

## Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise (\*)

*Michele Della Morte e Bruno De Maria*

### *Abstract*

*L'articolo analizza la situazione istituzionale e normativa nella Regione Molise all'indomani dello scioglimento del Consiglio regionale. L'indizione di nuove elezioni, agli inizi del 2013, e l'insediamento dei nuovi organi incide, tra le altre cose, sul percorso di adozione del nuovo Statuto. Il differimento della sua entrata in vigore riflette i problemi di attuazione delle riforme costituzionali che hanno interessato il Titolo V della Costituzione. In questo senso il "caso Molise" rappresenta un'occasione per valutare le continue criticità della prefigurata trasformazione regionalista del nostro ordinamento.*

### *1. L'annullamento delle elezioni regionali molisane nel 2011*

L'annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali del Molise del 2011<sup>1</sup> ha posto nuovamente il corpo elettorale di quella Regione di-

---

(\*) Il lavoro è frutto di una riflessione comune; i paragrafi 1, 5 e 6 sono stati elaborati da Michele Della Morte; i paragrafi 2, 3 e 4 sono stati elaborati da Bruno De Maria.

(1) L'illegittimità e il conseguente annullamento delle elezioni regionali molisane svoltesi in date 16 e 17 ottobre 2011 sono stati dichiarati dal TAR Molise con sentenza 28 maggio 2012, n. 224 che ha riunito e accolto due "azioni popolari", proposte da elettori iscritti nelle liste elettorali della Regione, con cui erano stati impugnati i verbali di proclamazione degli eletti, redatti dagli uffici centrali circoscrizionali delle due Province molisane e dall'Ufficio centrale regionale; i provvedimenti adottati da questi uffici con i quali erano state ammesse alla competizione elettorale cinque liste provinciali collegate al candidato Presidente risultato eletto; il provvedimento di riammissione alla competizione elettorale di un candidato alla carica di consigliere regionale, risultato poi eletto. Con uno dei dure ricorsi, inoltre, era stata anche chiesta, in via del tutto subordinata, la correzione dei risultati elettorali e dei relativi verbali di proclamazione degli eletti. L'appello avverso la decisione del TAR Molise è stato risolto dalla V sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza 29 ottobre 2012, n. 5504 che, pur riformando in parte la

nanzi alle conseguenze dell'imperfetto utilizzo, da parte delle formazioni politiche, dei meccanismi interni al procedimento elettorale regionale relativi alla preparazione delle candidature, definiti dalla disciplina statale della materia; disciplina tutt'ora applicabile nell'ordinamento molisano per l'inerzia del legislatore regionale, che non ha ancora fatto uso delle competenze attribuitegli dagli artt. 122 e 123 Cost., nel testo riformulato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1<sup>2</sup>.

La vicenda di cui si discorre segue l'analogo annullamento delle elezioni degli organi di governo del Molise svolte nell'aprile del 2000, anche allora sancito per opera del giudice amministrativo<sup>3</sup>.

In quell'occasione le ragioni dell'annullamento non furono significativamente diverse da quelle che hanno fondato le conclusioni cui sono giunte le più recenti decisioni del TAR del Molise e del Consiglio di Stato, che hanno sancito la necessità della rinnovazione dell'intero procedimento elettorale per la formazione degli organi della Regione<sup>4</sup>. Il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi su vizi del procedimento sollevati con azioni popolari, ha ritenuto sussistenti alcune delle irregolarità denunciate dai ricorrenti, assumendo che le stesse hanno inficiato la legittimità dell'intera consultazione elettorale turbando il regolare esercizio del diritto di voto, al punto da renderne inattendibili i risultati<sup>5</sup>.

---

risposta del giudice di primo grado, ha confermato l'annullamento delle elezioni svolte e ha così definitivamente posto fine alla legislatura appena iniziata.

(2) È noto che le scelte del legislatore regionale in materia elettorale sono possibili solo a condizione che la Regione si sia preventivamente dotata di uno Statuto approvato secondo quanto stabilito dal novellato art. 123 Cost., e che dunque la forma di governo dell'ente non sia più retta dalla disciplina transitoria fissata nel già richiamato art. 5 della legge cost. 1/1999. Su questi temi cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 281 ss.

(3) TAR Molise, sent. 7 marzo 2001, n. 58; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 18 giugno 2001, n. 3212.

(4) Su questi temi cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 269 ss.; E. CANITANO, *Alcune considerazioni sull'annullamento delle elezioni in Molise*, in *Nomos*, 3, 2001, p. 133 ss.

(5) Il TAR Molise, al punto 1.5 delle motivazioni in diritto della sentenza 224/2012, nella

In specie, l'annullamento dell'elezione del Presidente della Giunta regionale che aveva conseguito il maggior numero di voti e che, *nelle more*, aveva assunto la carica ed era nel pieno esercizio del suo mandato elettivo, è stato disposto dal giudice amministrativo come conseguenza di un vizio nell'ammissione di due liste provinciali collegate a quella regionale di cui il candidato stesso era capolista.

Dunque, in conseguenza dei vizi degli atti che hanno ammesso due liste provinciali alla competizione per l'elezione della quota proporzionale dei componenti del Consiglio della Regione, è stata dichiarata l'illegittimità della elezione dell'intero Consiglio e del Presidente eletto a suffragio universale e diretto.

Il caso è di sicuro interesse e si segnalano, in particolare, all'attenzione le motivazioni delle sentenze, nella parte in cui è svolto un percorso logico argomentativo che imputa al meccanismo di collegamento tra liste provinciali e liste regionali, disciplinato dalla legge 43/1995 (art. 1, commi 3, 5 e 8), effetti sino ad ora non presi in considerazione dalle interpretazioni del sistema di elezione delineato da questa legge. Le regole elettorali in questione, come noto, furono introdotte dal legislatore statale per disciplinare le modalità di traduzione dei voti in seggi con riferimento alla sola elezione del Consiglio regionale, e successivamente, per effetto di quanto stabilito dalla normativa transitoria contenuta nell'art. 5 della legge costituzionale 1/1999, sono state applicate anche all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, nell'ambito della forma di governo regionale "transitoria" prevista direttamente dalla stessa legge di revisione della Costituzione.

## *2. I fatti: la posizione del TAR*

L'annullamento è stato disposto in sede giurisdizionale per due principali ragioni: una lista provinciale, che ha poi conseguito un risultato complessivo pari a circa il 4% dei voti, collegata alla lista regionale

---

parte in cui conclude l'esame del primo motivo di ricorso, concernente la illegittima ammissione di una lista provinciale che, nella elezione per il Consiglio regionale, aveva ottenuto il risultato complessivo di 7.108 voti, pari al 3,7% del totale, afferma: "a fronte di uno scarto tra i due schieramenti, nella elezione diretta del Presidente della Regione, di appena 948 voti, è palese l'effetto perturbante suscitato dalla illegittima ammissione di una lista collegata al vincitore".

che ha espresso il candidato eletto alla carica di Presidente, è stata presentata con una quantità di firme di poco superiore al minimo richiesto dalla legge e delle quali, a seguito delle verifiche giudiziali, sono risultate valide un numero inferiore di sei unità rispetto alla soglia legislativa<sup>6</sup>; un'altra lista provinciale, che ha avuto un consenso più significativo (circa 6%), è stata ammessa a partecipare alla competizione elettorale sulla scorta di un cospicuo numero di firme di presentatori, raccolte però, come ha potuto accertare il giudice amministrativo, in gran parte su moduli non adeguati<sup>7</sup>.

---

(6) L'art. 9, comma 2, lett. b) della legge 17 febbraio 1968, n. 108 prevede che le liste provinciali debbano essere presentate da almeno mille elettori e da non più di millecinquecento. Nel caso di specie, la lista che si è accertato essere stata illegittimamente ammessa, era stata presentata con la sottoscrizione di 1.038 elettori, delle quali, tuttavia, a seguito di verifica giudiziale sono risultate valide n. 994, per essere state alcune non autenticate nelle forme prescritte dalla legge, altre apposte da elettori che avevano già sottoscritto la presentazione di altre liste provinciali presentate prima di quella in questione.

Sulla natura tassativa e inderogabile delle previsioni legislative concernenti le modalità di presentazione, quanto al numero delle sottoscrizioni necessarie e alla loro necessaria autenticazione, la giurisprudenza è univocamente orientata. Tra le più recenti pronunce del Consiglio di Stato cfr.: sez. V, 11 febbraio 2013, n. 779; 8 maggio 2013, n. 2499; 8 maggio 2013, n. 2500; 11 maggio 2013, n. 2574.

(7) La lista era stata presentata da 1.364 elettori, dei quali 803 avevano apposto la loro firma su moduli che il giudice ha ritenuto non conformi a quanto prescritto dall'art. 9, comma 3, della legge 108/1968, secondo il quale "la firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata". In particolare il TAR ha ritenuto di accogliere le censure dei ricorrenti, che avevano sostenuto che le firme erano state raccolte su fogli originariamente separati, non recanti il contrassegno di lista né le generalità dei candidati, e solo successivamente assemblati in un unico documento, il cui solo frontespizio, privo di sottoscrizioni, conteneva gli elementi prescritti dalla citata disposizione di legge. Va segnalato che, sullo specifico punto, la Prefettura di Campobasso, delegata dal TAR al compimento delle verifiche istruttorie disposte in corso di giudizio, aveva concluso la sua attività istruttoria ritenendo computabili le firme contestate ai fini della presentazione della lista, pur precisando che su tutti gli elenchi esaminati sono rinvenibili fori di spillature pregresse. Per il TAR Molise, invece, dalle verifiche compiute non sono emersi elementi incontrovertibili in ordine alla presenza sui fogli firmati, o su altro foglio già unito ad essi al momento delle sottoscrizioni, del simbolo della lista e dell'elenco dei candidati. Ciò ha fatto ritenere al giudice che non vi fosse prova del fatto che gli elettori che avevano sottoscritto la presentazione della lista fossero coscienti e consapevoli della lista e dei candidati alla cui presentazione stavano partecipando.

In entrambi i casi, dunque, benché il numero dei sottoscrittori fosse apparentemente superiore al minimo richiesto dalla legge, è stato necessario, per ciascuna di queste liste provinciali, sottrarre dal computo complessivo delle firme di presentazione quelle apposte in modo irregolare, e ciò ha fatto venire meno il requisito per la loro ammissione al procedimento elettorale.

Secondo quanto stabilito dai giudici amministrativi in entrambe le pronunce, l'illegittima partecipazione alla competizione elettorale di queste due liste provinciali, siccome collegate al Presidente eletto, avrebbe consentito l'attribuzione in favore di quest'ultimo di un numero di voti di cui non avrebbe dovuto tenersi conto in fase di scrutinio; numero, peraltro, ampiamente superiore alla differenza di voti tra il candidato eletto alla carica di Presidente della Regione e il primo dei non eletti.

L'argomento decisivo è ancorato a quanto previsto dall'art. 2 della legge 43/1995, che disciplina le modalità di voto e stabilisce che si riflettono in favore anche della lista regionale collegata – e, dunque, nell'attualità, del candidato alla carica di Presidente – i voti espressi per la lista provinciale, o per un suo candidato, nel caso in cui l'elettore non abbia esercitato la facoltà del voto disgiunto.

Il giudice registra “una presunzione legale di influenza del voto dato alle liste provinciali in favore della lista regionale ad esse collegata e del candidato da questa espresso”; “quindi, in virtù del collegamento politico al momento della presentazione delle liste, al momento del voto si presume – salvo espresso voto contrario dell'elettore (che può indicare il candidato Presidente di una lista regionale non collegata a quella provinciale votata) – che la scelta della lista provinciale determini analoga volontà in favore della lista regionale collegata. Questa presunzione legale trova riscontro in un dato di esperienza, atteso che appare evidente che la gran parte degli elettori sceglierà la lista regionale apparentata politicamente con quella provinciale prescelta, condividendone i programmi e gli ideali”<sup>8</sup>.

È questo il fulcro del ragionamento che porta il TAR Molise a ritenere

---

(8) TAR Molise, sent. 58/2012 cit., punto 1.5 delle motivazioni in diritto.

irrimediabilmente inficiato l'intero esito delle elezioni per effetto della partecipazione delle due liste provinciali che non avrebbero dovuto essere ammesse e a sancirne l'annullamento.

### 3. *La posizione del Consiglio di Stato*

Il Consiglio di Stato ha confermato gli argomenti e le conclusioni del TAR Molise, sostenendo, in primo luogo, che quella "sorta di presunzione legale", desumibile dall'art. 2 della legge 43/1995, costituisce "una ragione di ricaduta dell'illegittima partecipazione al voto della singola lista provinciale sul voto per il Presidente"; e inoltre che "l'influenza che trae origine dal collegamento politico tra le liste si esercita, ancor prima, sulla formazione della volontà dell'elettore, quali che siano, poi, in pratica, le modalità in cui il suo voto individuale si manifesterà (solo per la lista provinciale, o anche per il relativo candidato Presidente)"<sup>9</sup>.

"Sembra indubbio, infatti, che, in concreto, per una certa frazione (pur di impossibile identificazione) dei voti che sono stati espressi, in forma congiunta, per una delle due liste illegittimamente ammesse e per il Presidente risultato eletto, il voto in favore del Presidente sia stato solo un voto indotto, espresso, cioè, per il fatto che tale candidato era espressione di una coalizione di forze politiche, la partecipazione tra le quali della lista votata era per l'elettore motivo determinante"<sup>10</sup>. Questa è la ragione che ha portato il Consiglio di Stato a ritenere condivisibile la scelta del giudice di primo grado di non procedere, in via istruttoria, a una verifica delle schede recanti il voto in favore delle liste provinciali che non avrebbero potuto essere ammesse, per accertare quali di queste recassero espressamente il voto in favore del Presidente eletto, ovvero il voto per un candidato Presidente diverso da quello cui la lista provinciale era collegata.

---

(9) In via generale, sulla nozione di voti validi nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, cfr. T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rass. parl.*, 1, 2012, p. 7 ss.

(10) Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5504/2012 cit., punto 12b delle motivazioni in diritto.

Si tratta, tuttavia, di una scelta non completamente condivisibile, fondata su argomenti che si possono senz'altro considerare metagiuridici<sup>11</sup>, e che assumono come vero un fattore che attiene alla sfera "psicologica" degli elettori, sostenibile solo in chiave di mera ipotesi. Il giudice, infatti, non sembra dare alcun rilievo al fatto che l'elettore avrebbe potuto orientare le sue scelte di voto per la elezione del vertice dell'esecutivo regionale in nome delle sue convinzioni politiche, delle sue relazioni sociali, degli interessi di cui è portatore, delle convinzioni culturali o ideologiche che lo contraddistinguono, della persuasione sulla capacità amministrativa dei candidati, o su qualunque altro elemento, ritenendo, viceversa, determinante a tali fini il raccordo formale tra il candidato alla Presidenza e le liste che hanno illegittimamente partecipato alla competizione elettorale.

Insomma, il meccanismo dei raccordi che la legge 43/1995 ha costruito per consentire l'elezione, con criterio maggioritario, di una quota di consiglieri regionali (pari a un quinto dei consiglieri assegnati), trasformato dalla legge cost. 1/1999, senza adattamento alcuno, come detto, in disciplina transitoria dell'elezione del Presidente della Regione, diviene, nella lettura offertane dal giudice amministrativo, il fulcro del sistema elettorale, non tanto per l'assegnazione dei seggi, quanto addirittura per la formazione dei convincimenti degli elettori.

Va sottolineato che la verifica, se disposta, avrebbe dato la possibilità di comprendere l'effettiva incidenza sulla elezione del Presidente della Giunta e della conseguente formazione del Consiglio regionale della partecipazione alla competizione delle liste illegittimamente ammesse, consentendo al medesimo giudice di giungere ad una conclusione certa, e non apoditticamente affermata, in ordine agli effetti "perturbanti" delle acclarate illegittimità del procedimento<sup>12</sup>.

---

(11) Il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 11 maggio 2013, n. 2574 ha escluso che "argomenti metagiuridici" possano essere impiegati nella risoluzione di controversie in materia elettorale.

(12) La decisione del TAR Molise contiene un passaggio nel quale sembra che il giudice si sia posto il problema della eventuale necessità di una simile verifica, ritenuta tuttavia non praticabile sia perché "doveva essere dedotta in sede di ricorso incidentale, cosa che, nel caso di specie, non è avvenuta, e pertanto non poteva essere disposta d'ufficio", sia perché "si è reputata inutile una ulteriore e specifica verifica in tal senso,

Ed invero, per avvalorare quanto si va sostenendo, occorre evidenziare che i risultati della competizione elettorale sottoposti a gravame dimostrano che, nella specifica circostanza, gli elettori avevano fatto un massiccio utilizzo del voto disgiunto.

In particolare, il candidato eletto alla carica di Presidente aveva ottenuto un numero di consensi ampiamente inferiore a quello complessivamente conseguito dalle liste provinciali collegate e, viceversa, il candidato risultato primo dei non eletti era stato votato in modo significativamente più ampio delle liste a lui collegate<sup>13</sup>.

Ciò nonostante il giudice amministrativo si è speso per affermare che i voti conseguiti dalle liste provinciali illegittimamente ammesse non possono essere equiparati ai voti nulli o illegittimamente assegnati, restando “ontologicamente voti incerti”<sup>14</sup>.

Appare, dunque, meramente ipotetica la ragione che ha indotto il giudice amministrativo a non disporre verifiche tese ad accertare il modo in cui gli elettori che avevano espresso il loro voto per le liste che non avrebbero potuto essere ammesse all’elezione, si erano in concreto determinati in ordine alla elezione del Presidente della Giunta.

Un simile accertamento, se disposto, avrebbe potuto anche condurre a un esito diverso, di mera correzione dei risultati elettorali, con l’annullamento non già dell’intero procedimento, ma della sola proclamazione degli eletti, con conseguente inversione dell’ordine acclarato dagli atti impugnati, attribuendo la vittoria al candidato che

---

che avrebbe aggravato le spese del procedimento”. Si tratta di argomenti poco condivisibili. Ed infatti, da un lato non si vede in che modo i ricorrenti incidentali, ossia gli eletti, avrebbero potuto richiedere una simile verifica che avrebbe portato ad un risultato contrario ai loro interessi dedotti in giudizio, sia perché la giurisdizione di merito che compete al giudice amministrativo in materia avrebbe consentito al giudice, e forse imposto, ogni verifica utile alla puntuale ricostruzione dei fatti e alla loro qualificazione giuridica a tutela dell’esigenza di preservare il voto così come espresso dal corpo elettorale; inoltre eventuali aggravii di costo del procedimento giudiziario sono impareggiabili rispetto alle spese necessarie per la ripetizione del procedimento elettivo.

(13) Il candidato eletto aveva ottenuto una percentuale di consensi inferiore del 9,55% rispetto ai conseguiti dalle liste provinciali a lui collegate; il primo dei non eletti alla carica di Presidente aveva, viceversa, ottenuto una percentuale di voti superiore dell’8,57% a quelli conseguiti dalle liste provinciali a lui collegate.

(14) Cfr. punto 1.5 della sentenza 224/2012 del TAR Molise.

era risultato primo dei non eletti proprio per effetto delle illegittimità accertate in giudizio<sup>15</sup>.

Ad esempio, se dalla verifica, ove mai disposta, fosse emerso un numero significativo di schede riportanti voti sia per le liste provinciali illegittimamente ammesse che per un candidato alla Presidenza della Giunta, eventualmente anche non collegato ad esse, sarebbe stato possibile preservare questo voto e salvaguardare il meccanismo democratico che si era consumato con le elezioni<sup>16</sup>.

Non può, infatti, essere in alcun modo escluso che l'accertamento e l'eliminazione, *ope iudicis*, delle conseguenze dell'illegittima partecipazione di liste che non avevano i requisiti, avrebbero potuto evitare il nuovo ricorso alle urne, portando alla correzione dei risultati, anche con l'inversione della graduatoria approntata dagli uffici elettorali, proclamando eletto alla carica di Presidente un altro candidato<sup>17</sup>.

In tale ipotesi, il giudice avrebbe dovuto correggere anche i risultati concernenti la composizione del Consiglio, atteso che la quota di eletti con criterio maggioritario è, per legge, ancorata alla elezione del Presidente.

Procedendo in questo modo, si sarebbero potuti preservare gli effetti

---

(15) L'art. 130, comma 9, del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 104 (*Codice del processo amministrativo*), che disciplina i poteri del giudice amministrativo nella definizione dei ricorsi in materia elettorale – materia che rientra tra quelle in cui allo stesso giudice amministrativo è attribuita giurisdizione di merito, in base a quanto previsto dall'art. 134, comma 1, lett. *b*) del medesimo codice – esprime un inequivoco *favor* per la correzione dei risultati elettorali, indicandola come la soluzione cui normalmente deve giungere il giudice investito di una controversia avente ad oggetto gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali.

(16) Il TAR Molise, nel più volte richiamato punto 1.5 delle motivazioni in diritto della decisione 224/2012, non si esime dal ricordare quella giurisprudenza (TAR Molise, sent. 611/2003; Consiglio di Stato, sent. 3363/2004) secondo la quale non vi è comunicabilità dei vizi tra i voti disgiunti, ritenendoli, tuttavia, inconferenti rispetto alla fattispecie sottoposta al suo giudizio, perché in essa lo scarto tra i risultati conseguiti dai due candidati più votati alla carica di Presidente è inferiore al numero di voti complessivamente conseguiti dalle liste provinciali illegittimamente ammesse.

(17) Va sottolineato che in giudizio erano state formulate sia dai ricorrenti principali che da quelli incidentali specifiche richieste di correzione dei risultati elettorali, sia con riferimento alla proclamazione dell'eletto alla carica di Presidente, che alla conseguente proclamazione degli eletti alla carica di consigliere regionale.

della consultazione elettorale, evitando la caducazione e la vanificazione del voto espresso legittimamente dal corpo elettorale, e ristabilendo al contempo l'ordine dei risultati in base a criteri di legittimità. Una simile conclusione avrebbe avuto il pregio di preservare gli effetti del voto, nel rispetto dei ben noti principi che governano il contenzioso elettorale<sup>18</sup>, e avrebbe evitato le conseguenze che si sono invece prodotte sul piano istituzionale.

In particolare, occorre segnalare che gli organi la cui elezione è stata annullata, con effetti inevitabilmente retroattivi, e dunque illegittimamente composti, sono poi rimasti in carica fino allo svolgimento delle nuove elezioni e all'insediamento dei nuovi eletti, esercitando la funzione legislativa e quella esecutiva della Regione per circa un anno<sup>19</sup>.

#### *4. L'esercizio "di fatto" delle funzioni da parte degli organi regionali illegittimamente composti*

A seguito dell'annullamento delle elezioni regionali del Molise del 2000, si pose il problema di come attuare la decisione giurisdizionale garantendo la necessaria ed indefettibile continuità dell'azione di governo dell'ente, i cui organi risultavano essere stati illegittimamente composti e, dunque, privi di qualunque legittimazione.

A fronte della lacuna normativa, determinata sia dall'assenza di una previsione statutaria che, in attuazione dell'art. 123 Cost. disciplinasse una simile peculiare fattispecie nell'ambito della definizione della forma di governo della Regione, sia dall'impossibilità di procedere a un commissariamento della Regione, la cui posizione costituzionale rende inapplicabili le norme contenute nell'art. 85 del d.P.R. 15 maggio 1960, n. 570 (che prevedono per gli enti locali, in simili situazioni,

---

(18) Su questi temi, di recente, A. CARDONE, *Conservazione del voto e diritto di azione nell'accesso alla giurisdizione amministrativa sulle operazioni elettorali*, in *Dir. pubbl.*, 2011, p. 699 ss.

(19) Va segnalato, in proposito, che nel periodo intercorso tra la pubblicazione della sentenza del TAR Molise 28 maggio 2012, n. 224 immediatamente esecutiva e la cui efficacia non è stata cautelativamente sospesa in appello dal Consiglio di Stato, e l'insediamento dei nuovi organi eletti a seguito delle consultazioni elettorali svolte in date 24 e 25 febbraio 2013, e la cui proclamazione è avvenuta in data 16 marzo 2013, il Consiglio regionale molisano ha approvato circa venti leggi.

la gestione commissariale fino allo svolgimento delle nuove elezioni e all'insediamento dei nuovi organi democraticamente eletti), il governo scelse la strada dell'approvazione di un provvedimento, emanato in forma di d.P.R.<sup>20</sup>, con il quale fu stabilita la perdurante permanenza in carica, per il compimento dei soli atti urgenti e improrogabili, del Presidente e della Giunta, e non anche del Consiglio, fino all'insediamento dei nuovi organi, demandando al Commissario del governo il compito di indirne le elezioni.

Soluzione che, per quanto criticabile<sup>21</sup>, ebbe il pregio di paralizzare l'esercizio della funzione legislativa, impedendo che la stessa fosse nella disponibilità di un Consiglio regionale privo di legittimazione democratica.

In relazione al più recente annullamento delle elezioni molisane, invece, le uniche decisioni assunte a livello statale hanno riguardato i rimborsi elettorali, che sono stati dapprima sospesi in attesa dell'esito del giudizio di appello promosso avverso la sentenza 224/2012 del TAR Molise<sup>22</sup>, e successivamente, per effetto della sentenza 5504/2012 del Consiglio di Stato, definitivamente non attribuiti<sup>23</sup>.

Va inoltre segnalato il d.P.C.M. 28 marzo 2013<sup>24</sup>, con il quale sono state assunte determinazioni nei confronti della persona che era risultata eletta alla carica di Presidente nella tornata elettorale del 2011 e che aveva esercitato fino a quel momento le funzioni di Presidente della Giunta.

---

(20) D.P.R. 16 luglio 2001, in G.U. 24 luglio 2001, n. 170.

(21) Osservazioni critiche sull'argomento sono svolte da G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, cit., pp. 284-290; v. anche E. CANITANO, *Alcune considerazioni sull'annullamento delle elezioni in Molise*, cit., pp. 143-145.

(22) Art. 4 della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati 25 luglio 2012, n. 207 resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera 25 luglio 2012, in G.U. 28 luglio 2012, n. 175.

(23) Decisione assunta con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati 29 novembre 2012, n. 219 resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera 29 novembre 2012, in G.U. 14 gennaio 2013, n. 11.

(24) In G.U. 15 aprile 2013, n. 88.

Il d.P.C.M. prende atto che nei confronti di quest'ultima, per effetto di una sentenza del Tribunale di Campobasso che, in data 22 febbraio 2012, aveva condannato la stessa per il reato di abuso di ufficio, si erano verificati i presupposti fissati dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 8, commi 1 e 4, per disporre la sospensione di diritto dalle cariche elettive.

Al contempo, il d.P.C.M. dà atto che la carica di Presidente, a seguito dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni del 2011, era stata esercitata dal soggetto in questione fino a quella data solo "in via di fatto", e che dopo l'avvenuta proclamazione degli eletti conseguente alla rinnovazione del procedimento elettorale, lo stesso avrebbe dovuto assumere la carica di consigliere al momento dell'insediamento del nuovo Consiglio. Sulla base di tali premesse, il decreto dispone la sospensione dalla carica elettiva a far data dalla data di proclamazione dei nuovi eletti, limitandosi, dunque, a impedire che lo stesso potesse esercitare le funzioni di consigliere nell'insediando Consiglio. In relazione a tale ultimo profilo, ci si limita a segnalare che con legge regionale Molise 13 febbraio 2002, n. 2, recante disposizioni provvisorie sulla *prorogatio* degli organi regionali, è stato stabilito che, nelle more dell'approvazione del nuovo Statuto, in caso di annullamento giurisdizionale delle elezioni, gli organi regionali restano in carica fino alla proclamazione degli eletti a seguito del rinnovo del procedimento elettorale. Come è, tuttavia, noto, la Corte costituzionale, con sentenza 196/2003, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una legge della Regione Abruzzo che analogamente disponeva in ordine alla *prorogatio* degli organi della Regione, sul presupposto dell'incompetenza della legge, poiché la materia risulta affidata, dall'art. 123 Cost., direttamente alla fonte statutaria.

Le vicende del processo statutario della Regione Molise sono complesse e peculiari. Infatti, il Consiglio regionale ha approvato in data 22 febbraio 2011, in seconda deliberazione, il nuovo Statuto. Questo è stato sottoposto a referendum ed è stato impugnato dal governo innanzi alla Corte costituzionale. La Corte, con sentenza 21 marzo 2012, n. 63 ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate. Il Consiglio regionale nel frattempo ha approvato la legge regionale 13 febbraio 2012, n. 4 (in B.U. Molise n. 4 del 16 febbraio

2012), che ha revocato la deliberazione legislativa 22 febbraio 2011, n. 35 con cui il Consiglio, come detto, aveva approvato in seconda lettura lo Statuto. Con legge regionale 30 marzo 2012, n. 7 (in B.U. Molise n. 7 del 31 marzo 2012), è stata modificata la disciplina dei referendum regionali, con effetti anche sui procedimenti referendari in corso alla data di approvazione della legge, ed è stato previsto che i referendum statutari non possono svolgersi o, se già compiuti, perdono efficacia nell'ipotesi in cui il Consiglio regionale modifichi o revochi la legge di approvazione dello Statuto. Inoltre, è stato stabilito che le operazioni referendarie in corso alla data di scioglimento degli organi elettivi sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i dieci mesi successivi all'elezione dei nuovi organi. Infine, l'art. 3 di questa legge ha abrogato la legge regionale molisana 4/2012 ed ha stabilito l'espressa riviviscenza della deliberazione legislativa 22 febbraio 2011, n. 35 con la quale era stato approvato lo Statuto in seconda lettura. In seguito, il Consiglio regionale, benché fosse stato già pronunciato l'annullamento delle elezioni all'esito del doppio grado di giudizio, ha nuovamente approvato, con modificazioni, lo Statuto, e a seguito della seconda deliberazione il testo è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione in data 28 dicembre 2012. Lo Statuto non è stato promulgato<sup>25</sup>.

### *5. L'indizione delle nuove elezioni*

A seguito dell'annullamento delle elezioni del 2011 – ai sensi di quanto sino ad ora descritto – la comunità regionale molisana è tornata alle urne nel mese di febbraio del 2013. I comizi elettorali sono stati, infatti, convocati dal Prefetto della Provincia di Campobasso con decreto 27 dicembre 2012, n. 56527.

La predetta convocazione seguiva di qualche giorno la nota del Ministero dell'Interno 24 dicembre 2012, n. 5317 e va letta in uno con

---

(25) Su questa vicenda cfr. D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista A.I.C.*, 4 luglio 2012, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

quanto disposto dalla medesima autorità amministrativa che, con decreto 27 dicembre 2012, n. 56537 aveva stabilito la nuova composizione del Consiglio regionale, ridotta da trenta a venti componenti. Il presupposto normativo essenziale di quest'ultimo provvedimento, che pure richiamava i decreti legge approvati in materia dal governo Monti, era costituito dalla legge regionale Molise 5 ottobre 2012, n. 21 (*Disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 14 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*), con cui si stabilivano: *a*) la diversa composizione numerica del Consiglio regionale; *b*) il numero dei componenti della Giunta, fissato nel numero massimo di quattro assessori<sup>26</sup>.

La complessa vicenda sino ad ora descritta mette in luce come nel caso molisano si sia prodotto un improprio concorso tra fonti che, peraltro, su alcuni punti, per invero decisivi, pare stridere con quanto autorevolmente affermato dalla Corte costituzionale in più di una occasione.

È noto, infatti, che la giurisprudenza costituzionale (in particolare cfr. sentenze 196/2003 e 188/2011) ha ritenuto di competenza statutaria ogni decisione concernente il numero dei componenti degli organi della Regione, dichiarando la incostituzionalità, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che pretendessero di regolare la materia in assenza di fonte statutaria<sup>27</sup>.

---

(26) Cfr. sul punto quanto sostenuto da G. FERRAIUOLO, *Vice Presidente della Giunta, prorogatio e forma di governo regionale in Federalismi.it*, 2, 2010, spec. p. 23, il quale segnala che proprio alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale diviene significativa la posizione espressa dal Prefetto di Campobasso che nella premessa al decreto 56537/2012 si è limitato "a tener conto della legge regionale citata, quasi a volerne derubricare la portata a una mera valutazione di fatto e a distinguerla, comunque, dagli effettivi presupposti normativi del provvedimento (i decreti legge statali – quantomeno *coperti* dalla sentenza 198/2012 – individuati come da prassi attraverso la formula del 'visto')".

(27) Sulle sentenze cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1274 ss.; D. CARRARELLI, *La Corte riafferma la competenza statutaria nella determinazione del numero dei consiglieri regionali*, in *Giur. it.*, 2012, p. 1263 ss.

## 6. *Conclusioni*

Il tortuoso percorso seguito dalla Regione Molise rappresenta un esempio chiarissimo delle difficoltà del processo di attuazione del regionalismo italiano.

Basti pensare, a mero titolo di esempio, al fatto che in totale assenza di legittimazione, il Consiglio regionale, pur versando in una sorta di *prorogatio* di fatto, fondata su una legge regionale che, sul tema, è – come accertato dalla Corte costituzionale in altre occasioni – incompetente, nel periodo intercorso tra la pronuncia del TAR che ha annullato le elezioni del 2011 e la proclamazione dei nuovi eletti del 16 marzo 2013, ha approvato circa venti leggi, tra le quali si segnala quella, sopra richiamata, che ha regolato la composizione numerica degli organi di governo della Regione, addirittura modificando le determinazioni già assunte in ordine allo Statuto regionale, la cui nuova seconda deliberazione è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale in data 28 dicembre 2012.

È chiaro come la sorte del nuovo Statuto regionale molisano dipenda, allo stato, dalle scelte che verranno compiute dalla nuova maggioranza consiliare, che ha già annunciato a più riprese la volontà di rivedere i contenuti del testo in precedenza approvato su diversi aspetti, tra cui spicca quello relativo al numero dei componenti della Giunta, oggetto della legge regionale precedentemente richiamata.

