito del corpo elettorale “premiare” i partiti e le coalizioni che candidano a livello regionale soggetti legati alla parte “sana” della società civile calabrese e l’innegabile necessità di una “vigilanza” dell’opinione pubblica sul rispetto di un indispensabile codice etico da parte della classe politica.

Quanto poi ai profili di stretta competenza legislativa regionale, è evidente che l’abolizione delle attuali circoscrizioni elettorali incide sulla rappresentanza dei diversi territori e, in definitiva, sul rapporto fra “centro” (... regionale) e “periferia” (... provinciale).

Sul punto, lo Statuto calabrese [art. 38, I c., lett. d)] richiede che la legge elettorale assicuri la rappresentanza in Consiglio regionale delle diverse Province, così intervenendo con una disposizione *a maglie larghe* che presuppone in verità un non ben definito “modello di Regione” e che tuttavia sembra già andare oltre quanto l’attuale sistema elettorale calabrese dispone¹⁰². Sennonché, la disciplina

relativa alle dimensioni delle circoscrizioni (e, dunque, all’*ampiezza* in senso lato del collegio¹⁰³) andrebbe ricondotta addirittura al sistema elettorale in senso stretto e, dunque, sicuramente alla potestà legislativa concorrente di cui all’art. 122, I c., Cost., di fronte alla quale in tali ambiti la competenza statutaria inevitabilmente retrocede, stando almeno alla netta giurisprudenza della Consulta sul punto.

Peraltro, la legge cornice n. 165 del 2004 non vincola con norme apposite le Regioni, le quali potrebbero dunque discostarsi dalla scelta del legislatore statale, consacrata a partire dalla legge n. 108 del 1968, di far corrispondere la dimensione dei collegi ai territori delle Province¹⁰⁴. Le Regioni sono dunque ampiamente libere di intervenire sul punto: si tratta di una buona occasione per rivedere in senso critico il “localismo territoriale” della rappresentanza fin qui registrato.

Di certo esiste una generale esigenza di rappresentanza dei diversi territori e delle diverse “misure” di equilibrio politico in essi

102. In particolare, il meccanismo delineato dalla normativa statale — che deve ritenersi operante anche qui per effetto del generale rinvio contenuto nella legge elettorale calabrese — ordinariamente consente la presenza in Consiglio di rappresentanti delle diverse Province (quantomeno nella misura in cui in ciascuna di esse si riesca ad assegnare almeno un seggio a quoziente intero), ma, a ben vedere, non contiene specifiche garanzie sul punto. Ciò rende possibile l’eventuale “slittamento dei seggi”, ovvero il fenomeno per cui quelli non assegnati a quoziente intero a livello circoscrizionale, una volta ripartiti nel collegio unico regionale, possono infine risultare assegnati ad una lista che compete in un’altra Provincia. Di più: la singola circoscrizione provinciale potrebbe non solo vedersi infine “spogliata” di parte dei seggi teoricamente assegnatigli in proporzione alla popolazione residente — come accaduto del resto anche nelle elezioni calabresi del 2010 — ma anche complessivamente privata di qualsivoglia “rappresentanza” ove neppure uno dei seggi messi in palio in essa risulti assegnato a quoziente intero. Tale ultimo effetto penalizzante si è prodotto ad esempio in passato in altre Regioni: si pensi alle Province di Massa Carrara, Terni, Rieti e Pescara (sul punto cfr. da ultimo G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, cit., 97).

103. Ovvero avuto riguardo sia all’entità dei seggi messi in palio al loro interno, che, di conseguenza, al relativo dimensionamento e al numero di elettori che debbono afferirvi.

104. Peraltro, com’è noto, una tale “coincidenza” si riscontra non solo nelle Regioni a Statuto ordinario, ma anche in quelle ad autonomia differenziata, con l’eccezione del Friuli Venezia Giulia. In particolare, delle cinque circoscrizioni elettorali individuate in tale Regione dall’art. 21, I c., della l.r. n. 17/2007, solo quelle di Gorizia, di Pordenone e di Trieste corrispondono perfettamente alle rispettive Province. Per quella di Udine, invece, sono esclusi dal territorio della rispettiva Provincia i Comuni compresi nella giurisdizione del Tribunale di Tolmezzo, che vanno a costituire l’omonima circoscrizione elettorale.

emergenti. Anche le scelte dei partiti in passato hanno fatto emergere la consapevolezza di tale necessità, configurandosi l'“origine” territoriale di un consigliere come strumento privilegiato di “dialogo” fra una organizzazione partitica sempre più localmente destrutturata e le istanze emergenti nelle diverse zone del territorio regionale. In tal senso, pure il listino, oramai superato nella sua logica originaria, poteva fungere da camera di compensazione non solo partitica, ma anche territoriale.

Si tratta tuttavia di un problema «che non deve essere enfatizzato, pena l'incisione del principio secondo cui i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione, senza vincolo di mandato»¹⁰⁵. Ed è vero che la suddivisione in circoscrizioni provinciali tende a raggiungere l'obiettivo di una rappresentanza per aree tendenzialmente omogenee, ma qui v'è il rischio che l'omogeneità prevalente sia costituita proprio dal dominio di una o più cosche. Invero, a fronte dei pericoli di infiltrazione criminale, ciò che va evitata è proprio l'idea di dover “spezzettare” la competizione in «tante piccole sfide», ognuna delle quali solo indirettamente può influenzare ed essere influenzata dalle altre, risultando così più comodamente “gestibile” dal malaffare¹⁰⁶.

Quanto ai riflessi di una simile modifica sul funzionamento degli altri istituti rientranti nel c.d. sistema elettorale in senso stret-

to, si potrebbe immaginare una conseguente modifica della formula elettorale finora utilizzata, magari ricorrendo ad un divisore altamente selettivo, al fine di non innalzare ulteriormente il tasso di frammentazione partitica *in uscita*. È noto infatti che la presenza di un collegio unico e l'aumento del numero dei seggi da assegnare al suo interno (la c.d. *magnitudo*) amplificano gli effetti tipici della formula utilizzata. In realtà, la compresenza di una rigorosa clausola di sbarramento dovrebbe già arginare in parte l'effetto più marcato di una ulteriore “proporzionalizzazione” del sistema.

In aggiunta, poi, un effetto di compensazione all'“accorpamento” delle circoscrizioni, sia pure contenuto, potrebbe derivare già dalla sensibile diminuzione, da più parti auspicata, del numero di componenti del Consiglio regionale calabrese, che peraltro non solo mirerebbe ad incidere sul tasso di frammentazione partitica (abbassandolo, sia pure in misura dipendente da altri fattori), ma risponderebbe oltretutto ad apprezzabili esigenze di abbattimento della spesa pubblica¹⁰⁷.

105. Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, 97.

106. In tal senso, la fisionomia dei sistemi elettorali regionali si presenta normalmente a metà strada fra i sistemi elettorali *multilivello*, dove la dipendenza fra i diversi livelli è massima e quelli *monolivello* in cui il collegio è unico (si pensi alle elezioni comunali) oppure esistono più collegi fra loro indipendenti senza possibilità di slittamento di voti. Sul punto cfr. da ultimo N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in AA.Vv., *Governi locali e regionali in Europa*, cit., 299 ss.

107. Ciò, a maggior ragione, ove risultasse eventualmente necessario procedere all'assegnazione di seggi aggiuntivi, nel qual caso è evidente infatti che, diminuendo il numero “ordinario” di consiglieri, a *parità di percentuale di consensi ottenuti dal candidato eletto alla Presidenza della Giunta e dalla sua coalizione*, la percentuale complessiva di seggi garantita dal secondo premio potrà essere raggiunta con un numero minore di seggi aggiuntivi.

14. Un sistema che non funziona: le ineleggibilità dei consiglieri regionali

Com'è noto, sia le cause di ineleggibilità che quelle di incompatibilità non incidono sul diritto di elettorato attivo (diritto di voto). A differenza della vera e propria incapacità elettorale — che opera sia su tale “versante” che, conseguentemente, su quello *passivo* (diritto ad essere considerato eleggibile) — esse rientrano fra le *restrizioni particolari* al solo principio della generale eleggibilità di tutti gli elettori¹⁰⁸. La differenza è abbastanza chiara: *chi non può eleggere (in quanto colpito da incapacità elettorale) non può essere eletto, ma non vale in automatico il contrario (la causa di ineleggibilità — a maggior ragione, quella di incompatibilità — non impedisce di per sé l'esercizio del diritto di voto)*. Rinviando ad altra sede l'opportuno approfondimento dei diversi aspetti teorici implicati, nel limitato

spazio di tale contributo si deve almeno ricordare l'esistenza di una differenza fra le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità prevalentemente riconducibile alla diversa *ratio* e alla differente *procedura* e *tempistica* per rimuoverle.

In tal senso, sintetizzando al massimo, in base alla distinzione più lineare offerta dalla dottrina maggioritaria¹⁰⁹ — confermata peraltro dai principi fondamentali contenuti nella stessa citata legge cornice n. 165/2004¹¹⁰ — le limitazioni derivanti dalle cause di ineleggibilità mirano a “liberare” l'elettore dai pericolosi effetti del *metus publicae potestatis* e della *captatio benevolentiae*. In breve: l'ineleggibilità dovrebbe mirare ad escludere che la carica ricoperta dal candidato o, comunque, la sua posizione costituiscano un comodo *passe-partout* per coartare il (o esercitare indebite influenze sul) concreto esercizio del diritto di voto, mettendo seriamente a

108. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*², Padova 1973, 631.

109. Cfr. per tutti T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità* (1949), in Id., *Opere*, III, Milano, 2000, 11 ss.

110. Considerando in particolare l'art. 2 e l'art. 3 della legge n. 165, la dottrina ha colto innanzitutto lo sforzo del legislatore statale di rintracciare una chiara distinzione fra i due tipi di limitazioni all'elettorato passivo. Fra gli altri, cfr. F. DRAGO, *Commento all'articolo 2 (disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, in AA.VV., *La legge quadro n. 165 del 2004*, cit., 40 ss.; G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità in Valle d'Aosta: limiti alla potestà “piena” e restrizioni dell'elettorato passivo per docenti e professori*, in *Giur. cost.*, 2008, 3597. Così, in base alla lett. a) dell'art. 2, I c., possono essere individuate dal legislatore regionale specifiche «cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati». Quanto, invece, all'incompatibilità, è soprattutto la lett. a) dell'art. 3, I c., a fornire una indicazione sostanzialmente riassuntiva anche di quanto previsto nelle tre lettere successive, consentendo al legislatore regionale di individuare specifiche cause di incompatibilità in presenza di «un conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva». Ai sensi, invece, delle lettere successive: *devono* essere individuate specifiche cause di incompatibilità «in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali» [lett. b)]; risulta invece «eventuale (la) la sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale» [(lett. c)]; infine, *se* il legislatore regionale stabilisce, quale causa di incompatibilità, l'esistenza di una lite pendente con la regione», dovrà osservare i seguenti criteri: «1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite; 2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato» [(lett. d)].

rischio la libertà dell'elettore ed alterando la par condicio della competizione^{III}.

Si spiega dunque perché tale causa sia (e debba essere normalmente) rimuovibile dall'interessato *prima* del termine previsto per la presentazione delle candidature o prima del termine comunque indicato dalla legge¹¹².

Nel caso in cui ciò non avvenga, tuttavia, il candidato — salvo casi di cui si dirà a breve — può comunque partecipare alle elezioni ed essere eventualmente proclamato eletto, per quanto l'«impedimento giuridico» dello stesso «a divenire soggetto passivo del rapporto elettorale» ne determinerà obbligatoriamente e senza alternative (almeno in teoria) la

decadenza.

L'incompatibilità, invece, non investe la genuinità e la libertà dell'atto di investitura elettorale, ma attiene al dovere di ricoprire la propria carica e di svolgere le proprie funzioni in maniera ottimale (evitando cumuli di cariche che non consentano di farlo in modo efficace ed efficiente) ed imparziale (dovendosi porre fine a situazioni di conflitto di interesse). Sicché, la sua esistenza, lungi dall'incidere sullo svolgimento del procedimento elettorale, rileva piuttosto nella fase successiva alla proclamazione degli eletti e determina ordinariamente la decadenza *solo* nel caso in cui il soggetto che ne è colpito

III. Secondo l'orientamento della Cassazione, confermato da ultimo nella sent. n. 12653/2010, «le cause di ineleggibilità alle cariche pubbliche elettive, diversamente dalle cause d'incompatibilità, limitano il diritto di elettorato passivo e, ove non rimosse entro un certo termine precedente alle elezioni, le invalidano, senza che al cittadino sia consentito di scegliere, una volta eletto, tra l'ufficio precedentemente ricoperto e quello elettivo (Cass., sez. I[^], 21 gennaio 2010, n. 1090, m. 611328). Infatti la *ratio* delle norme sulla ineleggibilità è quella di prevenire una possibile incidenza sulla libertà di voto da parte di chi già rivesta un ruolo influente (Cass., sez. I[^], 21 gennaio 2010, n. 1090, m. 611329), tale da arrecare un "vulnus" alla "par condicio" con gli altri candidati (Cass., sez. I[^], 17 ottobre 2006, n. 22280)».

112. Sulla "rimuovibilità" delle cause di ineleggibilità ad opera dell'interessato — a differenza delle fattispecie di incandidabilità che «si basano su caratteristiche che rendono il cittadino che le possiede "indegno" di ricoprire le cariche elettive indicate» e come tali «non sono rimuovibili per atto di volontà dell'interessato» (così N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in AA.Vv., *Le leggi elettorali regionali, problematiche e approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Napoli 2009, 54 nt. 15) — cfr. Corte cost., sentt. nn. 141/1996 e 97/1991, nonché Cass. civ., sez. I, n. 3904/2005. In tema, cfr. N. ZANON *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità* (2008), in www.forumcostituzionale.it. In realtà, a ben vedere, non sempre la causa di ineleggibilità risulta rimuovibile dall'interessato: si pensi, ad esempio, al principio della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, divieto del terzo mandato per il Presidente della Giunta previsto dalla stessa legge cornice n. 165/2004 (su cui v. da ultimo S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010, 107 ss.). In realtà, in tale ipotesi appare piuttosto poco corretta la qualificazione della limitazione all'elettorato passivo quale causa di ineleggibilità e non di vera e propria incandidabilità, ancorché neppure il ricorso a quest'ultimo istituto risulti del tutto calzante, a meno di non estenderne la portata semantica anche ai casi in cui l'impossibilità di candidarsi è legata a situazioni diverse dalla c.d. "indegnità". Esiste poi un'ipotesi in cui si ricorre all'ineleggibilità quale istituto per sanzionare un comportamento tenuto dal candidato durante o dopo la campagna elettorale. In particolare, ai sensi dell'art. 15 della l. 515/1993 (e delle successive modifiche), è dichiarato decaduto il parlamentare eletto che nel corso della campagna elettorale abbia superato i limiti massimi di spesa consentiti per un ammontare pari o superiore al doppio o non abbia adempiuto alla diffida del Collegio regionale di garanzia elettorale di depositare la dichiarazione concernente le spese sostenute e le dichiarazioni assunte per la propaganda elettorale. È ovvio che siamo di fronte, in tal caso, ad un vero e proprio «unicum» (così G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano 2001, 180 ss.), atteso che, per sua stessa natura, tale causa di ineleggibilità può sorgere evidentemente solo dopo la presentazione delle candidature e lo svolgimento della campagna elettorale. In aggiunta, poi, pur essendo siffatta causa di ineleggibilità evidentemente sopravvenuta — anzi, dovrebbe dirsi: proprio perché è "necessariamente" tale — appare impensabile una sua "conversione" in mera incompatibilità.

non opti entro il termine previsto — e ovviamente prima che la stessa non sia pronunciata direttamente dal giudice — per una delle due cariche contemporaneamente ricoperte.

La linea di demarcazione appena tracciata, in verità, è solo tendenziale. Si assiste infatti ad *intrecci di rationes*, per cui limitazioni tipicamente miranti ad evitare conflitti di interessi sono “rubricate” (e risultano disciplinate) come cause di ineleggibilità.

Peraltro, la linearità “salta” ove si metta in relazione la normativa relativa ai diversi livelli della rappresentanza e di governo (Comuni, Province, Regioni, Parlamento, Parlamento europeo), complessivamente caratterizzata da profonda incoerenza, «ricca di incongruenze» e divenuta spesso «anacronistica» (sent. cost. n. 344/1993).

Tale giudizio critico può essere espresso anche nei confronti della legge n. 154 del 1981, le cui disposizioni in tema di elettorato passivo, dopo l’approvazione del Testo Unico

sugli Enti Locali sono, per così dire, rimaste in piedi per i soli Consigli regionali e unicamente in via transitoria (sulla base del c.d. principio di continuità¹¹³), ovvero fin tanto che le singole Regioni non approveranno la “propria” disciplina. Si tratta, peraltro, di una normativa per molti versi “fuori asse” rispetto ad alcuni dei principi fissati dalla legge cornice n. 165/2004¹¹⁴, destinati tuttavia a rimanere concretamente inoperanti fino all’intervento attuativo del legislatore regionale, fatta salva ovviamente la loro utilizzabilità quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale.

L’eleggibilità alle cariche pubbliche costituisce l’oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo, secondo la dottrina più autorevole¹¹⁵ (ancorché non sempre pacifica¹¹⁶) e la stessa Corte costituzionale. Di qui la necessità che le eventuali limitazioni, quali vere e proprie eccezioni alla regola, risultino adeguatamente tipizzate ed «interpretate in

113. Come già ritenuto dalla Consulta nelle ordinanze nn. 383 del 2002, 223/2003 e da ultimo confermato nella sentenza cost. n. 143/2010, «la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l’altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità che qui interessano, lascia ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell’ordinamento giuridico».

114. Così dicasi, ad esempio, per i casi in cui si considera causa di ineleggibilità e non di semplice incompatibilità l’esistenza di specifici rapporti economici con la Regione possa condizionare lo svolgimento del mandato consiliare (es. legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario della Regione). Sulle diverse ed ulteriori ipotesi di “asimmetria”, cfr. F. DRAGO, *Commento all’articolo 2*, cit., 44 s.

115. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, I, Padova 1975, 477.

116. Sulle diverse posizioni dottrinali, v. da ultimo la sintesi di L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, Napoli 2008, 6, nt. 10.

117. Come può leggersi nella sent. cost. n. 235/1988, «il diritto di elettorato passivo è, infatti, un diritto politico fondamentale che l’art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell’invulnerabilità (ex art. 2 Cost.). Si tratta, pertanto, di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza»: cfr. pure sent. 571/1989 e 141/1996. C. MORTATI, *op. cit.*, 477 s. Non sembra del tutto in linea con tale indicazione la giurisprudenza della Cassazione, la quale peraltro da ultimo si è soffermata sull’ammissibilità di una interpretazione estensiva in materia con particolare riferimento alla causa di ineleggibilità prevista dall’art. 2, l. c., n. 10 della l. 154/1981 (cfr. la già citata sent. n. 12653/2010). In particolare, la questione attiene alla estensibilità della causa di ineleggibilità a consigliere regionale ivi prevista per i «legali rappresentanti ed i dirigenti delle società per

senso restrittivo e, com'è ovvio, mai in via analogica»¹¹⁷.

Le stesse devono essere inoltre necessariamente sorrette dall'esistenza di un interesse generale e comunque proporzionate e rispondenti alla la logica del c.d. "minimo mezzo", che esclude forme di limitazione del diritto in questione non strettamente necessarie¹¹⁸. In tal senso le disposizioni in materia dovrebbero essere Si tratta dunque di uno *scrutinio stretto* di ragionevolezza che ha talvolta indotto la Corte a dichiarare incostituzionali le cause di ineleggibilità o "derubricarle" in incompatibilità.

Ci si muove realmente in un campo estre-

mamente delicato, in cui il *limite* al principio di eleggibilità in qualche modo evoca direttamente il rapporto fra il "centro" della democrazia (la scelta elettorale) e il «cuore del costituzionalismo»¹¹⁹.

A ben vedere, con particolare riferimento alla ineleggibilità, tali limitazioni — che sembrano in astratto privare il corpo elettorale del *potere* di vedere eletti i propri candidati — si rivelano infine *liberanti*, perché tutelano evidentemente *lo stesso principio democratico*. In particolare, sono lì a dimostrare che un *potere di scelta senza limiti del corpo elettorale* (e, più in generale, ogni abuso di tale potere, in via diretta o indiretta) non consolida ma fiacca una

azioni con capitale maggioritario della Regione» anche a quanti ricoprono tali cariche nelle società a responsabilità limitata. Sul punto il supremo giudice ritiene che la *ratio legis* della disposizione non ammetta «una distinzione tra società per azioni e società a responsabilità limitata, ma impone di considerare estensibile a entrambi i tipi di società». «Né» — si prosegue — «questa interpretazione è incompatibile con la natura eccezionale delle norme limitative del diritto di elettorato passivo, perché si tratta appunto di un'interpretazione solo estensiva del significato effettivo della norma in discussione. Secondo la giurisprudenza di questa corte, infatti, "l'interpretazione estensiva di disposizioni eccezionali o derogatorie, rispetto ad una avente natura di regola", è ammessa quando "non riduca la portata della norma costituente la regola con l'introduzione di nuove eccezioni, bensì si limiti ad individuare nel contenuto implicito della norma eccezionale o derogatoria già codificata altra fattispecie avente identità di *ratio* con quella espressamente contemplata" (Cass., sez. 1^a, 1 settembre 1999, n. 9205, m. 529578). E poiché, come s'è detto, la *ratio* della norma in esame è quella di prevenire un'incidenza sulla libertà di voto, ne consegue che la fattispecie dell'esercizio di un potere, idoneo a vulnerare le condizioni di parità dei candidati nella competizione elettorale, è identica quale che sia la forma della società di capitali in cui il potere può essere esercitato». A ben vedere, la scelta della Cassazione appare quantomeno discutibile, sia perché sembra effettivamente integrare gli estremi di una vera e propria estensione analogica fondata su somiglianza di *rationes*, sia in quanto neppure ritiene in tal caso necessario il ricorso alla Consulta al fine di censurare la presunta lesione del principio di eguaglianza (per quanto, considerata la giurisprudenza costituzionale su tale delicata materia, la richiesta di una pronuncia di incostituzionalità della disposizione "nella parte in cui non si estende anche alle cariche ricoperte nelle società a responsabilità limitata" sarebbe stata verosimilmente e comprensibilmente giudicata inammissibile).

118. Ancora da ultimo, ad esempio la Consulta ribadisce che «l'art. 51 Cost. assicura in via generale il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini» e che proprio tale principio svolge «il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità (ex art. 2 della Costituzione)». Pertanto, prosegue la Corte, «le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale» (cfr., da ultimo, la sentenza n. 288/2007, nonché la pronuncia più risalente n. 235 del 1988). Fra i diversi contributi volti a ricostruire l'andamento in verità non sempre coerente della giurisprudenza costituzionale in tema, cfr. almeno, fra i più recenti, G.E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., 144; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà e eguaglianza*, Milano, 2004, 237 ss.; D. NARDELLA, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2004, 146 ss.; L. IMARISIO, *Ineleggibilità*, cit., spec. 270 ss.; E. GRILLO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in AA.Vv., *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità*, cit., 71 ss.

119. N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 50.

genuina democrazia (rispetto alla quale dunque il costituzionalismo è infine *positivo* e non *oppositivo*). Il che equivale a dire, in modo più brutale ma forse maggiormente efficace, che, da un lato, *non esiste alcun "lavacro elettorale" che possa cancellare la "macchia" di una competizione "inquinata" e, dall'altro, che nessuna "speciale unzione" da parte dei cittadini è capace di trasformare un candidato tracotante* (che partecipa alla competizione senza rimuovere la causa che lo rende ineleggibile) *in un rappresentante degno di questo nome e perciò sottratto alla "scure" della decadenza*. Ciò, almeno, fin tanto che — contrariamente a quanto purtroppo spesso accade — le patologiche deviazioni delle "regolarità" della politica rispetto alle "regole" del diritto, in verità assai frequenti, trovino una efficace e celere "reazione" dell'ordinamento. Purtroppo, a tal riguardo, il sistema nel suo complesso non sembra funzionare a dovere. Di fondo, probabilmente, al di là delle resistenze della classe politica, si coglie quasi l'impressione che il diritto di elettorato da garantire sia solo quello di chi *sfida* la legge o, per così dire, "si dimentica" del suo peculiare "stato" per alterare le elezioni o far perdurare finché possibile un comodo conflitto di interessi. Decisamente insufficiente, invece, la tutela apprestata alla posizione di chi,

sostanzialmente subendo tali atti di ὑβρις, vede concretamente e illegittimamente menomato il "suo" diritto di elettorato passivo. E ciò nonostante non manchino specifiche ed autorevoli prese di posizione, anche da parte della stessa Corte costituzionale, la quale da ultimo, nella prospettiva di una auspicabile e necessaria tendenziale uniformità di disciplina fra le diverse Regioni, ha rilevato opportunamente come «la tendenza ad ampliare e non a ridurre per una categoria di soggetti il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale» realizzi una indiretta compressione degli analoghi diritti di altri soggetti interessati¹²⁰.

Ciò premesso, venendo specificamente alle *cause di ineleggibilità* dei consiglieri regionali, si possono segnalare diversi aspetti critici della disciplina attualmente vigente.

Innanzitutto, così come per le altre cariche rappresentative, anche l'ineleggibilità dei consiglieri regionali può farsi valere solo *ex post*, ovvero dopo la proclamazione degli eletti. Qui il sistema mostra la sua totale ed evidente *irragionevolezza*, atteso che il *vulnus* alla libertà dell'elettore e alla *par condicio* fra i candidati, ove realmente prodottosi, non potrà trovare un effettivo rimedio.

In tal senso¹²¹, anche se l'ineleggibilità del

120. Sent. n. 143/2010.

121. In tal senso, derogando al classico schema (convalida consiliare e possibilità di ricorso al Tribunale ordinario) da ultimo confermato dall'art. 2, I c., lett. d), della legge cornice n. 165/2004, la Corte di Cassazione con la sentenza 3719/1993 ha ritenuto che, in assenza della delibera consiliare, il termine di decadenza di trenta giorni decorrente da tale *dies a quo* deve ritenersi non applicabile. Tale decisione è stata del resto richiamata da ultimo dal Tribunale civile di Catanzaro nella sentenza n. 1537/2010, avente ad oggetto il ricorso per l'accertamento di una causa di ineleggibilità esperito in mancanza di una delibera sulla convalida degli eletti. In particolare, escluso che il termine possa decorrere dalla pubblicazione dell'atto di proclamazione degli eletti effettuato dall'Ufficio elettorale — «attività attinente ancora alle operazioni elettorali ed alla quale la legge non collega alcun decorso del termine per le azioni dinanzi al Giudice ordinario» — si sottolinea come la Suprema Corte abbia evidenziato che nel caso in cui manchi la delibera consiliare «l'azione volta a far accertare cause di ineleggibilità o di incompatibilità può essere proposta in ogni tempo, prevalendo, in tal caso, sulle esigenze di certezza tutelate dalla fissazione del termine perentorio di impugnazione della deliberazione espressa, l'interesse pubblico ad evitare il consolidamento di situazioni potenzialmente dannose per l'ente territoriale». Peraltro, come di recente confermato dalla sentenza n. 16877/2010 (ma cfr. anche le ulteriori decisioni ivi richiamate), la Cassazione mostra di considerare ammissibile anche l'azione elettorale proposta *dopo* la scadenza del termine di trenta giorni dalla pubblicazione della delibera consiliare.

consigliere proclamato eletto può essere comunque pronunciata dal giudice pure in assenza di una previa delibera consiliare di convalida degli eletti, stando a quanto stabilito dall'art. 2, I c., lett. d), della legge cornice n. 165/2004, «l'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla *pronuncia definitiva* sugli stessi ricorsi» (nostri i c.vi)¹²². E ciò vale anche se la delibera impugnata accerta non l'ineleggibilità ma l'incompatibilità del consigliere [cfr. art. 3, I c., lett e)].

Si tratta di un irrigidimento rispetto a quanto stabilito dall'art. 84, III c., d.P.R. n. 570/1960, in base al quale «l'esecuzione del-

le sentenze emesse dal tribunale civile resta sospesa in pendenza di ricorso alla Corte di appello» e non è dunque necessario attendere invece la pronuncia definitiva. Non a caso, anche in sede di discussione della legge cornice tale specifica disposizione era stata considerata da taluno frutto di un bilanciamento non equilibrato fra i diversi valori in gioco¹²³. Ed in effetti, al di là delle questioni legate alla immediata applicabilità della normativa-quadro statale¹²⁴ — l'attesa della definitività della decisione che accerta l'ineleggibilità del consigliere verosimilmente cancella, in tutto o in parte, la garanzia del diritto di elettorato

122. Sugli artt. 2 e 3 della l. n. 165/2004 v., fra gli altri, A. PERTICI, *Sub art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, 2006, spec. 2438 ss.

123. Si pensi ad esempio alle perplessità sollevate dal senatore Villone nella seduta antimeridiana n. 316 del 23 gennaio 2003 (v. resoconto stenografico, p. 9 s.) in sede di discussione generale sul progetto 1094 (approvato inizialmente dal Senato, poi modificato dalla Camera ed infine riapprovato dall'altra Camera nel testo definitivo): «Mi chiedo, ad esempio, se sia una soluzione corretta — parlo dell'articolo 2, comma 1, lettera d) — quella di salvaguardare, laddove vi sia una controversia in sede giudiziaria, l'esercizio delle funzioni della persona che ricopre le cariche indicate, garantendolo fino alla pronuncia definitiva sui ricorsi per ineleggibilità. Lo stesso si dice nell'articolo 3, comma 1, lettera d). Il principio è evidente e chiaro: ossia, si vuole privilegiare l'esercizio del mandato. Ma è giusto farlo ridefinendo il regime giuridico della pronuncia del giudice per una certa categoria di soggetti? Ho dei dubbi che questa sia la strada giusta, tanto più quando può accadere — come purtroppo in termini statistici sappiamo — che la durata media del giudizio sia tale da esaurire la lunghezza del mandato. Mi chiedo, allora, se non sia il caso di prevedere, in via di principio, un meccanismo diverso, oppure di disciplinare in via diretta meccanismi che garantiscano la celerità delle pronunce e, in modo effettivo, la possibilità che intervengano in tempi utili». Sulla stessa linea, nella seduta pomeridiana dello stesso giorno, l'intervento del senatore Fassone [che sottoscriveva l'emendamento 2.100 (poi respinto dall'Assemblea)], secondo cui «il secondo periodo della lettera d) del comma 1 ha lo scopo di tutelare al massimo grado la stabilità nella carica, ma poiché oggetto del ricorso all'autorità giudiziaria è una controversia sulla eleggibilità, il mantenimento della carica fino alla sentenza definitiva espone alla possibile lesione dei valori contenuti negli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. Dovendo fare una scelta e considerando che la pronuncia dell'autorità giudiziaria può giungere addirittura a fine mandato, appare opportuno far prevalere i valori costituzionali generali. Qualora tuttavia si ritenesse necessario bilanciare le diverse esigenze, si potrebbe modificare la citata lettera prevedendo che l'esercizio delle funzioni possa essere garantito fino alla pronuncia di una sentenza, anche non definitiva».

124. Com'è noto, secondo le Sezioni Unite della Cassazione la legge 165 del 2004 «è diretta a regolare l'attività legislativa regionale e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità previste dalla legge statale e che dunque fino a quando le Regioni non disciplineranno i casi di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, continuerà ad esser applicata la vecchia normativa statale» (decisione n. 16898 del 25 luglio 2006). In realtà, a differenza dell'individuazione delle limitazioni all'elettorato passivo, la questione relativa alla immediata esecutività delle sentenze di primo grado o di appello in materia di ineleggibilità non può essere in alcun modo riportata allo schema della competenza concorrente di cui all'art. 122, I c., trattandosi di scelte relative alla "giurisdizione", materia evidentemente sottratta alla potestà legislativa delle Regioni. Sicché, sotto tale aspetto, la disposizione in questione costituirebbe esercizio di potestà legislativa esclusiva statale — analogamente, ad esempio, a quanto previsto dall'art. 5 della stessa sulla durata degli organi elettivi — e, come tale, potrebbe considerarsi immediatamente applicativa, concretando così direttamente una deroga all'articolo 84 del citato d.P.R. n. 570 del 1960.

passivo dei primi fra i non eletti.

Del resto, la prassi dimostra come l'“attesa” di tali tempi — indispensabile per la cessazione dalla carica di consigliere — potrebbe portare anche al paradosso di una decadenza dichiarata due o tre anni dopo le elezioni¹²⁵ o addirittura *solo una volta conclusa l'intera durata della legislatura*¹²⁶. In tal modo, il consigliere ineleggibile potrebbe anche portare indisturbato a termine il suo mandato, mentre l'eventuale sua sostituzione (. . . oramai inutile) con il primo dei non eletti, disposta con la sentenza definitiva, è semplicemente una beffa, uno sberleffo ai principi democratici dello Stato costituzionale. Si tratta, a ben vedere, di una situazione in cui ad una garanzia sproporzionata — accordata al presunto ineleggibile — si contrappone la completa *inadeguatezza del diritto di elettorato passivo dei . . . non eletti*.

Peraltro, tale “salvacondotto” dovrebbe valere anche nel caso in cui il Consiglio regionale pronunciasse la decadenza di un suo consigliere, laddove contro tale delibera fosse proposto ricorso al giudice: al consigliere *dovrebbe essere comunque garantito* l'esercizio delle sue funzioni fino alla *pronuncia definitiva* (non basterebbe una qualsiasi pronuncia di primo grado). In tal caso, una siffatta “blindatura” appare non solo fuori asse rispetto alle stesse esigenze poste dall'art. 97 Cost.,

ma, per certi versi, sembra anche *menomare* le attribuzioni costituzionali dello stesso Consiglio regionale, privato di qualunque rimedio contro il sostanziale consolidarsi di situazioni dannose per il proprio funzionamento e, più in generale, per l'intero ente Regione.

In tali casi, peraltro, non vi sarebbe neppure il rimedio della temporanea *sospensione* prevista dalla l. n. 55/1990 per le situazioni di incandidabilità accertate con pronuncia non definitiva. È evidente che, in tal modo, l'elettorato passivo dell'ineleggibile o dell'incompatibile non risulta più semplicemente ed armonicamente “bilanciato” con gli altri valori costituzionali, ma diviene un vero e proprio, schmittiano valore tirannico.

Lo schema adottato dovrebbe invece muoversi in altra direzione, stabilendosi che la delibera consiliare di ineleggibilità determini la decadenza del consigliere o, quantomeno, in caso di ricorso, la relativa sospensione fino alla pronuncia *di primo grado*, da considerarsi immediatamente esecutiva. Allo stesso modo, anche in assenza di una delibera consiliare, dovrebbe rendersi immediatamente esecutiva la pronuncia di primo grado.

Tuttavia, a ben vedere, anche tale soluzione non è affatto soddisfacente. In base agli attuali sistemi elettorali regionali (compreso quello calabrese), i voti “raccolti” dal candidato decaduto — al di là del fatto che si

125. Solo a titolo di esempio, fra le ultime sentenze adottate dalla Cassazione in materia, si segnala la n. 16877 del 19 luglio 2010, con la quale risulta accertata l'ineleggibilità di un componente dell'Assemblea regionale siciliana eletto nella tornata del 2008, ovvero più di due anni prima.

126. Emblematica la vicenda del consigliere regionale calabrese Giampaolo Chiappetta — primo fra i non eletti nella lista dell'UDC nelle elezioni del 2005 e subentrato nel Consiglio regionale nel 2008 — giudicato originariamente eleggibile dal Tribunale di I grado e dalla Corte di Appello, la cui sentenza è stata tuttavia successivamente annullata dalla Cassazione con la sentenza n. 12653 adottata il 12 maggio 2010, *ovvero oltre un mese dopo lo svolgimento delle successive elezioni*. Oltre a dimostrare quasi l'inevitabile *vulnus* della certezza del diritto elettorale, la pronuncia costituisce anche una beffarda dimostrazione della completa inefficacia della garanzia del diritto di elettorato passivo *degli altri candidati*. Emblematico il dispositivo, in cui la Suprema Corte, *a Consiglio oramai rinnovato*, dichiara il consigliere Chiappetta decaduto dalla carica e «proclama eletto in sua vece» il ricorrente.

ricorra o meno al voto di preferenza — sono pur sempre computati a favore della lista e dunque, salvo voto disgiunto, del candidato alla Presidenza ad essa collegato. In base a tale meccanismo — fin troppo noto per soffermarvisi ulteriormente — la decadenza del proprio “eletto” non sottrae certamente il relativo seggio al gruppo di liste cui lo stesso faceva riferimento. Dunque, tale seggio sarà ovviamente destinato al primo dei non eletti di “quel” gruppo.

Insomma, a ben vedere, anche nel caso in cui venga tempestivamente accertata l’ineleggibilità e pronunciata in via definitiva la decadenza del candidato eletto che ne risulta colpito, la *macchia c’è* (... ancora), anche se, per così dire, *non si vede* (più).

Si aggiunga peraltro che l’impossibilità di far valere le cause di ineleggibilità *prima* delle elezioni preclude anche la tempestiva proponibilità, da parte dell’A.G.O., di una eventuale questione di legittimità costituzionale sulle norme in materia, con conseguenze paradossali: si pensi al soggetto sostanzialmente *costretto a candidarsi* in attesa che qualcuno “sciolga” il dubbio di legittimità che lo stesso nutre sulla norma che lo qualifica ineleggi-

bile. Anche quest’ultimo inconveniente, peraltro, ha indotto la Corte costituzionale a considerare *evidentemente incongrua* la vigente normativa, sottolineando — con la formulazione di un accorato monito al legislatore — la necessità e l’urgenza di anticipare la tutela alla fase precedente lo svolgimento delle elezioni¹²⁷. In particolare, l’attuale sistema «non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l’ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l’ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali» (sentenza n. 84/2006)¹²⁸.

Dal monito della Consulta emerge una posizione di netto dissenso rispetto all’attuale “sistema”. Alla luce di tali considerazioni, infatti, appare illegittimo il meccanismo che consente di rilevare unicamente *ex post* le cause di ineleggibilità e, a maggior ragione, risulta completamente fuori asse la disposizione della legge cornice che impone di attendere una sentenza definitiva per l’ef-

127. Nella sentenza n. 84 del 2006 la Consulta — pur non entrando formalmente nel merito per l’irrelevanza della questione e la carenza di incidentalità del suo sindacato (corrispondendo il *petitum* dell’organo rimettente all’oggetto del giudizio concreto) — rileva peraltro criticamente come potendo rilevarsi l’esistenza di cause di ineleggibilità soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni — «pur essendo queste intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti» — «un giudizio può sorgere, e in esso essere proposta la questione incidentale di costituzionalità, non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro “competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti”». Peraltro, l’obiezione non perde di rilievo anche laddove si rammenti che, secondo la giurisprudenza consolidata della Cassazione, il ricorso al giudice ordinario può essere esperito anche in assenza della delibera consiliare di convalida degli eletti, nel qual caso, mancando il *dies a quo* di riferimento, il termine di trenta giorni a partire a quest’ultima si considera come non operante. È evidente, infatti, che la tutela giurisdizionale rimane comunque attivabile *dopo* lo svolgimento delle elezioni, ancorché la mancanza di una delibera consiliare non precluda l’incardinazione del ricorso.

128. Nella decisione citata la Corte dichiara inammissibile la questione in quanto sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell’impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale. In particolare, il dubbio di legittimità costituzionalità si appuntava su una disposizione che non avrebbe trovato applicazione in una concreta controversia dinanzi al giudice *a quo*, sì che il ricorso all’A.G. dell’interessato era proprio finalizzato esclusivamente ad ottenere una “risposta” sulla legittimità costituzionale della disposizione censurata.

fettiva decadenza del consigliere ineleggibile. La direzione indicata dalla Corte è fin troppo chiara: anticipare la garanzia e non posticiparla o diminuirne la tempestività, nel presupposto, peraltro, che il bilanciamento non deve condursi solo fra il diritto di elettorato passivo del singolo candidato e la tutela della genuinità/libertà del voto (oltre alle eventuali esigenze legate all'art. 97 Cost.), ma anche fra i corrispondenti diritti di elettorato passivo di tutti i candidati che partecipano alle elezioni.

La garanzia dei diversi valori costituzionali in gioco spinge dunque verso l'introduzione di un controllo sull'esistenza di cause di ineleggibilità nella fase pre-elettorale, come avviene (o dovrebbe avvenire) per quelle di incandidabilità. Tuttavia, da ultimo la Corte ha escluso che, utilizzando le norme di procedura elettorale in tema di incandidabilità quale *tertium comparationis*, si possa riconoscere all'Ufficio elettorale il potere/dovere di dichiarare inammissibile la candidatura anche dei soggetti ineleggibili (oltre che di quelli in candidabili). Tale estensione non costituirebbe infatti una soluzione «costituzionalmente obbligata»¹²⁹. In effetti, è preferibile un tempestivo intervento del legislatore, non solo per consentire l'accertamento delle cause di ineleggibilità prima delle elezioni, ma anche al fine di “concedere” più tempo agli Uffici elettorali per un siffatto controllo, in verità

non sempre agevole, magari anticipandosi il termine ultimo di presentazione delle candidature. Ovviamente, è facile immaginare che — a fronte di una *normativa giudicata evidentemente incongrua* (dunque: manifestamente irragionevole) — la Consulta non potrà aspettare a lungo. In altre parole, ove il legislatore non dovesse intervenire in tempi brevi, è realistico ipotizzare il ricorso quantomeno ad una manipolativa *soft*, ovvero ad una additiva di principio che dichiari l'illegittimità della disciplina di volta in volta oggetto del giudizio «nella parte in cui non consente di rilevare l'esistenza delle cause di ineleggibilità prima dello svolgimento delle elezioni».

Quanto all'individuazione delle specifiche cause di ineleggibilità, limitandoci in tale sede al rapporto fra i diversi livelli delle *cariche elettive e/o di governo*, si può innanzitutto accennare ai tentativi di “accerchiamento”, ovvero alle limitazioni, per così dire, a *specchio*. *Si potrebbero ad esempio prevedere ipotesi di decadenza dalla carica di assessore o Presidente della Giunta regionale per quanti, ricoprendo tali cariche, si candidino alle cariche elettive degli enti locali (consiglieri, sindaci e Presidenti di Provincia)*. Norme di tale tenore ovviamente risulterebbero volte ad evitare il *vulnus* alla genuinità di competizioni relative ad altri livelli di governo, in quanto consentono di far valere la decadenza dalla carica locale (ricorrendo eventualmente al giudice) prima che le

129. In particolare, nella decisione n. 257/2010, relativa alle elezioni amministrative comunali — e, in particolare, alla legittimità costituzionale degli articoli 30 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 — la Corte evidenzia l'esistenza di una diversità di *ratio* fra incandidabilità e ineleggibilità e sottolinea che «nel bilanciamento fra i principi previsti dagli artt. 51 e 97 Cost., spetta esclusivamente al Parlamento valutare, sulla base della ragionevolezza e con scelte di carattere certamente politico, le diverse ipotesi e, in relazione alla gravità di ciascuna di esse, graduare il trattamento normativo più appropriato e proporzionato (sentenza n. 240 del 2008)». In definitiva, per la Consulta «il remittente chiede [...] una pronuncia a contenuto non costituzionalmente obbligato, proponendo un *petitum* additivo a carattere creativo rientrante soltanto nella discrezionalità del legislatore». Sicché, pur ribadendo ancora una volta il carattere *evidentemente incongruo* di una normativa che consente di rilevare solo *ex post* l'esistenza delle cause di ineleggibilità, la Consulta conclude nel senso dell'inammissibilità della questione.

prime elezioni si svolgano. Tuttavia, le stesse contribuirebbero alla complessiva funzionalità del sistema e possono comunque spiegare un effetto “pedagogico” sulla classe politica.

Peraltro, va sottolineato come *purtroppo in Calabria nessuna causa di ineleggibilità a consigliere regionale è attualmente stabilita per Presidenti e assessori provinciali nonché per i sindaci e assessori comunali (ovviamente con riferimento ad enti ricompresi nel territorio regionale)*¹³⁰. Si assiste poi alla schizofrenia per cui, ancora oggi, chi ricopre tali cariche negli enti locali è invece ineleggibile alla carica di parlamentare [limitatamente però alla Provincia e ai Comuni con più di 20000 abitanti: cfr. d.P.R. n. 361/1957, art. 7, lett. c)]¹³¹. Non sembra tuttavia che in questo caso il rischio di *metus* o di *captatio benevolentiae* possa considerarsi maggiormente preoccupante rispetto all’elezione a consigliere regionale o a Presidente della Giunta regionale, potendo semmai addursi

validi argomenti in contrario. Sarebbe davvero paradossale che il Sindaco di un Comune con 25000 abitanti non possa essere eletto validamente in Parlamento mentre il primo cittadino di un Comune che ne conta magari più di 100.000 possa tranquillamente partecipare alle elezioni del Consiglio regionale approfittando della sua posizione inevitabilmente “privilegiata”. Certo, a rilevare deve essere pur sempre, a ben vedere, la *ratio* di fondo, che talora può ovviamente giustificare trattamenti differenziati dalla diversità del livello della rappresentanza. E tuttavia, proprio tale assunto richiede che, di volta in volta, le normative relative alle diverse cariche rappresentative siano ritenute fra loro quantomeno “comparabili”, escludendosi infine che le stesse debbano essere *necessariamente diversificate*¹³².

Peraltro, la causa di ineleggibilità qui ventilata — sia pure con estensioni differenti —

130. Peraltro, come si dirà tra poco, l’ultima novella del legislatore regionale consente addirittura anche il cumulo di mandati fra la carica di consigliere (nonché di assessore e Presidente della Giunta) regionale da un lato, e di sindaco, Presidente della Provincia, assessore comunale o provinciale, dall’altro, a differenza della disciplina transitoria statale che chiamava il consigliere regionale ad optare fra le due cariche (art. 4, I c., l. 154/1981).

131. In realtà, è stata da tempo segnalata l’inversione di rotta registratasi a partire dal 2002 nella prassi seguita dalla Giunta delle elezioni della Camera, che nella seduta del 2 ottobre dichiarò compatibile con il mandato parlamentare la carica di sindaco di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti ricoperta da tre deputati.

132. Né l’analisi della normativa sembra confermare che una automatica differenziazione debba inevitabilmente discendere dal modo diverso di rapportare la natura delle funzioni svolte dal Parlamento e dai Consigli regionali (e da quelli degli enti locali) al principio di sovranità popolare [questione sulla quale la giurisprudenza costituzionale si è espressa in occasione della “controversia” sul *nomen* di Parlamento e di “deputati” per i Consigli e i consiglieri regionali: cfr. decc. cost. n. 106 e 306/2002, sulle quali v. fra gli altri F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e “parlamenti” regionali*, in *Giur. cost.*, 2/2002, 873 ss.; N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti—Consigli regionali e dell’interpretazione dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 5/2002, 1209 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *L’esclusività del nomen iuris parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in www.forumcostituzionale.it]. Sul punto, in verità, si è affermato, richiamando la stessa Consulta, che «il ruolo delle assemblee parlamentari nazionali non è assimilabile a quello dei collegi elettivi delle Regioni e degli enti locali: sicché, da un lato, sembra conforme a ragionevolezza la diversa disciplina dei limiti all’elettorato passivo rispettivamente stabilita per le assemblee rappresentative nazionali e per quelle di Regioni ed enti locali (cfr. ad es. Corte cost., sentenza n. 407 del 1992); e, dall’altro lato, nulla impone, in termini costituzionali, una parificazione dei limiti all’elettorato passivo nei due casi, ed anzi, è appunto da dimostrare la conformità a Costituzione (sotto il profilo della ragionevolezza e sotto gli altri profili che si diranno) di tale eventuale parificazione» (così N. ZANON, *op. cit.*, 4 s.). A ben vedere, però, tale osservazione sembra precludere solo eventuali *omogeneizzazioni irragionevoli* della disciplina relativa ai diversi livelli istituzionali. Peraltro, non v’è dubbio che già oggi nell’ordinamento possono rintracciarsi cause di

è già presente in alcune legislazioni regionali¹³³, mentre talune normative delle Regioni a Statuto speciale — al pari di quanto previsto dal T.U.E.L. — stabiliscono addirittura la decadenza dalla carica già ricoperta nell'ente locale all'atto di accettazione della candidatura a consigliere regionale¹³⁴.

Peraltro, è significativo che proprio nella sentenza n. 344 del 1993 — con la quale è stata annullata, in quanto giudicata “sproporzionata”, la disposizione dell'art. 7, primo comma, lettera a), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che stabiliva l'ineleggibilità alla carica

di parlamentare per i consiglieri regionali¹³⁵ — il giudice delle leggi ha avuto modo di “suggerire” al legislatore una correzione di tiro, chiamandolo ad “indirizzare” semmai tali più incisive limitazioni dell'elettorato passivo «a categorie, [...] individualmente investite di importanti poteri politici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva»¹³⁶.

Per lo stesso motivo si dovrebbe stabilire l'ineleggibilità a consigliere regionale e a Presidente della Giunta (non solo, ovviamente, del Presidente del Consiglio, ma anche) di Ministri e vice-Ministri (ed eventualmente di sottosegretari:

ineleggibilità stabilite in via unitaria per i diversi livelli di rappresentanza e di governo. Si v., ad esempio, quanto previsto — sia pure con la discutibile eccezione dei parlamentari europei — per i direttori generali delle ASL, «non eleggibili a membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, dei consigli e assemblee delle Regioni e del Parlamento» (art. 3, IX c., l. n. 502/1992). Lo sottolinea da ultimo N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 52, secondo cui tale disposizione dimostrerebbe come si possa legittimamente dubitare che dalla distinzione fra Parlamento nazionale e assemblee regionali e locali debba discendere necessariamente una differenziazione delle limitazioni dell'elettorato. In realtà, a ben vedere, non solo l'eventuale uniformità delle limitazioni all'elettorato passivo, ma anche la scelta di una diversa modulazione in relazione ai diversi livelli istituzionali deve sempre e comunque risultare giustificata in base alla *ratio* della norma.

133. In tal senso, oltre alla normativa transitoria statale che continua ad applicarsi in alcune Regioni, cfr.: l'art. 2, I c., lett. n), l. Abruzzo n. 51/2004 (ineleggibilità a consigliere regionale e a Presidente della Giunta regionale di assessori e Presidenti di Provincia, nonché sindaci di Comuni con più di 5000 abitanti); art. 7, I c., l. Lazio n. 2/2005 (ineleggibilità a Presidente della Regione e a consigliere regionale dei Presidenti delle Province della Regione e dei Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia della Regione); art. 6, I c., l. Puglia n. 2/2005 (ineleggibilità a consigliere regionale e a Presidente della Giunta dei Sindaci dei Comuni della Regione e dei Presidenti delle Province della Regione. Indicazioni analoghe emergono anche in ordine alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome. Così dicasi: per la legge siciliana n. 29/1951, così come modificata dalla l. n. 22/2007 [ineleggibilità operante nei confronti: 1) dei Sindaci e degli assessori di Comuni con più di 20000 abitanti ricompresi nel territorio della Regione; 2) per i Presidenti e per gli assessori delle Province regionali]; per l'art. 2, I c., lett. h-bis, della legge friulana n. 21/2004 (aggiunto dalla l. n. 17/2007), che stabilisce l'ineleggibilità per i Presidenti di Province e per i sindaci di Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti compresi nel territorio della Regione; per l'art. 2, II c., della legge valdostana n. 20/2007 [ineleggibilità a consigliere regionale di sindaco e vice-sindaco dei Comuni con più di 3000 abitanti calcolati al 31 dicembre dell'anno antecedente quello che precede la data delle elezioni]; art. 2, I c., lett h-bis, l. 21/2004 (integrata sotto tale specifico aspetto dalla l. n. 17/2007) [ineleggibilità a consigliere regionale per Presidente di Provincia e per Sindaco di Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti]; art. 15, I c., lett. c), l. Trento n. 2/2003 [ineleggibilità a Presidente della Provincia e consigliere provinciale di sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti]. Analoghe disposizioni erano inoltre previste dalla l. statutaria Sardegna n. 1/2008 [ineleggibilità a consigliere dei Presidenti di Provincia e dei Sindaci di Comuni con più di 15000 abitanti], il cui atto di promulgazione — impugnato in sede di conflitto tra Enti — è stato tuttavia annullato dalla Corte perché illegittimamente adottato in relazione ad una delibera sottoposta a referendum confermativo e non approvata dalla maggioranza dei voti validi (come richiesto invece dall'art. 15 St.): cfr. sent. n. 149/2009.

134. Cfr. l'art. 3, c. I-bis, della citata legge friulana n. 21/2004, nonché l'art. 8, c. VI, della legge siciliana n. 29/1951.

135. Considerato che questi ultimi «sono privi di quei caratteri di decisività e di gestione attiva della cosa pubblica, che sono requisiti essenziali al fine di configurare ragionevolmente il pericolo che una determinata carica pubblica possa essere utilizzata per acquisire illecitamente consensi elettorali».

136. Nel caso di specie, la Corte fa riferimento espresso al Presidente della Giunta regionale e agli assessori regionali.

cf. in tal senso la legge abruzzese n. 51/2004), mentre la citata decisione della Corte sembra militare contro l'estensione di tale limitazione ai parlamentari. Comunque sia, anche la mancanza di norme di tale tenore può rendere evidentemente *più fragile il sistema*, compreso quello delineato dal Testo unico degli Enti locali, atteso che chi ricopre tali cariche a livello nazionale può anche permettersi il lusso di condurre la propria campagna elettorale per le elezioni locali in tale «posizione privilegiata»¹³⁷.

Ancora: *particolari cause di ineleggibilità potrebbero essere previste per il Presidente della Giunta, cui peraltro, in qualità di necessario consigliere, devono considerarsi attualmente applicabili quelle già previste per i componenti del Consiglio*. In realtà, considerata la sua posizione e il diverso tipo di competizione cui lo stesso partecipa (maggioritario *plurality* all'interno di un collegio unico regionale), una siffatta corrispondenza/identità di limitazioni potrebbe non costituire invero l'*optimum*. Piuttosto, si dovrebbe auspicare una "rimodulazione" delle cause di ineleggibilità al fine di ricomprendere solo quelle situazioni che realmente potrebbero consentire ai candidati a tale carica di incidere significativamente su una "sfida" regionale.

15. Il regime delle incompatibilità e la politica... irresponsabile. La mancata costituzione della Giunta per la convalida delle elezioni del 2010 e la recentissima "sanatoria" (con effetti anche... pro futuro) delle incompatibilità attraverso la legge n. 34 del 2010

Anche per il regime delle incompatibilità, il punto di partenza è costituito dalla l. n. 154/1981, normativa applicabile nelle Regioni in via transitoria (ovvero salvo l'esistenza di una disciplina organica o puntuali deroghe introdotte dal legislatore regionale). Fra l'altro, com'è noto, tale legge, oltre a stabilire l'incompatibilità a consigliere regionale di Presidenti di Provincia, assessori provinciali, Sindaci e assessori di Comuni ricompresi nel territorio regionale (art. 4, I c.), introduce il meccanismo della trasformazione delle cause di ineleggibilità sopravvenuta in incompatibilità (cf. art. 6).

Sul punto, invero, da un lato, l'automatismo di tale trasformazione non viene espressamente confermato dalla legge cornice n. 165/2004 e, dall'altro, di recente la Corte sembra aver individuato l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento nella conversione quantomeno tendenziale. (ovvero salvo deroghe ragionevoli) delle cau-

137. Critico sul punto, fra gli altri, N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 66.

138. La sentenza citata — sulla quale v. il commento a prima lettura di, G. Perniciaro, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il "giudice" parlamentare?*, in www.forumcostituzionale.it, passim — si intreccia con l'emblematica vicenda relativa alla recente modifica della citata legge siciliana n. 29/1951, che originariamente stabiliva l'ineleggibilità a componente dell'ARS dei Sindaci dei Comuni capoluoghi di circoscrizione elettorale o con popolazione superiore a 40000 abitanti (art. 8, I c., n. 4). Peraltro, l'art. 62 della stessa legge stabiliva l'incompatibilità fra queste cariche e quella di consigliere regionale, sicché in caso di ineleggibilità sopravvenuta (ovvero di elezione a sindaco o Presidente di Provincia del consigliere regionale), questi avrebbe dovuto necessariamente optare. Di recente, la legge n. 22/2007 ha esteso la causa dell'ineleggibilità, ora operante nei confronti: 1) dei Sindaci e degli assessori di Comuni con più di 20.000 abitanti ricompresi nel territorio della Regione; 2) per i Presidenti e per gli assessori delle Province regionali. L'art. 1, VI c., della legge del 2007 aveva invece abrogato la disposizione della legge del 1951 che individuava

se di ineleggibilità sopravvenuta in cause di incompatibilità (sent. 143/2010)¹³⁸.

In particolare, il parallelismo potrebbe anche non operare nei casi in cui il legislatore ritenga ragionevolmente non esistente in concreto un reale *vulnus* ai valori di cui all'art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento della P.A.). Il punto di partenza della Consulta è tuttavia chiaro: ferme restando eventuali ipotesi particolari in cui le “dimensioni” dell'ente locale potrebbero giustificare un eventuale “affievolimento” della limitazione dell'elettorato passivo, il cumulo di mandati è «in linea di principio, contrario all'art. 97 Cost.».

Il caso specifico deciso dalla Corte attecchiva al rapporto fra la carica di consigliere regionale e quella di vice-sindaco, ma l'argomentazione di fondo sul cumulo di mandati vale ovviamente anche per le cariche di sindaco, assessore (comunale o provinciale) e

Presidente di Provincia.

In definitiva, *repetita iuvant*, il cumulo di mandati è in linea di principio incostituzionale, ferma restando la possibilità per il legislatore regionale di modulare ragionevolmente le cause di incompatibilità. In tal senso, le incompatibilità potrebbero ad esempio non riguardare necessariamente i Sindaci e gli assessori di tutti i Comuni ricompresi nel territorio regionale, ma solo di quelli con una popolazione superiore ad una determinata soglia. Infine, anche la conversione delle ineleggibilità sopravvenute in incompatibilità presuppone una valutazione ragionevole circa l'esistenza in quegli stessi casi di un *vulnus* all'art. 97 Cost. C'è dunque uno spazio di manovra che implica tuttavia la dimostrazione della ragionevolezza della deroga al “divieto” di cumulo. Non a caso, laddove nelle altre Regioni non ci si è limitati a rinviare sempli-

una corrispondente incompatibilità fra cariche nel caso di ineleggibilità sopravvenuta (per le ragioni politiche sottese a tale intervento, cfr. P. Grimaudo, *Governo locale e leggi elettorali in Sicilia*, Milano 2009, spec. 136), anche se con la pronuncia n. 143 del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti». Va rilevato tuttavia come l'intervento additivo della Consulta — necessariamente delimitato dai paletti della rilevanza della questione (relativa proprio all'incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di Sindaco) — lascia ovviamente intatta la disposizione regionale nella parte in cui, abrogando la normativa precedente, consente attualmente il cumulo con la carica di Presidente e assessore provinciale. Peraltro, prima ancora che la Corte si pronunciasse, l'ordinanza di rimessione — sulla quale cfr. M.L. Quattrocchi, *Una questione di legittimità costituzionale ad oggi non risolta: l'incerta dimensione dei limiti della potestà legislativa delle Regioni speciali in riferimento all'ineleggibilità e all'incompatibilità dei consiglieri regionali*, in www.forumcostituzionale.it) — ha avuto come contraltare l'approvazione della legge regionale n. 8/2009, che consente al consigliere di optare fra le due cariche entro dieci giorni dalla delibera con cui l'Assemblea accerta definitivamente (in caso di ricorso ad essa rivolto) l'esistenza dell'incompatibilità. Analogo termine decorre dall'eventuale sentenza passata in giudicato che accerti l'incompatibilità. Tale meccanismo trova applicazione anche ai giudizi di incompatibilità in corso alla data di entrata in vigore della legge. Si tratta, evidentemente, di una norma “salva-consiglieri” (cfr. S. Rizzo, *La cricca*, cit., 92), che lascia (e lascerà) nel frattempo al loro posto quelli originariamente incompatibili o divenuti tali approfittando non solo dei tempi della giustizia, ma anche della possibilità che, in attesa della sentenza definitiva, l'Assemblea ritardi a pronunciarsi anch'essa in via definitiva sull'incompatibilità dei propri componenti.

139. È interessante sottolineare, sul punto, che proprio nella Regione Abruzzo che ha adottato una vera e propria normativa organica sulle incompatibilità e ineleggibilità (l. n. 51/2004), si è avuto da ultimo un “ritocco” che determina un leggero allargamento del novero dei casi in cui opera il divieto di cumulo di cariche. In particolare, inizialmente l'art. 3, III c., della citata legge stabiliva l'incompatibilità della carica di consigliere con quella di assessore o sindaco di Comuni con più di 5000 abitanti, nonché di consigliere, Presidente e assessore di altra Regione o Presidente o assessore

cemente alla normativa statale sul punto, la legislazione in punto di incompatibilità può considerarsi alquanto differenziata¹³⁹, sia pure con il limite di discipline a “maglie troppo

larghe” che sono destinate all’annullamento nella misura in cui vanificano il principio ispiratore indicato dalla Corte.¹⁴⁰ In realtà, in base alla legge cornice n. 165/2004 il legisla-

di Provincia di altra Regione o sindaco o assessore di Comuni di altra Regione. Da ultimo, con la l. n. 6/2010, diventa incompatibile alla carica di consigliere regionale il Sindaco e l’assessore di Comuni con popolazione superiore ai duemila abitanti e le diverse ipotesi di incompatibilità si estendono espressamente anche alla carica di Presidente e di componente della Giunta regionale. In realtà, l’art. 3, II c., della l. 51/2004 continua stabilire che la carica di assessore regionale è incompatibile con quelle che determinano l’ineleggibilità del consigliere e del Presidente della Giunta (assessori e Presidenti di Provincia, nonché sindaci di Comuni con più di 5000 abitanti). Per le Regioni ad autonomia differenziata può richiamarsi innanzitutto l’art. 15, II c., dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, così come modificato dalla legge cost. n. 2/2001, che sin dall’inizio ha sancito l’incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di Presidente di un consiglio provinciale o di Sindaco di Comune con almeno 10.000 abitanti (oltre che di componente di altro consiglio regionale o parlamentare nazionale o europeo). In realtà, attualmente occorre far riferimento alla l. F.V.G. n. 21/2004 (approvata ai sensi dell’art. 12 St. e successivamente modificata dalla l. n. 17/2007), che ha introdotto un ulteriore giro di vite, stabilendo l’incompatibilità a consigliere regionale, fra l’altro, per assessori esterni di altre Regioni, presidenti dei Consigli di Province, presidenti dei Consigli di Comuni, sindaci di Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti ed assessori di Province e di Comuni compresi nel territorio della Regione». Quanto alla Sicilia, come già ricordato nella nota precedente, a seguito dell’intervento additivo della Corte costituzionale, la carica di componente dell’ARS è da considerarsi incompatibile con quella di Sindaco e assessore di un Comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti. In base all’art. 5, I c., l. Valle d’Aosta n. 20/2007, la carica di consigliere è incompatibile con quella di Sindaco e vice-sindaco dei Comuni con più di 3.000 abitanti [lett. i)] assessore o consigliere di un Comune della Regione [lett. j)], nonché di Presidente o assessore o consigliere provinciale [lett. h)], Presidente o assessore di altra Regione o Provincia autonoma [lett. g)]. La l. Trento n. 2/2003 stabilisce l’incompatibilità alla carica di Presidente o consigliere provinciale (nonché di assessore “esterno”) di: Sindaco, assessore o consigliere di un Comune della Regione (17, I c., lett. d), nonché del Presidente, assessore o consigliere altri enti locali (lett. e), membro di altri Consigli regionali o del consiglio provinciale di Bolzano. Peraltro, ancora da ultimo nelle elezioni del 2008 (in virtù dello specifico rinvio operato per quella determinata tornata dalla l. n. 3/2008) nella Provincia di Bolzano ha trovato applicazione l’art. 12 della legge T.A.A. n. 7/1983, in base alla quale divengono incompatibili i consiglieri successivamente eletti Sindaci di Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti [la causa di ineleggibilità sopravvenuta si trasforma dunque in incompatibilità: lett. f)]. Sono inoltre incompatibili alla carica di consigliere regionale fra l’altro, il Presidente, l’assessore o il consigliere di un Comprensorio o di una Comunità di valle, nonché il Presidente e il membro del Comitato di gestione o dell’Assemblea generale di una Unità sanitaria locale [lett. e)]. Infine, deve ricordarsi che l’art. 17, II c., St. Sardegna (L. cost. 26 febbraio 1948 n. 3, come modificata dalla l. cost. n. 2/2001), prevede l’incompatibilità dell’ufficio di consigliere regionale con quello di sindaco di un Comune con popolazione superiore a diecimila abitanti. In realtà, divieti più rigorosi di cumulo fra la carica regionale e quelle locali erano previste anche — prima che fosse annullato il relativo atto di promulgazione — dalla citata l. Sardegna n. 1/2008 [con riferimento a Presidenti e assessori provinciali, nonché sindaci di Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti].

¹⁴⁰. Si pensi alla legge Lombardia n. 4/2002, art. 1, c. IV, la quale aveva stabilito che in fase di prima attuazione del 122 ed in attesa di una riforma organica, la carica di consigliere regionale fosse incompatibile con quella di Presidente e assessore provinciale, di Sindaco e assessore di Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Tale disposizione — che a differenza di quanto stabilito dalla normativa transitoria statale determinava la compatibilità di Sindaci e assessori di Comuni al di sotto di tale soglia — è stata poi annullata dalla Corte cost. con sent. n. 201/2003. Pur non essendo ancora intervenuta all’epoca la legge cornice, la Corte ribadisce la possibilità di desumere comunque i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente ed individua nell’art. 65 T.U.E.L. il principio di fondo per cui il cumulo fra sindaco o assessore e consigliere regionale è tendenzialmente causa di incompatibilità. Ciò non significa — precisa la Consulta — che si debba applicare la regola statale (art. 65 T.U.E.L.) che estende in modo radicale tale incompatibilità alle cariche di Sindaco e di assessore di *tutti* i Comuni ricompresi nel territorio regionale (oltre che di Presidente e assessore provinciale. Il principio consente invece una articolazione e una modulazione peculiare da parte del legislatore regionale, ma non “tollerare” la propria completa vanificazione, effetto che invece la Corte ritiene discendere dalla normativa oggetto di giudizio.

tore regionale dovrà tener conto, nell'individuazione delle cause di incompatibilità, delle situazioni «di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (nostro il c.vo)¹⁴¹.

Peraltro, nulla spinge a ritenere che il riferimento alle cariche elettive sia limitato a quelle di sindaco o di Presidente di Provincia (o magari di assessore di giunta comunale o provinciale) e non possa estendersi anche a quelle di consigliere comunale o provinciale¹⁴². Anche qui, a ben vedere, può risultare calzante il richiamo alla necessità che la carica di consigliere regionale debba svolgersi, fra l'altro, in modo adeguato ed efficiente, al di fuori di possibili conflitti di interesse, esigenze legate all'art. 97 Cost. che invece il predetto cumulo potrebbe compromettere.

¹⁴³ Ad esempio, non sembra ragionevole che ad un consigliere comunale o provinciale sia preclusa la possibilità di ricoprire tale carica rispettivamente in altro Comune o altra Pro-

vincia (cfr. art. 65 T.U.E.L.) — così come il consigliere regionale non può essere contemporaneamente consigliere di altra Regione — e che lo stesso possa invece far parte del Consiglio regionale. Quanto appena rilevato ci induce ad una prima analisi dell'attuale composizione del Consiglio calabrese, con particolare riferimento alle incompatibilità dei consiglieri e alla c.d. fase di “verifica dei poteri”. L'anagrafe degli amministratori locali in carica — apposito “registro” tenuto ed aggiornato dal Ministero dell'Interno e consultabile nel relativo sito Web — attesta come allo stato attuale (10 novembre 2010) — e salvo eventuali opzioni nel frattempo intervenute in seno all'ente locale e non ancora rilevate dall'amministrazione statale — risultino almeno cinque consiglieri “incompatibili” secondo la legge n. 154/1981 (che, come si dirà a breve, non risulta tuttavia più applicabile per le incompatibilità dei consiglieri calabresi): un sindaco¹⁴⁴, tre assessori comunali “interni”¹⁴⁵ ed uno “esterno”¹⁴⁶.

In realtà, la composizione del Consiglio è caratterizzata da una massiccia presenza di soggetti che ricoprono cariche locali. Complessivamente, oltre a quelli indicati e salvo errore¹⁴⁷, ne abbiamo “contati” qua-

¹⁴¹. In tema, cfr. G. ROSA, *commento all'articolo 3 (disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)*, in AA.VV., *La legge quadro n. 165 del 2004*, cit., 65 ss.

¹⁴³. Del resto, pur considerando solo i casi in cui limitazioni di tale tipo sono stabilite in relazione a cariche consiliari ricoperte in enti situati nel territorio della stessa Regione, indicazioni in tal senso si rinvencono già in alcune normative delle Regioni a Statuto speciale: si è già fatto cenno, del resto, a quella della Valle d'Aosta e della Provincia di Trento [incompatibilità a consigliere regionale dei consiglieri comunali], nonché alla normativa applicata nelle ultime due tornate elettorali nella Provincia di Bolzano [incompatibilità a consigliere regionale dei consiglieri di un Comprensorio o di una Comunità di valle].

¹⁴⁴. Gallo Gianluca, sindaco di Cassano allo Jonio.

¹⁴⁵. Bilardi Giovanni Emanuele, Caridi Antonio Stefano e Imbalzano Candeloro, assessori al Comune di Reggio Calabria.

¹⁴⁶. Aiello Ferdinando, assessore (non consigliere) alla Provincia di Cosenza.

¹⁴⁷. Al di là di possibili errori o problemi di aggiornamento presenti sul sito del Ministero, l'eventuale ipotesi di omonimia è resa comunque improbabile dalla corrispondenza fra luogo e data di nascita dei consiglieri indicata nel sito statale e quella riportata nel sito del Consiglio regionale calabrese.

si venti (diciannove). Quattordici ricoprono tuttavia la carica di consigliere comunale¹⁴⁸ o provinciale¹⁴⁹ e dunque per questi, pur considerando la citata legge statale, *non potrebbero individuarsi altrettante ipotesi di incompatibilità*.

Sennonché, oltre a doversi ribadire la necessità che il legislatore calabrese ponga mano al più presto ad una disciplina organica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, anche le attuali situazioni di incompatibilità (oltre a quelle di ineleggibilità, su cui pure si è pronunciata la magistratura ravvisandone in alcuni casi l'effettiva esistenza¹⁵⁰) dei consiglieri regionali calabresi sono rimaste per lungo tempo (e, in certo senso, rimangono ancora) in un "limbo" istituzionale.

Com'è noto, lo Statuto regionale rinvia al regolamento interno del Consiglio per la disciplina della fase di c.d. "verifica dei poteri", nella quale la Giunta delle elezioni deve procedere alla verifica dell'eventuale sussistenza di cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Nel primo caso deve dichiarare decaduto l'eletto. E ciò a meno che la causa non sia sopravvenuta alla presentazione delle candidature, nel qual caso si rientra nelle incompatibilità, rimuovibili dall'interessato optando per carica scelta entro il

termine di legge.

Ciò premesso, ai sensi dell'art. 17, I c., del regolamento interno del Consiglio, il Presidente del Consiglio regionale, nella prima riunione successiva alla sua elezione, deve comunicare al Consiglio i nomi dei Consiglieri regionali, designati, uno da ciascun Gruppo, per costituire la Giunta delle elezioni. Purtroppo, allo stato attuale, ovvero: a distanza di oltre nove mesi dallo svolgimento delle elezioni la Giunta non si è ancora insediata perché i Gruppi consiliari non hanno ancora comunicato il "proprio" nominativo. Per tutto questo tempo, salvo eventuale rinuncia del consigliere alla carica locale fatta pervenire al Comune o alla Provincia, i consiglieri incompatibili ai sensi della legge n. 154 del 1981 hanno evidentemente esercitato le relative funzioni pur versando in una situazione qualificata dal legislatore come chiara ipotesi di conflitto di interessi o, comunque, di *vulnus* — a tacer d'altro — nei confronti dell'art. 97 Cost. Si badi: il "ritardo" nella verifica dei poteri è una discutibile e diffusa prassi "politica", non certo il "patrimonio" della nostra Regione o di un determinato partito. Più d'una volta si assiste a al rinvio delle sedute delle Giunte camerale per la convalida delle elezioni, anche in relazione a situazioni particolarmente "pesanti": si pensi alla pro-

148. Caputo Giuseppe: consigliere comunale di Rossano; Censore Bruno, consigliere comunale di Serra San Bruno; Mirabelli Rosario, consigliere comunale di Rende; Pacenza Salvatore, consigliere comunale di Crotona; Rappoccio Antonio, consigliere comunale di Reggio Calabria; Salerno Nazzareno, consigliere comunale di Serra San Bruno; Serra Giulio, consigliere comunale di San Marco Argentano; Stillitani Francesco Antonio, consigliere comunale di Pizzo; Talarico Domenico, consigliere comunale di Rende; Tallini Domenico, consigliere comunale di Catanzaro.

149. Amato Pietro, consigliere provinciale di Catanzaro; De Masi Emilio, consigliere provinciale di Crotona; Gentile Giuseppe, consigliere provinciale Cosenza; Giordano Giuseppe, consigliere provinciale di Reggio Calabria.

150. Ci riferiamo alla situazione del consigliere Vincenzo Antonio Cicone, la cui ineleggibilità, accertata in primo grado, è stata confermata in appello.

151. Si pensi alla vicenda "Drago", deputato condannato all'interdizione temporanea dai pubblici uffici già dal 2009 e sulla cui decadenza la Giunta della Camera ha atteso il 3 ottobre 2010 per pronunciarsi favorevolmente, peraltro con un solo voto di scarto. La vicenda si è poi conclusa con le dimissioni del deputato, presentate il 9 novembre 2010 e accolte

nuncia della decadenza di un parlamentare condannato all'interdizione dai pubblici uffici¹⁵¹ o incandidabile nella "Circoscrizione estero"¹⁵². Senza considerare infine i casi in cui l'esistenza di un cumulo di mandati fra consigliere regionale e parlamentare viene rilevata in modo affatto intempestivo¹⁵³.

Per fortuna, è il caso di dirlo, non esiste per i consiglieri regionali la "riserva" apprestata dall'art. 66 della Costituzione, per come fin qui interpretato, alle Giunte delle Camere in ordine alla verifica delle cause di inleggibilità e incompatibilità. Com'è noto, il ricorso all'autorità giurisdizionale consente di rilevarne l'esistenza e di far pronunciare direttamente la decadenza del consigliere anche in assenza di una delibera di convalida consiliare. Ma anche per le incompatibilità la legge cornice n. 165/2004 garantisce l'esercizio delle rispettive funzioni fino alla pronuncia definitiva [art. 3, I c., lett. e)]. In realtà, a stupire non è solo e unicamente l'inosservanza del regolamento interno del Consiglio regionale. Attesa l'esistenza di situazioni di incompatibilità riguardanti fra l'altro il divieto di cumulo del mandato di consigliere con quello di sindaco, assessore comunale, Presidente di Provincia e assessore provinciale, il legislatore calabrese ha pensato bene di varare l'ennesima normativa di "ritaglio" con la quale, ponendo fine nel peggiore dei modi al "limbo" istituzionale, ha reso possibile tale cumulo, non solo ovviamente nel presente,

ma anche nel futuro (non potendo più essere dichiarati decaduti dalla carica di consigliere quanti dovessero ricoprire in via sopravvenuta la carica di Sindaco e assessore comunale, nonché di Presidente e assessore provinciale). Ci riferiamo all'art. 46, I c., della l. n. 34/2010 (pubblicato sul B.U.R. Calabria n. 24 del 31 dicembre 2010, supplemento straordinario n. 1 del 31 dicembre 2010), in cui si stabilisce che «Dopo il comma 6-bis dell'art. 1 della Legge Regionale n. 1 del 7 febbraio 2005 è aggiunto il seguente comma 6-ter: «anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 4 L. 154/81 e dell'art. 65 d.lgs. 267/00 le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco e Assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di Consigliere Regionale».

Sennonché, al di là della scelta di evitare una duplicazione delle indennità di carica¹⁵⁴, si tratta, evidentemente, di un vero e proprio colpo di mano del legislatore regionale, che non trova corrispondenti in nessun'altra Regione, un "regalo" ai consiglieri — la disposizione è "camuffata" all'interno del collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011 (con buona pace del drafting), approvata pochi giorni prima del Natale 2010 — che consentirà a questi di competere per le future elezioni amministrative e di conservare le cariche, fino al paradosso di un Presidente della Giunta regionale — come tale, anche consigliere — che ricopre allo stesso tempo la

dall'Assemblea il 17 novembre.

152. Tristemente nota la vicenda "Di Girolamo", le cui dimissioni sono state infine accolte dal Senato il 3 marzo 2010.

153. Opportunamente si è rilevato come «proprio in queste ultime legislature, il cumulo dei mandati sta raggiungendo livelli "patologici" nel nostro Paese, fino ad interessare anche il cumulo del mandato parlamentare con quello di consigliere regionale, pure espressamente vietato dalla Costituzione. Esemplificativa, la situazione di incompatibilità in cui versavano le onorevoli Carfagna e Mussolini, le quali elette al Consiglio regionale della Campania, hanno esercitato l'opzione (optando per il mandato parlamentare) a seguito della dichiarazione di incompatibilità approvata, nella seduta del 3 giugno scorso, dalla Giunta delle elezioni della Camera»: cfr. G. PERNICIARO, *La censura della Corte*, cit., nt. 28

154. In base al secondo comma dello stesso art. 46 stabilisce «il Consigliere Regionale che svolge contestualmente

carica di Presidente di una Provincia e Sindaco di un Comune. Ma si tratta, evidentemente, di una disposizione illegittima, adottata in totale spregio della giurisprudenza costituzionale sul tema, magari — scriviamo quando ancora non sono scaduti i termini per il ricorso alla Corte — nella speranza che il Governo si distraiga e non la impugni o che si riesca comunque a guadagnare tempo fino alla decisione della Corte. Particolarmente problematica appare inoltre l'espressa deroga all'art. 65 del T.U.E.L., ovvero alla disposizione che stabilisce l'incompatibilità fra la carica di consigliere regionale e quella di Presidente della Provincia, l'assessore provinciale, il Sindaco o l'assessore dei Comuni ricompresi nel territorio della Regione. In effetti, tale disposizione si riferisce evidentemente alle sole «cause ostative alle cariche locali» (cfr. sent. cost. n. 383/2002), per cui la scelta di introdurre tale “deroga” potrebbe giustificarsi solo con l'eventuale scopo di impedire anche che i consiglieri regionali possano essere dichiarati decaduti dalle cariche locali ove non optino entro il termine previsto dalla legge¹⁵⁵. Ma è oltremodo chiaro che, al contrario, la materia deve considerarsi riservata alla competenza legislativa dello Stato [cfr. art. 117, II c., lett. p)], non potendo dunque il legislatore regionale rivendicare alcuna competenza sulla disciplina della decadenza (per incompatibilità o ineleggibilità, poco importa) del Presidente e degli assessori provinciali, nonché del sindaco e dell'assessore dei Co-

muni ricompresi nel territorio della Regione (cfr. spec. sent. cost. n. 29/2006). A questo punto si dovrebbe già adottare una interpretazione adeguatrice (se si vuole: costituzionalmente orientata) che consenta di porre quantomeno un primo argine alla insostenibile spregiudicatezza della classe politica regionale. In base alla lettura ermeneutica qui sostenuta, pure nella vigenza di tale normativa il consigliere regionale che ricopre anche una delle suindicate cariche locali, se pure, in caso di mancata opzione, non può essere dichiarato decaduto, per incompatibilità, dalla carica di consigliere, non si sottrae invece all'eventuale decadenza dalle cariche ricoperte nell'ente locale. A parte comunque l'infelice riferimento all'art. 65 del T.U.E.L. ai fini dell'annullamento della nuova normativa calabrese per gli altri vizi qui rilevati, oltre al rimedio dell'impugnazione governativa, rimane comunque anche qui la possibilità per il singolo elettore di rivolgersi al giudice ordinario e, in quella sede, chiedere che venga sollevata questione di legittimità costituzionale sull'art. 46, I c., della l. n. 34/2010 per irragionevole violazione del principio di divieto di cumulo.

anche l'incarico di Presidente o Assessore della Giunta Provinciale, di Sindaco o Assessore Comunale deve optare e percepire solo una indennità di carica».

155. Tale ipotesi sembra peraltro suggerita dalle vicende della cronaca. Ad esempio, stando alle notizie riportate dai quotidiani, sembra che il sindaco di Bagnara calabra e consigliere regionale dell'Udc, Gianluca Gallo, «ha fatto mancare il numero legale del consiglio comunale che doveva decretare la sua incompatibilità per prendere tempo e portare a casa la proroga approvata dai suoi colleghi alla Regione» (cfr. M. CLAUSI, *Gli onorevoli mille proroghe*, in *Il Quotidiano* del 29 dicembre 2010, 19).

**16. Quali rimedi contro leggi “di parte”?
Il “blocco” del referendum abrogativo attraverso la cancellazione della Consulta statutaria e l’illegittimità costituzionale della l. stat. n. 3/2010**

Di fronte ad atti palesemente illegittimi, oltre che eticamente inaccettabili, di cui la legge n. 34/2010 costituisce purtroppo un fulgido esempio, rimane inoltre, almeno in teoria, la possibilità di attivare lo strumento referendario¹⁵⁶. La possibilità per la società civile di “organizzarsi”, attraverso la raccolta delle firme, per richiedere lo svolgimento del referendum abrogativo su una legge o atto amministrativo della Regione costituisce del resto una facoltà contemplata dallo Statuto ai sensi dell’art. 123 della Costituzione, che consente al corpo elettorale di “colpire” con l’abrogazione atti regionali non solo genericamente “non graditi” o “inopportuni”, ma anche — e dovrebbe dirsi: a maggior ragio-

ne — incostituzionali (in via diretta o per violazione dello statuto). Per tale via, peraltro, si potrebbe anche intervenire sulle stesse modifiche apportate di volta in volta al sistema elettorale calabrese, ovviamente attraverso quesiti strutturati in modo da garantire l’autoapplicatività della normativa di risulta in modo da impedire eventuali impasse nel funzionamento degli organi rappresentativi senza soluzione di continuità. Peraltro, a differenza di altri Statuti, quello calabrese non contempla la legge elettorale fra le fonti espressamente sottratte al referendum abrogativo (cfr. art. 11, II c.). Né sembra che tale conclusione possa implicitamente derivare dal carattere rinforzato di tale legge, ovvero dalla necessità che siffatta disciplina venga approvata con la maggioranza assoluta, così da possedere una forza passiva superiore a quella posseduta normalmente dalle leggi regionali¹⁵⁷. Del resto, non pare decisivo in senso contrario il richiamo al noto ma risalente

156. Com’è noto, i referendum regionali sono stati oggetto di attenzione della dottrina in tre diverse fasi: già prima degli anni settanta (con riferimento ovviamente ai soli Statuti speciali: cfr. specialmente V. CRISAFULLI, *Norme statali e norme regionali in materia di referendum*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 9/1955, 457 ss. e T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1960, ora in *Id.*, *Opere*, II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano 2000, 281 ss.), a partire dall’istituzione delle Regioni di diritto comune (sul punto cfr. almeno M. SCUDIERO, *Il referendum nell’ordinamento regionale*, Napoli 1971; G. GIACCARDI, *Il referendum nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Foro amm. e delle acque pubbliche*, III, 1971, 791 ss.; AA.Vv., *Il referendum a livello regionale, comunale, circoscrizionale: come attuarlo, come gestirlo*, Firenze 1988; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Napoli 1992; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 216 ss.; AA.Vv., *Il referendum regionale*, Padova 1993) e infine, da ultimo, a seguito delle riforme costituzionali intervenute fra il 1999 e il 2001 (v. fra gli altri G. TARLI BARBIERI, *Il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all’art. 123 Cost.*, in AA.Vv., *Il ruolo delle Assemblee elettive*, a cura di M. Carli, I, Torino 2001, 146 ss.; M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in AA.Vv., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli–G. Carpani–A. Siniscalchi, Bologna 2006, 377; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in AA.Vv., *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Padova 2007, 305 ss.; F. PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 1611 ss.; G. D’AMICO, *Gli istituti e gli strumenti di partecipazione popolare nella Regione Calabria*, in AA.Vv., *Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria)*, I, a cura di A. Spadaro, Napoli 2010, spec. 498 ss.

157. In effetti, a seconda dell’ordinamento regionale considerato, la legge elettorale si atteggia di volta in volta quale fonte: 1) non rinforzata, né “sottratta” espressamente al referendum abrogativo (è il caso dello Statuto di Toscana, Marche e Campania); 2) non rinforzata e sottratta tuttavia in modo espresso al referendum abrogativo (Emilia Romagna, Abruzzo); 3) rinforzata e non espressamente sottratta al referendum (Puglia, Liguria, Calabria, Umbria e Lazio); 4) rinforzata ed espressamente sottratta al referendum abrogativo (artt. 51, III c., e 50, II c., St. Lombardia e art. 79, I c., St. Piemonte).

precedente nella giurisprudenza costituzionale relativa all'ammissibilità del referendum abrogativo sulle leggi statali¹⁵⁸. Diversi invece gli argomenti spendibili a favore della tesi qui sostenuta.

Innanzitutto, l'analisi degli altri Statuti regionali fa emergere, fra l'altro, casi in cui una tale fonte, oltre ad essere rinforzata, risulta espressamente sottratta al referendum abrogativo, il che sembrerebbe escludere la possibilità che un tale limite possa farsi discendere implicitamente dalla natura rinforzata della fonte. Peraltro, sotto il profilo teorico, non è detto che dal riconoscimento di una competenza specifica in capo ad una fonte rinforzata debba necessariamente derivare una sua maggiore forza rispetto alle altre leggi regionali. Del resto, riconducendo l'incompetenza alla più ampia radice dell'incostituzionalità, si potrebbe semplicemente considerare annullabile la fonte che disciplina un campo materiale senza il rispetto della necessaria procedura (conclusione che peraltro dovrebbe comunque predicarsi nel caso in cui la fonte priva dei requisiti formali non risultasse in contrasto con quella eventualmente già approvata con i requisiti prescritti ma si limitasse ad integrarla). Ancora: oltre a doversi comunque dimostrare che al rapporto fra la legge regionale rinforzata ed il referendum abrogativo debba necessariamente applicar-

si lo stesso schema utilizzato per i conflitti con le altre leggi regionali, non deve dimenticarsi che ai sensi dell'art. 123 Cost. il referendum abrogativo regionale possiede una forza normativa variabile, potendo questo colpire tanto la legge quanto l'atto amministrativo regionale¹⁵⁹. Infine, proprio con riferimento alla legge elettorale, lo si è visto, emergono seri e concreti rischi di attentati a valori costituzionali fondamentali, sì che per qualsiasi limitazione dello strumento referendario dovrebbe richiedersi una apposita e tassativa indicazione statutaria. Senonché, per fortuna tale specifica limitazione manca nello Statuto calabrese, che tuttavia ancora oggi (cfr. art. 11, V c.) attribuisce il compito di controllo sull'ammissibilità e la regolarità del referendum alla Consulta statutaria, organo tuttavia oramai "soppresso" dalla l. stat. n. 3/2010. Sicché, di fronte ad una legge regionale eventualmente contraria allo Statuto, non solo non v'è più possibilità di un efficace controllo di garanzia endo-procedimentale, ma appare oltremodo problematico — senza una previa modifica statutaria — l'eventuale ricorso allo strumento dell'abrogazione referendaria. Peraltro, tali vizi di illegittimità potrebbero anche rimanere privi della classica "sanzione" giuridico-costituzionale (ovvero dell'annullamento da parte della Corte costituzionale). Da un lato, infatti, il Consi-

158. Ci riferiamo ovviamente alla l. n. 16/1978, nella quale la Corte considera inammissibile il referendum abrogativo su atti legislativi dotati di «forza passiva peculiare», che tuttavia non ha avuto un seguito significativo nella giurisprudenza della Consulta. In particolare un tale limite sembra aver dimostrato nel tempo «la sua natura di criterio "monouso", cui la Corte non ha più attinto»: così, P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull'eredità di una «storica» sentenza*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza delle riviste «giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano 2006, 160. Analogo rilievo è rinvenibile, da ultimo, anche in A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino 2010, 153. Non aderisce alla tesi patrocinata nel testo M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 251, che ritiene invece «plausibile» l'estensione al referendum abrogativo regionale della ragione di inammissibilità individuata dalla giurisprudenza costituzionale in quella decisione.

159. In tal senso, cfr. A. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*⁸, Torino 2008, 193

glio dei Ministri mostra talvolta di non avere interesse alla relativa impugnazione ai sensi dell'art. 127 Cost., specialmente laddove la legge regionale violi solamente lo statuto e non *direttamente* la Costituzione¹⁶⁰; dall'altra, la possibilità che la questione arrivi comunque alla Corte attraverso il giudizio in via incidentale dipende concretamente infine anche dalla materia oggetto di disciplina della legge, atteso che le normative attinenti a meri profili di organizzazione o di spesa (ma anche le stesse discipline della materia elettorale) possono incontrare, com'è noto, diverse "strette" nell'accesso al giudice delle leggi per tale via.

Né, infine, è pensabile che altri organi interni al Consiglio regionale possano rivendicare un tale potere di controllo, almeno fin tanto che permarrà l'attuale riserva statutaria in capo alla Consulta. Se la "dimenticanza" del legislatore regionale — sintomatica della scarsa attenzione mostrata in materia di riforme elettorali e statutarie — dovesse dar vita ad un vero e proprio "blocco" dello strumento referendario, evidentemente l'attuale statuto regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 123 Cost., nella misura in cui mortifica completamente il principio democratico, garantito anche dagli istituti di democrazia diretta che fungono da necessa-

rio "correttivo" al canale rappresentativo di decisione politica (anche, a ben vedere, nella prospettiva di una più ampia garanzia costituzionale). Si aggiungono poi profili di manifesta irragionevolezza (... sopravvenuta) nella parte in cui si riserva ad un organo... oramai inesistente lo svolgimento di un compito così rilevante nei rapporti fra istituzioni e cittadini.

17. Ipotesi ibride fra ineleggibilità, incandidabilità e interdizione

Com'è noto l'incandidabilità costituisce una causa incidente sull'elettorato passivo che, per quanto ricondotta dalla Corte costituzionale nel *genus* delle ineleggibilità, è sorretta da una *ratio* diversa e "funziona" secondo schemi procedurali differenti. In particolare, ci si riferisce normalmente alle ipotesi disciplinate dalla legge n. 55/1990, per come "modellata" attraverso i successivi interventi del legislatore (*in primis* attraverso la legge n. 16/1992) e della stessa Corte costituzionale — miranti ad arginare l'ingresso della criminalità organizzata negli enti locali e nelle Regioni¹⁶¹.

Sono cause *non rimuovibili* dall'interessato, derivanti dalla sussistenza di condizioni di

160. In tema cfr. da ultimo i contributi raccolti in AA.Vv., *I ricorsi in via principale*, in corso di stampa (e in particolare C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*).

161. In realtà, com'è noto, le disposizioni in materia di incandidabilità applicabili agli enti locali sono ora rinvenibili nell'art. 58 del T.U.E.L. (D. Lgs. n. 267/2000), mentre l'art. 15 della l. n. 55/1990, per effetto dell'art. 274 T.U.E.L., continua a rimanere applicabile ai soli consiglieri regionali (oltre che agli amministratori delle A.S.L. e delle aziende ospedaliere).

162. Si consideri in particolare il delitto: 1) previsto dall'articolo 416-bis del codice penale; 2) di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309; 3) di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati [art. 15, lett. a)]. Si aggiunga inoltre il riferimento ai delitti di: peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello Stato,

“chiara” indegnità, quale la condanna definitiva per uno dei reati ivi previsti¹⁶². Il ricorrere di una di tali ipotesi impedisce ai soggetti che ne sono colpiti di ricoprire la carica di consigliere e assessore regionale¹⁶³, nonché di Presidente della Giunta. Va tuttavia ricordato che analoga disciplina è stata poi trasfusa nel T.U.E.L. per le cariche degli enti locali, mentre nulla del genere è attualmente previsto per il livello nazionale (parlamentari, etc.). Infine, di recente la legge n. 64/2009 ha introdotto nell’art. 143 T.U.E.L. il c. XI, relativo all’incandidabilità alle

elezioni comunali, provinciali e regionali per gli amministratori locali responsabili delle condotte che hanno dato causa allo «scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare»¹⁶⁴.

Nel caso invece di condanne non definitive opera l’istituto della *sospensione* del consigliere (v., nella scorsa legislatura calabrese, quella disposta nei confronti del consigliere regionale Crea), che comporta la cessazione dalle funzioni in via temporanea e comun-

concussione, corruzione per un atto d’ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio, corruzione in atti giudiziari nonché corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio [art. 15, lett. b)]. Infine sono colpiti da incandidabilità: «coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati alla lettera b) [art. 15, lett. c)]; coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo [art. 15, lett. f)]; coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all’articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall’articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646 [art. 15, lett. g)]. Com’è noto, il 1990 segna l’emergere nel Paese di gravi episodi di allarme sociale (a seguito, fra l’altro, di diversi omicidi, anche di amministratori di enti locali nelle Province di Reggio Calabria, Catanzaro e Napoli: cfr. spec. M. FIORILLO, *Due anni dopo: interpretazione ed efficacia della legge 18 gennaio 1992 n. 16*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE. ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, *Le nuove cause di incandidabilità, sospensione e decadenza nell’ordinamento delle regioni e degli altri enti locali: legge 18 gennaio 1992, n. 16. Documentazione raccolta e commentata da Mario Fiorillo*, Roma 1994, 2 ss., nt. 2) e la crescita esponenziale dei casi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni (cfr. già in tempi lontani, ad es., A. SPADARO, *Maglie troppo larghe per chi è sospettato*, in *Calabria*, 67/1991, 129). Di qui l’approvazione, fra l’altro, della legge n. 16 del 1992, che ha profondamente modificato l’impianto della legge n. 55 del 1990 e che — come ha sottolineato la Corte costituzionale — «nelle sue varie disposizioni [...] tutela beni di primaria importanza, minacciati dall’infiltrazione della criminalità organizzata di stampo mafioso negli enti locali: le misure eccezionali adottate tendono a salvaguardare il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l’ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi (sentenze nn. 118 del 1994, 197 del 1993 e 407 del 1992). Proprio al fine di garantire questi valori, la legge n. 16 del 1992 integra le misure interdittive, provvisorie, già previste dalla legge n. 55 del 1990 nei confronti dei titolari di organi di amministrazione attiva, e per la prima volta introduce fattispecie di non candidabilità che incidono sulla costituzione delle assemblee elettive; fattispecie che, interferendo sulla formazione della rappresentanza, devono essere sottoposte a un controllo particolarmente stringente. In tale ipotesi, infatti, la norma incide direttamente sul diritto di partecipazione alla vita pubblica, quindi sui meccanismi che danno concretezza al principio della rappresentatività democratica nel governo degli enti locali, in quanto enti esponenziali delle collettività sottostanti (cfr. sentenza n. 97 del 1991)» (sent. n. 141/1996).

163. È comunque fuori luogo riferire l’incandidabilità all’assessore regionale “esterno”, in quanto ovviamente nominato dal Presidente direttamente eletto.

164. «Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d’incandidabilità il Ministro dell’interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile».

que per un periodo di tempo non superiore a diciotto mesi.

In quanto *non rimuovibile*, la causa di incandidabilità andrebbe rilevata già all'atto di presentazione delle candidature. Laddove invece essa intervenga successivamente alle elezioni, deve escludersi la possibilità di una sua "conversione" in mera incompatibilità (secondo invece un principio tradizionalmente operante per le cause di ineleggibilità, che pure tuttavia da ultimo appare in parte affievolito dalla prassi parlamentare e dalla legge cornice statale). Sotto tale aspetto, il tipo di sanzione pone sostanzialmente l'incandidabilità a metà strada fra l'incapacità elettorale e l'ineleggibilità.

Senonché, da un lato occorre sottolineare come una sospensione temporanea che potrebbe estendersi per diciotto mesi (con ulteriore possibile proroga di dodici) — dopo i quali cessa di diritto di produrre effetti — sembra difficilmente "sostenibile" laddove soprattutto colpisca il Presidente della Giunta¹⁶⁵. Formalmente tale "impedimento" risulta, attesa la misura massima della sua estensione, *temporaneo*. Tuttavia, se si considerano

i due periodi di sospensione, di diciotto più ulteriori dodici mesi, sembra che una Regione possa rimanere *per metà legislatura* con un esecutivo "guidato" da un Vice-presidente privo della stessa legittimazione diretta del "Governatore". Una tale eventualità sembra invero tradire sostanzialmente la stessa *ratio* dell'art. 126 Cost. che per l'*impedimento permanente* del Presidente direttamente eletto stabilisce il ritorno alle urne (ovviamente anche per il rinnovo del Consiglio regionale).

In secondo luogo, poi va ribadita la necessaria estensione di tali limitazioni anche al livello nazionale, per evitare l'assurdo di un candidato considerato "indegno" per il Consiglio o la Giunta regionale e non per il Parlamento¹⁶⁶. Ma sono evidenti le difficoltà che hanno incontrato in passato progetti di legge di tale tenore a fronte della discutibile interpretazione dell'art. 66 Cost. e, dunque, della "competenza riservata" delle Giunte¹⁶⁷.

Va inoltre sottolineato come, eccezion fatta per quanto stabilito dalla l. 55/1990 al fine di contrastare le infiltrazioni della criminalità nelle istituzioni, è evidente che non tutte le limitazioni dell'elettorato passivo ricondu-

165. Peraltro, nel caso in cui l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto.

166. In realtà, a ben vedere, la sua concreta durata è imprevedibile non solo *nel minimo*, ma anche *nel massimo*, nella misura in cui potrebbe sopraggiungere la *decadenza* a seguito della pronuncia definitiva.

167. Diversi i progetti volti ad estendere anche a livello nazionale le cause di incandidabilità previste dalla legge n. 55/1990. Com'è noto, la Commissione affari costituzionali della Camera aveva già adottato il 18 luglio 2007 un testo derivante dall'unificazione di svariate proposte di legge in materia. Su tale progetto unificato si svolsero anche interessanti audizioni di autorevoli costituzionalisti l'8 gennaio 2008 (cfr. N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 69, nt. 67; N. ZANON, *op. cit.*). Da ultimo, fra i diversi progetti di legge in tema, può segnalarsi in particolare il ddl C. 3665, a firma dell'On.le L. Garavini, presentato il 27 luglio 2010, mentre il ddl C. 3784 (avente l'On.le A. Di Pietro come primo firmatario) non solo estende le incandidabilità anche ai parlamentari (compresi quelli europei), ma amplia notevolmente l'ambito di operatività di tali limitazioni, non richiedendosi peraltro a tal fine la necessaria definitività della pronuncia di condanna, a differenza di quanto attualmente disposto dalla legge n. 55/1990 in conseguenza del noto intervento della Corte costituzionale (sent. 141/1996).

168. Si pensi ad esempio alla circostanza per cui non può candidarsi a deputato o senatore in una determinata ripartizione della circoscrizione estero chi non risieda in quel territorio specifico. Sulle perplessità suscitate dall'art. 8, I c., lett.

cibili in misura maggiore o minore al *genus* dell'incandidabilità sono sorrette da analogia *ratio*¹⁶⁸.

In tal senso, non tutte sono necessariamente riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale. Si pensi, ad esempio, alla situazione derivante dal divieto di riconferma immediata per il terzo mandato di Presidente della Giunta regionale stabilito dalla legge cornice statale. Si tratta di un aspetto sul quale il legislatore calabrese deve intervenire al più presto per dare attuazione alla norma di

principio, atteso peraltro che nelle elezioni del 2010 la stessa è stata ritenuta non immediatamente applicabile (v. il caso Lombardia ed Emilia Romagna¹⁶⁹). Peraltro, nonostante tale divieto risulti “rubricato” nella legge cornice statale fra le ipotesi di ineleggibilità (così come del resto può dirsi per quanto disposto dall'art. 51 T.U.E.L. in ordine ai Sindaci e Presidenti di Provincia¹⁷⁰), a ben vedere esso integra una vera e propria causa di incandidabilità¹⁷¹ (così la definiscono, del resto, la legge toscana e quella friulana¹⁷²).

b) della l. n. 459/2001 e sui pareri espressi dalla dottrina a seguito di richiesta istruttoria formulata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, cfr. ancora N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 68, nt. 64.

169. Cfr. Tribunale di Milano sez. I, 12 luglio 2010, n. 9053.

170. Analoghe disposizioni possono rinvenirsi anche nella normativa delle Regioni a Statuto speciale: si pensi, ad esempio, per la Sicilia, alla l. 7/1992, art. 3 l. III e IV c. (con riferimento alla carica di Sindaco), nonché alla l. 26/1993, art. 2 (Presidente di Provincia).

171. In tal senso, cfr. ad esempio, F. DRAGO, *Commento all'articolo 2*, cit., 60; N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 29; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli 2010, 219 ss.

172. Ai sensi della l. toscana n. 25/2004 risulta attualmente *incandidabile* alla carica di Presidente della Giunta chi l'abbia già ricoperta per due mandati consecutivi (art. 12, VII c.). A differenza del principio fondamentale stabilito nella legge cornice n. 165/2004 — che riconduce comunque l'ipotesi *de qua* al *genus* delle ineleggibilità — la norma in questione sembra impedire in tal caso anche la rielezione *non immediata*. Anche l'art. 20 della legge friulana n. 17/2007 utilizza il termine “incandidabilità” in luogo di “ineleggibilità”: non solo per il Presidente della Regione che abbia già ricoperto due mandati consecutivi (art. 20, III c.), ma anche per l'assessore regionale che ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive (art. 15, V c.) e per il consigliere regionale che ha ricoperto tale carica per tre legislature consecutive (art. 3, II c.). Peraltro, come rilevato da M. COSULICH *Il sistema elettorale*, cit., 202 ss., spec. nt. 200, a differenza della carica presidenziale e di quella consiliare — per le quali si stabilisce la non *immediata* incandidabilità — sembra che la limitazione per gli assessori operi *a vita*. Più generico invece l'art. 63, V c., St. Umbria, in base al quale «il Presidente eletto può essere rieletto solo per un altro mandato consecutivo». Tali limitazioni si collocano peraltro al di fuori della competenza statutaria — dovendo ricondursi alla potestà legislativa concorrente di cui all'art. 122, I c. — come confermato dalla sentenza cost. n. 2/2004 che ha annullato per tale vizio l'analogia disposizione contenuta nella prima delibera statutaria calabrese. Comunque sia, anche l'art. 9, IV c., dello Statuto siciliano — che tuttavia, essendo speciale, non pone i medesimi problemi derivanti dall'intreccio di competenze fra l'art. 123 e l'art. 122, I c., Cost. — si mostra alquanto generico sul punto, limitandosi a stabilire che «La carica di Presidente della Regione può essere ricoperta per non più di due mandati consecutivi», mentre invece l'art. 14 della legge trentina n. 2/2003 stabilisce la «non immediata rieleggibilità» alla carica di Presidente della Provincia di «chi sia stato eletto alla carica nelle due precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno quarantotto mesi anche non continuative». Sul divieto di terzo mandato del Presidente della Giunta regionale, oltre ai contributi già citati, cfr. anche M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in www.federalismi.it, 19/2009; ID., *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in AA.VV., *Le leggi elettorali regionali*, cit., spec. 36 ss.; S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in www.federalismi.it, 19/2009; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 489 ss.; S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., 107 ss.; G. PERNICIARO, *La censura della Corte*, cit., 6; L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in www.forumcostituzionale.it.

In particolare, è vero che può riconoscersi l'esigenza — presupposta dalla limitazione dell'ineleggibilità — di impedire a quanti abbiano già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi di competere in una "posizione" potenzialmente idonea a falsare o compromettere seriamente la *par condicio* elettorale. Tuttavia si tratterebbe pur sempre di una *causa non rimuovibile* dall'interessato (possibilità che invece andrebbe sempre concessa in presenza di una vera *ineleggibilità*). Peraltro, se dovessimo applicare la sanzione usualmente riconnessa all'ineleggibilità, il candidato potrebbe partecipare alle elezioni, vincerle e successivamente venir dichiarato decaduto. Ma ciò si tradurrebbe in un *impedimento permanente a svolgere le sue funzioni*, sicché cadrebbe trascinando con sé, ai sensi dell'art. 126, la Giunta e l'intero Consiglio regionale (né la conclusione sarebbe meno paradossale ove si consideri che analoghi effetti di un certo peso si producono anche negli enti locali¹⁷³).

Peraltro, in relazione al T.U.E.L., pur esistendo autorevoli pronunce in senso contrario alla lettura qui offerta¹⁷⁴, di recente il Consiglio di Stato, riformando la decisione del

Tar Lazio, Roma, 26 giugno 2007 n. 5797, ha affermato che il divieto del terzo mandato di cui all'art. 51 comma 2, T.U. enti locali «configura non una fattispecie di ineleggibilità, bensì, di incandidabilità, stante il carattere originario ed irremovibile di tale causa ostativa, che si realizza sin dalla presentazione del candidato alle elezioni, ed è da annoverare tra le ipotesi di nullità dell'elezione»¹⁷⁵. In realtà, riportando il ragionamento al livello regionale, da una tale distinzione dovrebbe, a ben vedere, conseguire non già la mera rilevabilità *ex post* della nullità dell'elezione del Presidente della Giunta — che ovviamente di per sé non consentirebbe di superare i problemi sopra accennati — ma l'impossibilità dello stesso di *partecipare alle elezioni*. In caso contrario, a nostro avviso, avrebbe decisamente poco senso qualificare — a dispetto peraltro del termine utilizzato dalla legge e dal T.U.E.L. — l'ipotesi in questione come incandidabilità e non ineleggibilità. A ben vedere, infatti, tale specifica "situazione" — a prescindere da come venga "rubricata" — non può che sussistere evidentemente *prima delle elezioni*. Laddove ciò accada, ipotizzare esclusivamente l'esistenza di una mera ineleggibilità del

173. Sulla peculiare decadenza del sindaco per l'inosservanza del divieto di terzo mandato e sull'attivazione in tal caso del potere prefettizio di commissariamento di cui all' art. 19 R.D. 383/1934 in luogo dell'applicazione dell'art. 53 T.U.E.L. cfr. Consiglio di Stato, ordd. nn. 2120/07 e 2477/07 e, da ultimo, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765.

174. V. Cass. civ., sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895, secondo la quale la causa di ineleggibilità legata al terzo mandato deve essere considerata, al pari delle altre previste nel T.U., rilevabile dopo l'elezione (in sede di convalida consiliare o a seguito del ricorso al giudice).

175. Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765: «Il limite del terzo mandato è stato inquadrato dalla dottrina come punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione. Sullo sfondo l'idea bilaterale della democrazia rappresentativa, che esige un'opera di *self-restraint* degli istituti di partecipazione popolare, in accordo con la formula di sintesi cristallizzata nell'art. 1 della Costituzione. Tale esigenza appare particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo. Il principio di libertà dei cittadini, sotteso al divieto del terzo mandato elettorale, *conduce a collocare la fattispecie tra le ipotesi di incandidabilità, piuttosto che tra quelle di ineleggibilità*, cui pure formalmente appartiene. In tal senso milita l'analisi della giurisprudenza costituzionale sulla distinzione tra i due istituti» (nostri i c.vi).

candidato non risolve il problema, atteso che anche l'eventuale pronuncia successiva di decadenza del Presidente farebbe comunque emergere l'impedimento permanente di cui all'art. 126 Cost., così da richiedere l'indizione di *nuove elezioni*, con buona pace anche delle esigenze di contenimento dei "costi" della politica.

18. Un piccolo (ma preoccupante) interrogativo sulla c.d. legge "Lazzati"...

Tali riflessioni ci inducono infine ad accennare alla c.d. "legge Lazzati" (n. 175/2010), disciplina di particolare interesse, cui si farà ora un breve riferimento solo per segnalare — accanto ai diversi apprezzabili aspetti — l'esistenza di una norma sulla cui ragionevolezza è lecito avanzare qualche dubbio. Com'è noto la normativa in questione pone il divieto, per le persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, «di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge dalla legge 4 aprile 1956, n. 212 in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale» (art. 1, I c.). La condanna alla pena prevista per il contravventore di tale divieto (a prescindere dal fatto che intervenga il pat-

teggiamento)¹⁷⁶ comporta anche — pur nelle ipotesi di patteggiamento — l'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena definitiva. A tal fine la cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza trasmette copia dell'estratto esecutivo, chiusa in piego sigillato, all'organo o all'ente di appartenenza per l'adozione degli atti di competenza. Nel caso in cui il condannato sia un membro del Parlamento, la Camera di appartenenza adotta le conseguenti determinazioni secondo le norme del proprio regolamento.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 28 c.p. (ma v. anche le norme sulla capacità elettorale: d.P.R. n. 223/1967) l'interdizione priva il soggetto del diritto di elettorato in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico. Si tratta addirittura di uno di quei casi in cui il soggetto che ne risulta colpito viene cancellato dalla lista degli elettori (estendendosi dunque la limitazione anche al versante attivo dell'elettorato). Dovrebbe derivarne che l'interdizione non solo determina la decadenza di chi eventualmente già ricopre la carica ma impedisce allo stesso tempo a quest'ultimo, fin tanto che rimanga l'impedimento, di *potersi candidare* nelle successive elezioni.

Senonché, nella normativa si stabilisce che dalla interdizione consegue... *l'ineleggibilità* del soggetto condannato per la stessa

176. L'art. 1 della legge in questione introduce due nuovi commi dopo il comma 5-bis dell'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera". Si tratta del comma 5-bis.1. — «Dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ai sensi della presente legge, è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste alla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale» — e il 5-bis.2: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il contravventore al divieto di cui al comma 5-bis.1 è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica al candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dal citato comma 5-bis.1 e se ne avvale concretamente. L'esistenza del fatto deve risultare anche da prove diverse dalle dichiarazioni del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione».

durata della pena detentiva. Tale precisazione, a differenza di quanto può leggersi nell'apposito *Dossier* del Servizio Studi del Senato, cambia non poco le cose¹⁷⁷. In particolare, partendo da una rigorosa delimitazione concettuale del termine utilizzato (“ineleggibilità”), la disposizione in questione risulta per certi versi inutile e per altri addirittura pericolosa. Sotto il primo aspetto, è evidente che normalmente, una volta prevista l'interdizione, perché possa aversi la decadenza dalla carica in corso non è affatto necessario riconnettere ulteriormente ad essa l'ineleggibilità (atteso che la prima incide di per sé anche sotto tale aspetto sull'elettorato passivo). Sotto il secondo aspetto, va ricordato innanzitutto come il soggetto “colpito” da interdizione, oltre a decadere dalla carica che già eventualmente ricopre, fin tanto che permanga in tale “stato” dovrebbe essere comunque cancellato dalle liste elettorali e risultare così non candidabile nelle successive tornate elettorali. Senonché, sul punto la disposizione in questione è pericolosa in quanto sembra addirittura capace di rendere meno efficaci le misure di contrasto alla criminalità. In particolare, lo specifico riferimento all'ineleggibilità pare avere un senso solo nella misura in cui *depotenzia* gli ordinari effetti dell'interdizione, introducendosi così, *solo per tale specifica ipotesi di interdizione*, una deroga a quanto previsto dal codice penale e dal d.P.R. n. 223/1967 (art. 2, I c., lett. e). In altre parole, unicamente per questo caso l'interdizione

pronunciata giudizialmente — che continua a limitare il diritto elettorale ovviamente solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza penale (art. 2, II c., d.P.R. n. 223/1967) — *inciderebbe solo sul versante passivo, senza peraltro neppure precludere l'inserimento nella lista degli elettori e la candidabilità del soggetto interdetto*, determinandone esclusivamente l'ineleggibilità, ovvero una limitazione, lo ripetiamo, che di per sé, non impedisce la partecipazione alle elezioni e risulta rilevabile solo dopo il relativo svolgimento.

Ove così fosse, *pur in pendenza dell'interdizione conseguente alla condanna alla pena della reclusione per il delitto previsto dall'articolo 10, comma 5-bis. 2, della legge 31 maggio 1965, n. 575 i soggetti che hanno svolto o fruito di una propaganda elettorale “criminale” potrebbero comunque non solo esercitare il diritto di voto, ma anche competere alle successive elezioni ed eventualmente “inquinare”, salvo essere poi dichiarati decaduti in quanto “ineleggibili”*. Ma si tratta ovviamente di una conclusione paradossale e inaccettabile. Come si vede, non sembra che il legislatore statale abbia attentamente valutato la portata dello specifico riferimento all'ineleggibilità, dovendosene dunque auspicare la tempestiva abrogazione.

177. Ci riferiamo al documento n. 212 del maggio 2010 — relativo al «Disegno di legge A.S. n. 2038 Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione» e — consultabile in http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2010/Dossier_212.pdf. In particolare, in esso si afferma che l'art. 2, II c., del progetto (che non ha subito modifiche rispetto al testo definitivo della legge 175) «ribadisce [...] quanto già previsto dall'art. 28 c.p., ai sensi del quale l'interdizione temporanea dai pubblici uffici priva il condannato, durante l'interdizione, del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale e di ogni altro diritto politico».

19. (segue): ... e alcune considerazioni preliminari sullo schema di D.Lgs. in tema di “fallimento politico” del Presidente della Giunta regionale, dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia

Lo schema di decreto legislativo adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 30 novembre 2010¹⁷⁸ rinviene la propria base normativa nella nota legge n. 42/2009 [cfr. in particolare l'art. 17, I c., lett. e)], contenente una serie di deleghe in materia di federalismo, e individua specifici meccanismi sanzionatori (oltre a strumenti “premiali”) che interessano sia le Regioni che gli enti locali. In particolare, fra le diverse novità, è utile segnalare in tale sede le disposizioni in tema di «fallimento politico» del Presidente della Giunta regionale (art. 2) [unitamente a quello del Presidente di Provincia e del Sindaco (art. 6)]¹⁷⁸.

Il fallimento politico del Presidente della Giunta presuppone una situazione di «grave dissesto finanziario» (in relazione al disa-

vanzo sanitario), che sorge esclusivamente al ricorrere congiunto delle tre condizioni indicate dal primo comma dell'art. 2¹⁷⁹. A fronte di tale dissesto, espressamente qualificato come ipotesi di «grave violazione di legge», «il Governo *deve* automaticamente proporre al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione» (art. 2, II c.).

Va subito sottolineato come la normativa in questione finisca per costituire un'evidente specificazione del disposto dell'art. 126, I c., fornendo una specifica interpretazione dell'inciso “grave violazione di legge”. Se la dottrina aveva suggerito di considerare *grave* unicamente la violazione *reiterata* di un obbligo di legge di particolare rilevanza che, considerata anche la gravità delle conseguenze, lascia trasparire la «pervicace e chiara volontà [...] di superare i limiti posti dalla Costituzione all'autonomia regionale»¹⁸⁰, la

178. Lo schema di decreto è consultabile in http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_premi_sanzioni/schema_decreto.pdf.

179. In tal senso, in base all'art. 2, I c., è necessario che: «a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 non abbia adempiuto in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) si riscontri, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'articolo 2, comma 81, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'articolo 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n.191, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. XXX del 2010». Quest'ultima indicazione si riferisce ovviamente allo schema di decreto legislativo recante l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010. In particolare, in base all'art. 5, I c., di tale bozza, «Ciascuna Regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. La predetta aliquota di base è pari allo 0,9% sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo. La maggiorazione non può essere superiore: a) allo 0,5 per cento, sino all'anno 2013; b) all'1,1 per cento, per l'anno 2014; c) al 2,1 per cento, a decorrere dall'anno 2015».

180. Così T. MARTINES, A. RUGGERI., C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*⁸, Milano 2008, 329 per i quali deve infatti trattarsi di inadempimenti tali da condurre a risultati «assimilabili» a quelli degli *atti contrari a Costituzione*.

normativa in esame sembra in qualche modo non discostarsi più di tanto da tale interpretazione, nella misura in cui il verificarsi dello stato di dissesto presuppone quantomeno la consapevolezza circa l'inadempienza dell'obbligo di redazione del piano di rientro [(art. 2, I c., lett. a)] ed un reiterato intervento sull'adizionale regionale pur a fronte del mancato raggiungimento degli obiettivi del medesimo piano [art. 2, I c., lett. c)]. Trattasi dunque di una violazione per certi versi *omissiva* e per altri, invece, *commissiva*.

La proposta del Governo, *riservata e allo stesso tempo anche vincolata*¹⁸¹, è legata con un rigido automatismo al ricorrere di presupposti alquanto dettagliati, che riducono notevolmente lo spazio di discrezionalità di fatto utilizzabile dall'esecutivo, sicuramente nell'*an*, ma verosimilmente anche nel *quando* dell'iniziativa. Peraltro, la possibilità di accertare con facilità l'esistenza delle condizioni previste dalla normativa — che sembra rimanere in capo al Presidente — rende meno realistica l'eventualità di un abuso governativo e induce inoltre ad escludere che il decreto presidenziale di rimozione possa considerarsi atto sostanzialmente governativo. Anzi, proprio l'implicita possibilità che eventualmente il Presidente si opponga *nel merito* alla proposta del Governo — laddove non ravvisi l'esistenza delle condizioni richieste dalla normativa — sembra confermare anche qui

il ruolo del Capo dello Stato di *dominus* della decisione (sia pure entro uno spazio ridotto di discrezionalità, in quanto delimitato dalla stessa disciplina) e la natura di atto non solo formalmente ma anche *sostanzialmente presidenziale* del decreto di rimozione¹⁸².

Oltre all'attivazione del meccanismo di cui all'art. 126 — ovvero: la rimozione del Presidente "fallito" ed il conseguente scioglimento del Consiglio regionale — l'art. 2, III c., stabilisce che il primo è interdetto da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di dieci anni. Risulta inoltre decurtato del 30% il rimborso per le spese elettorali sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale dalla lista o coalizione di cui lo stesso è espressione.

Senonché, appare innanzitutto discutibile il fatto che la sanzione dell'interdizione debba essere comminata dal Presidente del Consiglio, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Si tratta peraltro di un provvedimento impugnabile unicamente dinanzi al T.A.R., con esclusione dell'ordinario rimedio giurisdizionale previsto dagli artt. 22 ss. della legge 689/1981. In secondo luogo, siffatta interdizione — che si applica anche ai direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato competente¹⁸³ — non risulta estesa alle *cariche pubbliche elettive*. L'art. 2, infatti, fa riferimento alle sole «cariche in

181. In base all'art. 2, II c., «Il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 del presente articolo è considerato grave violazione di legge e in tal caso il Governo deve automaticamente proporre al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione».

182. Sulla diverse tesi in ordine alla natura giuridica dell'atto presidenziale di rimozione del Presidente/scioglimento del Consiglio regionale, v. per tutti T. MARTINES, A. RUGGERI., C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., 331 ss.

183. Per questi, oltre all'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo da sette a dieci anni — irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, ed impugnabile esclusivamente davanti al T.A.R. — è prevista l'applicazione delle disposizioni in materia di decadenza automatica dettate dall'art. 2, comma 79, lett. a, legge 191/2009.

enti vigilati o partecipati da enti pubblici», mentre quando il Governo ha voluto introdurre limitazioni con riferimento alle cariche pubbliche elettive, lo ha fatto individuandole espressamente.

Peraltro, a differenza di quanto disposto dallo stesso progetto per Sindaci e Presidenti di Provincia¹⁸⁴, neppure si prevede una causa di ineleggibilità per il Presidente della Giunta così rimosso. Così paradossalmente, un Sindaco responsabile del dissesto finanziario di un Comune non è eleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale, mentre un “Governatore” nelle stesse condizioni può tranquillamente aspirare alla guida di un Comune o di una Provincia.

Due considerazioni sul punto.

Innanzitutto, anche per il fallimento politico dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia sarebbe stato preferibile ricorrere allo strumento dell’incandidabilità. In effetti, la *ratio* di fondo in tal caso non deve rinvenirsi tanto nell’esigenza di evitare una alterazione della genuina volontà popolare da parte del Presidente rimosso, ma si lega più specificamente alla necessità di evitare la candidatura — e dunque la stessa partecipazione a nuove elezioni — di chi ha già mostrato di essere “incapace” (o, per certi versi, “indegno”) di ricoprire adeguatamente quella carica.

Nel caso del Presidente della Giunta, le predette misure volte a garantire il rispetto del patto di stabilità interno — riconducibili all’esercizio della potestà concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, III c.) — verrebbero comunque ad intrecciarsi con la potestà ripartita in tema di sistema di elezione di cui all’art. 122, I c. Quest’ultima disposizione si riferisce genericamente alle ineleggibilità, nel cui *genus* tuttavia la stessa Consulta ha riportato l’incandidabilità e si è ricordato come ai fini della disciplina di queste ultime si potrebbero considerare escluse le Regioni solo in presenza di uno specifico titolo di competenza esclusiva statale (si pensi alle ipotesi disciplinate dalla l. n. 55/1990). Volendo dunque rimanere entro i confini dell’art. 122, I c., si potrebbe quantomeno individuare un principio fondamentale di *ineleggibilità*, la cui trama aperta chiamerebbe le Regioni a specificarne la concreta determinazione nel dettaglio. Tale limitazione dell’elettorato passivo, che andrebbe ad integrare i principi fondamentali in materia già dettati dalla legge cornice n. 165/2004, sarebbe tuttavia qualificabile come ineleggibilità solamente *in senso lato*. In particolare, a differenza del classico modello delle ineleggibilità *in senso stretto*, la stessa: 1) si configurerebbe quale ineleggibilità-*repressiva* e non *preventi-*

184. In particolare, «i Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente» (ovvero del primo periodo dell’art. 248, V c., T.U.E.L., relativo al dissesto finanziario degli enti locali) «non sono eleggibili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento, e del Parlamento europeo»: Cfr. art. 6, I c., che aggiunge tale periodo al comma 5 dell’articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000, il quale dispone attualmente che, «fermo restando quanto previsto dall’art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, gli amministratori che la Corte dei Conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l’amministratore è stato riconosciuto responsabile».

va (il suo scopo primario non sarebbe quello di garantire la genuinità del voto e della competizione elettorale); 2) non risulterebbe in alcun modo rimuovibile dall'interessato e 3) dovrebbe rilevarsi *al momento della presentazione delle candidature*¹⁸⁵. A questo punto, però, contribuirebbe non poco alla chiarezza concettuale l'utilizzo diretto del termine "incandidabilità".

In ogni caso, *rebus sic stantibus* manca una disposizione specificamente volta a limitare l'eleggibilità del Presidente della Giunta rimosso per fallimento politico. Quest'ultimo potrebbe dunque competere per qualunque *accedere a tutte le cariche pubbliche elettive, comprese quelle regionali e nazionali. La sua rimozione, insomma, non varrebbe neppure a precludergli un nuovo mandato come semplice consigliere o addirittura anche come "Governatore", né gli impedirebbe di candidarsi a Sindaco o Presidente di Provincia o a parlamentare.*

Peraltro, al di là della questione relativa all'ineleggibilità, è ugualmente discutibile che nessuna norma espressamente impedisca al Presidente rimosso di ricoprire la carica di assessore regionale, provinciale e comunale (laddove non sia già consigliere) e, infine, di puntare ancora più in alto, fino alla carica di Ministro o di Presidente del Consiglio (salvo ovviamente le ipotesi di incompatibilità previste dall'art. 2 della nota l. n. 215/2004, relativa al c.d. "conflitto di interessi").

20. Ethos e "dimora", ovvero l'arte di "abitare la Repubblica". L'edificio costituzionale come peculiare "cosa... nostra" (di tutti) e il necessario ritorno alla "poesia civile condivisa"

A ben vedere, il modo di "coniugare" l'aggettivo "nostro" ha da sempre fatto (e continuerà a fare anche in futuro) la differenza.

Da un lato, ogni fattore di crescita e di ricchezza per il territorio e i suoi abitanti, ogni potenzialità di cui una cattiva politica e l'economia criminale si avvalgono è in definitiva destinata ad un *limitato* "nostro", ovvero ad un *ampio* "loro", finendo con l'appartenere a *pochi* e non certo alla *melior pars*. Si tratta, a ben vedere, di una peculiare *etica* di uno specifico gruppo, che offre protezione in cambio di obbedienza. Più ci si sposta verso la degenerazione criminale, più questa logica risulta fondata su un codice di valori capovolto, talvolta simile a quello degli Stati totalitari, nei quali il principio "non uccidere" viene ribaltato nel suo contrario, in cui esiste il "male banale" — ben descritto dalla Arendt — di chi accarezza i propri figli dopo aver annientato gente innocente nei campi di sterminio.

Se il termine *ethos* indica originariamente una dimora, una casa, quella che ingloba i "valori" (negativi) della cattiva politica e della delinquenza organizzata calabrese mette insieme, in una soffocante visione organicistica, *pubblico* e *privato*. Addirittura, nella logica interna alla criminalità organizzata, anche le singole "stanze", i rapporti interni alle fami-

185. Si è ricordato peraltro come già oggi sia possibile rintracciare nell'ordinamento ipotesi di ineleggibilità– *sanzione* ed esistano comunque ipotesi di ineleggibilità anche a livello regionale che sembrano possedere le peculiarità di cui ai punti 2 e 3.

glie e, più in generale, alle formazioni sociali possono essere devastati, recisi, laddove in esse non vi sia il dovuto rispetto per il *codice* d'“onore” (si pensi alla “mano pesante” mostrata nei confronti di chi non aveva adeguatamente “reagito” all'adulterio della moglie). In realtà, un tale sistema di regole — che dà vita a comportamenti giudicabili *amoral*i e non solo *immoral*i, almeno nella misura in cui questi risultano compiuti in assenza di consapevolezza sui valori del nostro vivere civile — mantiene l'ordine in una “casa” di violenza e distruzione. Qui impera il “chiaroscuro” di chi, soprattutto nel territorio calabrese, “fa sapere” della propria criminale esistenza senza tuttavia “esporsi” troppo.

Ad essa si contrappone, dall'altro lato della “strada”, un diverso *ethos*, quello *pubblico-costituzionale*, un edificio impiantato sul valore della dignità dell'uomo, che si alimenta di pluralismo, che riconosce i diritti del singolo

nelle sue “diverse” stanze, sia pure all'interno di un quadro comune di valori che presuppone ed implica il riconoscimento collettivo della loro necessaria tutela. Tale “casa” conosce bene il confine fra *pubblico* e *privato*¹⁸⁶, aborrendo concezioni *organicistiche* dell'individuo e allo stesso tempo, però, rifiutando l'idea di un essere *atomizzato*, isolato nella sua vita quotidiana. Piuttosto, il termine “persona” (*pros opos*) indica una vicinanza di volti e di storie, un'esistenza “situata” in un posto determinato e in un arco temporale preciso (come le nostre abitazioni) ed evidenzia il nesso di *relazionalità* e *solidarietà* che emerge già dai *doveri* di cui discorre l'art. 2 della Costituzione.

In tal senso, la “casa costituzionale” è inevitabilmente anche il luogo dei “corridoi” e dell'“uscio”, degli “spazi condivisi” e per ciò stesso *liberanti* e *depolarizzanti*¹⁸⁷: la *sfera pubblica* che la Carta presuppone costituisce l'in-

186. «Ogni dimora era costruita per sopportare le stagioni, la luce. Era un *ethos*, un luogo. I muri erano spessi. Si poteva parlare senza essere uditi da chi stava nella stanza vicina. La vicinanza e la lontananza avevano un valore profondo. Di sera la chiusura degli scuri, laddove c'erano, costituiva un rito. Quando la luce del giorno si attenuava, e la notte si insinuava a poco a poco tra i muri della casa, questo rito permetteva di creare un'impermeabilità tra esterno e interno»: R. PEREGALLI, *I luoghi e la polvere. Sulla bellezza dell'imperfezione*, Milano 2010, 30 s.

187. La c.d. *polarizzazione di gruppo* può definirsi come «un processo attraverso il quale persone con le stesse idee che appartengono a uno stesso gruppo si spingono l'una con l'altra verso posizioni sempre più estreme»: così C. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna 2009, che intravede nelle dinamiche di polarizzazione un pericolo per la democrazia costituzionale: si pensi anche ai *blog* ed alle pagine internet che possono spesso diventare luoghi di “navigazione” per soli cibernetici che condividono lo stesso tipo di passioni, ideologie, ma anche etnia o religione. L'esito degli studi condotti in materia sembra dimostrare che la tendenza ad “incontrarsi” unicamente in spazi “protetti” e condivisi anziché in “luoghi” di “soglia” — quelli cioè che rendono invece indispensabile l'esposizione al dissenso e alla diversità di visioni del mondo — finisca con lo spingere anche i più “tiepidi” e moderati verso l'estremità del polo cui tendono. Peraltro, lo stesso Autore aveva già evidenziato i rischi di tali dinamiche all'interno di uno Stato costituzionale liberaldemocratico multiculturale ed eterogeneo, sottolineando anche i pericoli connessi alla creazione di meccanismi che all'interno del Web registrano le preferenze espresse dagli utenti e li reindirizzano di volta in volta verso pagine di probabile gradimento, fino al punto da consentire la creazione di *quotidiani personalizzati* (il c.d. *daily me*) che tuttavia, pur aumentando la capacità dei lettori di tenere sotto controllo i macro-argomenti di loro sicuro interesse, trasformando anche sotto tale aspetto i cittadini in “consumatori”, sottraggono loro la possibilità di “imbattersi” in tipologie di notizie o in rielaborazioni dei fatti distanti dal loro modo di pensare che, proprio in quanto *non espressamente richieste* o magari tendenzialmente evitate, possono a volte costituire l'unica breccia nel “muro” del processo di polarizzazione che spinge i componenti di un gruppo verso posizioni estreme (cfr. C. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Bologna 2003, *passim*). In definitiva, conservare gli “spazi” della depolarizzazione continua ad essere un presupposto fondamentale per preservare i luoghi del pluralismo costituzionale.

defettibile “luogo” del *discorso costituzionale*, della “narrazione” e tradizione costituzionale che aspira ad essere sempre più marcata — una «poesia civile condivisa»¹⁸⁸ e che purtroppo sembra oggi nel nostro Paese scalzata man mano che, come direbbe la Nussbaum, poesia, arte e cultura diventano *fuori moda*, sostituite da un’istruzione acritica e dal dominio di una economia malata che corre sulle fibre ottiche.

La “narrazione” e la “tradizione” *civili* consentono peraltro alla Costituzione di evolversi armonicamente e pluralisticamente come processo storico¹⁸⁹ e di fare così esperienza, come tutte le cose umane, del *tempo*, ovvero delle istanze e delle aspettative di una specifica “alterità” che si può conoscere ed apprezzare solo diacronicamente, *nel corso delle stagioni* (o, per meglio dire, delle *generazioni*).

Tale “casa”, poi, ricorda le svariate dimore *ad angolo* preferite da Dostoevskij, in grado di offrire “squarci” di vita su strade diverse¹⁹⁰. La vita *pubblica* vive alla luce del sole, rivendica il diritto–dovere di poter conoscere ed essere conosciuti e giudicati, una *trasparenza*

che alimenta la pubblicità sull’operato delle istituzioni senza tuttavia spettacolarizzare i “luoghi” dell’intimità. La Costituzione invita inoltre all’atto di *sporgerci* da più finestre — in modo che non sia una sola la “cornice selettiva” della scena — e dunque *da e verso diverse direzioni*, con uno sguardo contemplativo e attento. Solo con la sapienza e la prudenza di chi rielabora e giudica la realtà a partire dai differenti “punti di vista” — secondo la proficua prospettiva relazionista — è possibile cogliere l’intreccio di principi costituzionalmente rilevanti e “storie” socialmente significative, apprezzare e qualificare giuridicamente le seconde alla luce dei primi. Nessuna prospettiva “singola” è dunque esaustiva, nessuno sguardo unidirezionale, dell’individuo o di un gruppo, può ritenersi infine legittimato a “ridurre” (o addirittura cancellare) la “differenza”, vera e propria chiave di lettura del *reale* di cui uno Stato liberal–democratico e personalista non può fare a meno. In breve, le *regole* della *casa costituzionale* persuadono ciascun abitante del fatto che «non si è padroni del mondo [...] che nessuna collettività omnicompre-

188. «Come dice Whitman i politici “conoscono meno dei poeti la gente comune”. Una nazione la cui unità è basata non sul sangue, il suolo o la religione, ma invece su una cultura etica e politica condivisa ha bisogno soprattutto di poeti, come ben sapeva Whitman: infatti, soltanto una poesia civile condivisa può dare darne e vita alle bianche ossa degli ideali costituzionali, quando il popolo decide di scartare i ridondanti simboli di appartenenza etnica o religiosa come base della sua vita comune»: così M. NUSSBAUM, *Lo scontro dentro le civiltà. Democrazia, radicalismo religioso e futuro dell’India*, Bologna 2009. Com’è noto, è forte, sotto questo aspetto, il “peso” avuto, in India, da Rabindranath Tagore, premio nobel nel 1913 per la letteratura, la cui scuola di Santiniketan offrì un esempio di un’istruzione mirata ad agevolare la formazione di una personalità libera e autocritica dei discenti, quale presupposto della stessa vita politica. La Nussbaum, peraltro, sottolinea il pluralistico trionfo della diversità nel «pullulante e bellissimo caos delle città indiane [...] semplicemente il contrario di quanto un fascista possa volere o tollerare». Affascinante il rinvio alla poesia scritta da W. Whitman per descrivere gli Stati Uniti e utilizzata dall’Autrice per cogliere i tratti salienti della Repubblica federale indiana: «Questi Stati sono il poema più vasto, Qui non c’è solo una nazione, ma una brulicante Nazione di nazioni, qui le folle, i cortei, l’uguaglianza e la diversità che l’anima ama» (431).

189. Cfr. A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel sindacato di costituzionalità delle leggi*, Atti del Seminario di Palermo, 28–29 maggio 1998, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Torino 2000, I ss.

190. M. VARGAS LLOSA, *Le case d’angolo di Fëdor Dostoevskij*, in *Corriere della Sera* del 18 luglio 2010, 35.

siva ti salverà dalle vicissitudini della vita, che gli altri al di fuori di te sono persone reali e concrete»¹⁹¹.

Tale capacità presuppone evidentemente un «potere etico dell'immaginazione»¹⁹², proprio di chi sa guardare all'altro e alle sue esigenze sforzandosi di immedesimarsi in esse. *L'uomo in relazione*, con le sue necessità quotidiane ed istanze più profonde, è dunque «misura» della Repubblica, misura essenziale ma *sobria*, a dispetto dell'attuale tendenza al *gigantismo* delle «costruzioni». Così, un coraggioso *Davide* si erge contro uno spavaldo *Golia* che incarna bene la smisurata aspettativa di «guadagno» della nostra epoca¹⁹³.

In questa continua ed estenuante «lotta» — che purtroppo appare molto spesso decisamente impari — non conta solo il ruolo sanzionatorio del diritto (anche di quello penale). Non basta un sistema elettorale congegnato alla perfezione: è necessario un risveglio della società civile, che, fra l'altro, spinga anche i partiti non a vergare mere formule vuote, ma a rispettare codici etici di autoregolamentazione, interni o trasversali alle diverse forze politiche (si pensi a quello predisposto dalla Commissione parlamentare antimafia cui purtroppo non è affatto seguito l'esito sperato)¹⁹⁴. A tal fine possono risultare utili adeguati meccanismi di pubblicità sul livello di «virtuosità» della classe politica.

191. M. NUSSBAUM, *op. cit.*, 432.

192. Sul ruolo della simpatia in Adam Smith e sulla coscienza morale come principio scaturente «dal rapporto simpatetico che l'uomo ha con gli altri uomini», cfr. A. MINGARDI, *La simpatia è di Smith*, in *Il Sole24Ore* del 14 novembre 2010, 49: «ognuno di noi ha uno "spettatore imparziale" dentro di sé, che gli consente di valutazione le sue azioni con gli occhi degli altri. In Smith c'è il "potere etico dell'immaginazione"». In realtà, a ben vedere, sembra più convincente immaginare che dentro ciascuno di noi esistano verosimilmente due spettatori: non solo quello "imparziale", ma anche quello "parziale" che spesso è disposto a riconoscere entro certi limiti la legittima parzialità (e dunque le "rivendicazioni") dell'altro a condizione che gli altri gli riconoscano allo stesso modo la possibilità di essere (... almeno in parte) legittimamente *parziale*. Queste le condizioni per aspettarsi *ragionevolmente* una condotta *ragionevole* da parte del singolo. Sul punto, in particolare, T. NAGEL, *Equality and partiality* (1992), trad. it. a cura di R. Rini, Milano 1993, 52 s., rimarcando l'esistenza di tale duplice natura come caratteristica comune a tutti gli individui, sottolinea che «ciascuno di noi possiede una sollecitudine e un attaccamento prioritari nei confronti dei propri interessi personali, dei propri progetti e dei propri affetti, ma questa sollecitudine e questo attaccamento risentono del fatto che noi occupiamo il punto di vista interpersonale, e ciò in due modi: in primo luogo in virtù del riconoscimento dell'uguale importanza oggettiva di ciò che accade a tutti e, in secondo luogo, della speciale importanza per ciascuna persona del suo particolare punto di vista nonché della ragionevolezza di una certa naturale parzialità. In tal modo noi siamo contemporaneamente parziali verso noi stessi, imparziali verso tutti e rispettosi della parzialità di tutti gli altri. Quando questi fattori entrano in conflitto tra loro, come inevitabilmente accade, in ogni individuo si dà un accomodamento della sua parzialità, un accomodamento che è ragionevole alla luce degli interessi e della parzialità degli altri. Se la sua parzialità verso sé stesso, nel momento in cui prende o rivendica qualcosa per sé, supera questo livello, in quel momento egli è irragionevole. Quando, invece, avviene che un certo assetto non gli riconosca quella considerazione che per lui è ragionevole chiedere in virtù di quella parzialità verso sé stesso che è lecita anche alla luce della considerazione dovuta agli interessi e alla parzialità degli altri, allora per lui non sarà irragionevole respingere tale assetto e cercare di imporre un'alternativa che per lui *sarebbe* irragionevole respingere».

193. «Non c'è più spazio per i gesti quotidiani, per le attese, il desiderio, la noia, la solitudine. Nemmeno per le cose, l'acqua che scivola sul selciato, le ombre degli alberi, la linea interrotta dei muri. Si vuole salvare solo ciò che conta, che fa numero, che procura ricchezza e potere. I centri delle città e dei paesi perché sono storici, le cattedrali dell'architettura, vecchie e nuove, i monumenti di pregio, perché firmati, lucidati a dovere o ripuliti per essere messi in bella mostra. E poi le infinite costruzioni della barbarie presente»: R. PEREGALLI, *I luoghi e la polvere*, cit., 143.

194. N. LUPO, *Incandidabilità*, cit., 70.

Questo è l'unico e legittimo modo di "riappropriarsi" degnamente della Repubblica, nella convinzione che, pur potendone essere parte attiva, nulla di essa ci appartiene secondo la logica dell'egoistico possesso e niente ci autorizza ad *abusare della cosa*. Per certi versi, «l'anima dei luoghi, il senso del loro essere, è indipendente da noi»¹⁹⁵. Ciò non significa che il nostro vivere all'interno di tale "casa" non la modifichi con il tempo. Anzi: la Costituzione vive mediante l'apporto che ciascuno può offrire alla sua "garanzia". Come tutti gli elementi essenziali dell'edificio, richiede per la sua crescita e manutenzione un atto di *dono* di ciascuno per gli altri. Invero, essa nasce già quale frutto di una testimonianza etero-centrica che proviene dal passato (esiste prima ancora di questa generazione) e guarda al futuro (si proietta oltre la sua esistenza). E ciò la rende non *privatizzabile*¹⁹⁶. Del resto, un tentativo del gene-

re significherebbe "arrestarla" al presente e *privarla*, al contempo, del suo fondamento e del suo orizzonte. Al contrario, ritornando di volta in volta alle sue radici possiamo costantemente riscoprire le tracce dell'uomo¹⁹⁷, compreso il "lontano" nello spazio e nel tempo¹⁹⁸.

Si può dunque scegliere di abitare in questo "luogo", ma solo a tali condizioni. Sarà bene allora convincerci fin d'ora che, come affermava Illich, «abitare è un'arte [...] e l'arte di abitare fa parte dell'arte di vivere». I due aspetti, *vita* e *abitazione* sono intimamente congiunti. Con lui potremmo dunque chiedere: «dimmi dove abiti» — nella casa *di tutti* (Repubblica) o in quella *dei pochi* (la cattiva politica e la criminalità) — «e ti dirò chi sei» (un libero cittadino o uno schiavo del potere e dell'interesse)¹⁹⁹.

195. R. PEREGALLI, *op. cit.*, 12.

196. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione privatizzata*, in *La Repubblica* del 16 novembre 2010, 1.

197. «Dice Rilke: "per i nostri avi, una casa, una fontana, una torre loro familiare, un abito posseduto, il loro mantello, erano ancora qualcosa di infinitamente più che per noi, di infinitamente più intimo; quasi ogni cosa era un recipiente in cui rintracciavano e conservavano l'uomo. Ora ci incalzano cose vuote e indifferenti»: R. PEREGALLI, *op. cit.*, 12. Cfr. I. ILLICH, *Abitare*, in *Id.*, *Nello specchio del passato. Le radici storiche dei moderni concetti di pace, economia, sviluppo, linguaggio, salute, educazione*, Milano 2005, 56: «Le dimore non erano mai finite prima della loro occupazione, a differenza della merce alloggio contemporanea che comincia a deteriorarsi il giorno il cui è pronta per l'uso. Una tenda viene rammentata quotidianamente, deve essere eretta, tesa, tolta. Una casa colonica cresce o decade seguendo il destino dei suoi abitanti: spesso già da lontano si vede se i figli sono sposati, se i vecchi sono morti. La costruzione procede con il succedersi delle generazioni, con rituali che ne contrassegnano gli stadi importanti: a volte più generazioni si susseguono fra la posa della prima pietra e il taglio delle travi del tetto. Perfino il quartiere di una città era un'opera mai finita».

198. Sulle implicazioni fra il c.d. "amore dei lontani" (non solo del prossimo) e la necessaria diffusione sociale di una particolare forma di coscienza civile quale condizione di sopravvivenza di uno Stato moderno «che vuole continuare ad essere una comunità di ampio respiro», cfr. D. FARIAS, *Idealità e indeterminatezza dei principi costituzionali*, 251. Da ultimo v. inoltre l'ampia ricostruzione di A. SPADARO, *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale (sulle radici "religiose" dello Stato "laico")*, Torino 2008, spec. 104 ss.

199. «Abitare è umano. Gli uccelli hanno dei nidi, il bestiame ha delle stalle, i carri stanno in rimesse e le automobili in garage. Solo gli esseri umani abitano. Abitare è un'arte. Ogni ragno nasce con l'impulso a tessere una particolare tela, caratteristica della sua specie. Come tutti gli animali, i ragni sono programmati dai loro geni. L'essere umano è il solo animale che è anche un artista e l'arte di abitare fa parte dell'arte di vivere. Una casa non è né un nido, né un garage. In numerose lingue "vivere" è sinonimo di abitare. Chiedere: "Dove vivi?" significa chiedere qual è il luogo dove la tua esistenza quotidiana forma il mondo. Dimmi come abiti e ti dirò chi sei»: così I. ILLICH, *op. cit.*, 56.

Conclusioni

21. Segni di speranza

Naturalmente non pensiamo solo male dello stato della Regione Calabria, né ovviamente crediamo che il pur necessario intervento di riforma nel settore complessivo della materia elettorale potrebbe, in sè, risolvere ogni problema.

La inevitabile prospettazione di un quadro fosco, almeno in merito ai temi qui accennati, discende dalla necessità di descrivere senza inutili eufemismi vecchie radici e sviluppi attuali del malessere socio-politico familistico che, insieme alla corruzione politico-amministrativa, *ammorba* la Calabria (e purtroppo, oggi, sempre più l'Italia in genere). Almeno in teoria, sarebbe invece possibile fare una descrizione tutta *in bonam partem*, ovvero propositiva e piena di aspettative, della Calabria, la quale dispone di risorse umane straordinarie e di anticorpi non trascurabili nella lotta ai suoi atavici mali.

Non mancano, in effetti, segni di speranza, di solito ignorati, secondo il vecchio detto che “fa più rumore un albero che cade di una foresta che cresce”. Ne indichiamo alcuni:

- a) esistono moltissimi pubblici funzionari, medici, impiegati, preti, commercianti, imprenditori, insegnanti, che — silenziosamente e fattivamente — testimoniano ogni giorno che, non senza sacrifici e a rischio della propria carriera, del proprio successo professionale (qualche volta della vita o quanto meno della qualità della vita), si può vivere in Calabria facendo fino in fon-

do il proprio dovere con competenza e con profitto;

- b) la *'ndragheta* effettivamente ha subito e subisce da parte degli apparati repressivi dello Stato colpi durissimi, gli stessi che — altrove, in un contesto più favorevole (per esempio in Puglia con la “sacra corona unita”) — hanno visto una forte riduzione del fenomeno criminale e una ripresa della società civile ed economica. Paradossalmente essa oggi trae vantaggio proprio dalla sua qualificazione mediatica nazionale come prima forza criminale italiana, ma è senz'altro battibile. Dunque lo Stato deve, sì, fare uno sforzo *eccezionale* attraverso i suoi apparati repressivi, ma certamente esso, se esiste una reale e determinata volontà politica, ha la forza per sconfiggere sul piano militare la *ndrangheta* in tempi rapidi (10–15 anni) e scardinarla in tempi non epocali (15–20 anni?), mantenendo le attuali garanzie costituzionali, senza necessariamente dar vita a una militarizzazione generalizzata del territorio. Non si tratta, infatti, di un'organizzazione politica terroristica analoga a quelle del narcotraffico colombiano;
- c) l'apparente marginalità geografica (lontananza dal centro-Europa) della Calabria nasconde in realtà una posizione privilegiata nel Mediterraneo che, anche per ragioni storico-culturali, può facilitare lo scambio commerciale e interculturale fra Oriente e Occidente e fra Occidente e nord-Africa;
- d) la Calabria è pure una terra con potenzialità turistiche enormi [coste contaminate da file di ombrelloni, monti

meravigliosi e selvaggi, beni culturali straordinari (basti pensare ai Bronzi di Riace o alla Cattolica di Stilo), cucina semplice e gustosa, tradizioni di ospitalità, ecc.];

- e) finalmente alcune decisive infrastrutture sono attive (superstrada dei due mari Jonio–Tirreno) o pare siano in via di definitivo consolidamento [l'autostrada, sempre "ai lavori", Salerno–RC]. Sarebbe senz'altro preferibile "prima" rafforzare tali reti, e il riassetto di un territorio pericolosamente sismico, e "poi" pensare al mitico ponte sullo Stretto;
- f) sono evidenti alcune significative opportunità/potenzialità di sviluppo [il porto di Gioia Tauro, uno dei più importanti del Mediterraneo nel settore dei *containers*, possibile volano di crescita, e l'aeroporto intercontinentale di Lamezia Terme, in *trend* positivo];
- g) si segnalano persino talune realizzazioni imprenditoriali di eccellenza, in settori impensabili [per es. ingegneria di *software*²⁰⁰];
- h) ma la maggiore risorsa dei calabresi sono soprattutto le fasce sociali più giovani — ormai più acculturate, anche grazie alla presenza di tre atenei nella Regione²⁰¹ — che però e purtroppo, in larga parte, sono costrette a nuove, epocali emigrazioni. Dunque si tratta,

essenzialmente, di porre le condizioni perché queste nuove generazioni "restino" in Calabria e trasformino "da dentro" la Regione.

È in questa situazione, e con queste energie umane (visto il difficile contesto locale, essere bravi in Calabria tendenzialmente significa, un po' in tutti i settori, essere più bravi che altrove), che — unendo le forze migliori presenti sul territorio e col contributo determinante dello Stato nazionale e dell'Unione europea — la Calabria può "risorgere" e offrire di sé un'immagine meno negativa.

Ma la Regione, lo Stato e gli enti pubblici in genere devono, prima e fermamente, continuare a puntare sulla *formazione*, segnatamente la formazione alla cosa pubblica e alla corretta partecipazione politica dei suoi abitanti.

Il futuro della Calabria si giuoca sulle due facce di una stessa moneta: seppure si vincessero la guerra alla *ndrangheta* sul piano strettamente repressivo (per l'opera meritoria della magistratura e delle forze dell'ordine), scardinandone l'apparato militare, la questione sarebbe risolta solo apparentemente, perché verrebbe pulito solo "un lato" della moneta. Occorre, invece, lavorare anche sull'"altra parte", ossia sul fronte della società civile, che va rafforzata in forme particolarmente incisive, anche attraverso — s'è detto — l'adozione di nuove norme elettorali e misure relative alle ineleggibilità e incompati-

200. Cfr. R. PRODI, *Rassegnarsi al declino: un errore imperdonabile*, in *Il Messaggero*, 4 aprile 2010, 1 e 19, che cita, londandola quale esempio e modello per l'Italia, l'impresa YOOX, che vende online in tutto il mondo il più raffinato *made in Italy*, riportando proprio in Calabria 50 posti di lavoro di ingegneria di *software* prima operanti in India.

201. Si segnala che l'Ateneo di Reggio Calabria (l'Università *Mediterranea*) a fine 2010 è stato lambito da uno "schizzo di fango", perché alcuni suoi studenti legati a famiglie mafiose avrebbero influenzato, attraverso alcune unità di personale tecnico-amministrativo, un paio di docenti della Facoltà di Architettura. Il pronto intervento della magistratura e il rigoroso lavoro di una Commissione d'inchiesta interna, subito costituita per un'indagine a tappeto (e che fra l'altro ha predisposto un buon Codice di auto-regolamentazione etica), sembrano aver allontanato i pericoli prospettati.

bilità. La corruzione e il malaffare politico-amministrativo, in tutti i contesti, sono fenomeni gravi *quanto* quelli legati alle attività della *ndrangheta*. Per continuare con la metafora, le due facce della moneta vano pulite *insieme*, anche perché — come confermano le patologie della partecipazione politica in Calabria — sono strettamente connesse.

Solo dopo si potrà dire che *la ndrangheta* si estinguerà veramente (o comunque non avrà l'attuale dimensione pervasiva ed oppressiva). Diversi segnali di risveglio dell'opinione pubblica e una rinnovata vivacità della c.d. società civile lasciano ben sperare.

Visto che questo sforzo *eccezionale* “si può fare”, occorre che: *a*) i calabresi per bene, la stragrande maggioranza, lo vogliano e diano vita a comportamenti coerenti. E su questo non ci sono dubbi; *b*) il resto degli italiani si renda conto della pervasività e diffusione na-

zionale del fenomeno, non solo quindi in loco, comprendendo la necessità di non lasciar soli i calabresi in trincea nella lotta quotidiana alla *ndrangheta* e nella resistenza contro il malcostume, attraverso un sostegno straordinario dello Stato e degli apparati pubblici in genere. E su questo i dubbi permangono; *c*) tutti “insieme” si rimbocchino le mani *su questo territorio*, almeno per un decennio (ma forse di più), mirando a realizzare forme di decentramento e responsabilizzazione delle entrate e delle spese — c.d. federalismo fiscale — ispirate non astrattamente e genericamente a solidarietà, ma volte a tutelare realmente e concretamente i LEP (livelli essenziali delle prestazioni *ex art.* 117, III c., lett. m e 120, II c., Cost.). Purtroppo, su questo punto, il clima politico e la situazione economica del Paese non sono certo i migliori possibili²⁰².

Alessio Rauti

Ricercatore di Diritto costituzionale e Docente di Giustizia costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

Antonino Spadaro

Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Diritto pubblico comparato e Dottrina dello Stato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

202. In merito, fra i tanti, si segnala C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Fed. fisc.*, n. 2/2009, 133-200.