



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Parere n. 002 del 23/4/2021

Riferimento: richiesta di parere, a cura e firma del Presidente del Gruppo Consiliare “*Lega Salvini Campania*” (di séguito, per brevità, Gruppo Lega), l’On. Avv. Gianpiero Zinzi, dapprima acclarata al prot. 3502/e del 9/3/2021, oggettivata «*richiesta di parere ai sensi dell’articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25*», infine in data 31/3/2021 (prot. 4739/e) pervenuta alla Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania.

OGGETTO: parere

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta esprime il seguente

PARERE

A1) In via preliminare, circa la materia integrante la richiesta di parere.

La richiesta *de qua*, che abbiasi per qui ritrascritta, si compone della nota di trasmissione, recante il numero di protocollo e la sottoscrizione dell’On. Avv. Gianpiero Zinzi, nella qualità di Presidente del Gruppo Regionale “*Lega Salvini Campania*”.

A2) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l’ammissibilità della richiesta di parere.

Preliminarmente si osserva che la richiesta *de qua* è senz’altro ricevibile per i motivi da questa Consulta già ampiamente esposti nei precedenti pareri n. 1/2019, n. 2/2019 e n. 3/2019 ed ai quali integralmente si rinvia, con riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all’ormai definitivamente acclarata natura di organi dell’Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari.

Per ciò che, poi, concerne l’ammissibilità, nel merito, della richiesta medesima, si osserva che questa agevolmente si evince da quanto disposto dall’art. 57, comma 2, dello Statuto regionale, il quale, nella sua parte iniziale, dispone che «*La Consulta di garanzia statutaria esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania*», poi richiamato nell’art. 4, co. 1, L.R. 25/2018.

Circa, ancora, la ricevibilità della richiesta proposta, è solo il caso di precisare che essa ha meramente natura ermeneutica, non connessa a provvedimenti attualmente all’esame dell’Assemblea consiliare o di altri organi regionali. Tuttavia, anche su questi aspetti la Consulta ha già dichiarato la propria competenza a pronunciarsi (*cf.* tutti i pareri precedenti tranne il n. 3/2019, siccome riguardante materia referendaria).



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Si appalesa in ogni caso del tutto accettabile l'argomento relativo alla perdurante attualità e valenza del quesito (in potenza riproponibile nel tempo futuro) e, nella non sopravvenienza di normative novelle (in specie di rango costituzionale) *quatenus opus* impingenti al riguardo, anche del presente parere, giacché finalizzato a non più determinare l'insorgenza di incertezza interpretativa.

A3) Quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere.

Il quesito proposto attiene al tema relativo ai modi di elezione dei Presidenti delle Commissioni consiliari riservate all'opposizione. Siffatta tematica ha integrato una documentata nota che il Presidente del gruppo consiliare della Lega Campania, Avv. Gianpiero Zinzi, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 23 luglio 2018, n. 25, ha fatto pervenire a questo Organismo all'indomani di un iter istruttorio che s'era caratterizzato, in un primo tempo, dall'invio di una nota a firma del consigliere On. Prof. Severino Nappi, già indirizzata al Presidente del Consiglio Regionale della Campania e, in un secondo momento, dall'audizione dello stesso Presidente Zinzi.¹ Orbene, l'On. Avv. Zinzi ha indirizzato alla Consulta di Garanzia statutaria una richiesta di parere nei termini di seguito indicati:

“Lo Statuto della Regione Campania ed il Regolamento del Consiglio regionale hanno compiuto una scelta netta nel disegnare e attribuire specifiche prerogative all'opposizione consiliare. Questa scelta, rimarcata sotto vari profili, emerge, con assoluta chiarezza, con particolare riferimento alle Commissioni consiliari speciali e di inchiesta.

Infatti, l'art. 31, comma 2, 2° periodo, del Regolamento consiliare ad esse dedicato, nel richiamare quanto previsto dall'art. 44, comma 3, dello Statuto, prevede testualmente che le stesse debbano essere presiedute da un rappresentante dell'opposizione, senza però nulla indicare sulle modalità di elezione.

Ad avviso dello scrivente, in questa ipotesi, deve trovare applicazione il meccanismo del cd. voto “separato”, limitato cioè ai soli componenti dell'opposizione in seno all'organismo, in quanto solo tale modalità elettiva consente di evitare che la maggioranza possa interferire nella relativa votazione, facendo convergere i propri voti su di un candidato che, seppur appartenente alla minoranza, risulti a sé più gradito, determinando, in tal modo, un deciso affievolimento della garanzia di una rappresentatività dell'opposizione che sia «effettiva» e non meramente formale”.

B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta quanto segue

CONSIDERA

¹ Celebratasi sull'oggetto del quesito che intendeva proporre alla Consulta.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

circa i quesiti formulatile.

Il quesito, in buona sostanza, sottolinea che, nelle ipotesi richiamate, la rappresentatività che dovrebbe essere garantita è quella della minoranza e non dell'intero Corpo Elettorale e che tale rappresentatività è assicurata solo se all'elezione concorrano i membri del gruppo di cui il Consigliere eletto è espressione.

In questa prospettiva non è possibile trarre elementi a sostegno della tesi proposta dal richiedente, limitativa del diritto di voto dei componenti della maggioranza in Consiglio Regionale, in quanto una regola in tal senso dovrebbe rinvenire un espresso fondamento nella disciplina positiva, altrimenti profilandosi una deroga alla piena partecipazione dei consiglieri all'attività del Consiglio in cui essi siedono.

Lo *status* del Consigliere Regionale è configurato dall'art. 28 dello Statuto della Regione Campania (L.R. 6 del 28.09.2009), che ne indica la condizione attraverso la descrizione delle prerogative: esercizio delle "funzioni senza vincolo di mandato" (comma 1) e insindacabilità funzionale rispetto alle opinioni e ai voti espressi (comma 6). La norma statutaria, che richiama sostanzialmente le prerogative costituzionali (Cost. 67 e 122, IV comma) poste a tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (C. Cost. sent. n. 69/1985; in dottrina cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 325), è stata redatta in applicazione della legge n. 165 del 2 luglio 2004.

Il secondo comma dello stesso articolo 28 dello Statuto regionale precisa che l'acquisizione dello *status* di Consigliere si perfeziona all'atto della conclusione delle procedure di proclamazione.

La regola del divieto di mandato imperativo, prevista dall'art. 67 Cost. per gli eletti al Parlamento, è applicabile anche ai Consiglieri regionali, in ragione della loro valenza rappresentativa rispetto alla comunità regionale di riferimento, come espressamente richiamato dall'art. 4 della citata legge n. 165/2004, che pone questo principio tra quelli fondamentali nella disciplina del sistema elettorale regionale, al quale le Regioni sono tenute a conformarsi nell'esercizio della loro potestà legislativa ex art. 122 Cost., I comma.

Sulla scorta del dettato normativo, l'art. 28, I comma, dello Statuto regionale, ha disciplinato lo status dei Consiglieri regionali, che "**rappresentano l'intera Regione ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato**", al fine di tutelarne l'indipendenza nei confronti dei partiti nelle cui liste sono stati eletti e del Gruppo consiliare a cui hanno aderito. Quindi, il Consigliere regionale non può indirizzare lo svolgimento del proprio mandato a favore di questi ultimi, ma, al contrario, è libero e indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, rappresentate solo dalla volontà popolare, espressa attraverso le elezioni.

Lo Statuto, nel precisare al primo comma dell'art. 26 che "*Il Consiglio regionale rappresenta le comunità della Regione*", stabilisce, attraverso le seguenti disposizioni, specifiche prerogative per l'opposizione consiliare:

- art. 26, comma 4, lett. l) il Consiglio: *elegge i delegati della Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica assicurando la rappresentanza delle minoranze;*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- art. 33, comma 5 (Statuto dell'opposizione): *La presidenza delle commissioni di controllo è assegnata all'opposizione;*
- art. 35, comma 1 (Elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza): *Nella composizione dell'Ufficio di presidenza è assicurata la rappresentanza dell'opposizione ed il rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini. Ove possibile, ciascun sesso deve essere rappresentato da almeno due consiglieri, uno di maggioranza ed uno di opposizione, proseguendo, al III comma: Alla elezione dei due vice-presidenti, dei due segretari e dei due questori si procede con tre votazioni separate a scrutinio segreto. **Ogni consigliere vota un solo nome.** Risultano eletti, in ciascuna votazione, i due consiglieri, uno della maggioranza ed uno dell'opposizione, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti;*
- art. 44, III comma (Commissioni d'inchiesta): *La presidenza delle commissioni d'inchiesta compete ad un consigliere regionale appartenente all'opposizione.*

Anche nel Regolamento del Consiglio regionale non si rileva alcuna esplicita disposizione sull'applicazione del metodo di voto separato tra i criteri posti a garanzia della partecipazione alle Commissioni speciali e di inchiesta delle minoranze consiliari:

- art. 31, comma 2 (Commissioni consiliari speciali): *Le Commissioni speciali sono composte secondo le modalità stabilite per le Commissioni permanenti, nei limiti di cui all'articolo 41 dello Statuto. Per la Presidenza si applica l'articolo 44, comma 3 dello Statuto;*
- art. 53, comma 4 (Commissioni d'inchiesta): *Le Commissioni sono presiedute da un consigliere appartenente alla opposizione.*

Attraverso la lettura delle richiamate norme è possibile rilevare che l'unica previsione sul metodo di elezione riservata ai componenti dell'opposizione è quella stabilita dal terzo comma dell'art. 35 dello Statuto per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza, nel quale, precisando che **ogni consigliere vota un solo nome per eleggere i due componenti uno della maggioranza e uno dell'opposizione**, si stigmatizza che l'elettorato attivo è riconosciuto a tutti i Consiglieri Regionali, mentre quello passivo, nel caso di specie, è orientato a garantire l'elezione di un componente dell'opposizione secondo la regola del voto limitato.

Pertanto, una regola diversa, indirizzata secondo il meccanismo del 'voto separato', qualora fosse stata immaginata dal legislatore regionale, avrebbe dovuto rinvenire un fondamento normativo espresso nello Statuto e nel Regolamento consiliare, nel caso di specie mancante. Una interpretazione orientata nel senso indicato dal parere richiesto sarebbe, pertanto, contraria al fondamento democratico dell'ordinamento regionale, oltre che alla rappresentanza popolare dalla quale discende il mandato elettorale e lo stesso elettorato attivo di ogni Consigliere.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Infatti, dal quadro normativo così ricostruito, non si rinvengono dati da cui si possa desumere che i rappresentanti della maggioranza debbano astenersi dalla votazione finalizzata alla designazione del rappresentante di minoranza, né una tale regola potrebbe dedursi in via interpretativa, atteso che una siffatta limitazione dovrebbe riscontrare un espresso fondamento nella disciplina positiva, ponendo una deroga alla piena partecipazione dei Consiglieri all'attività del Consiglio in cui essi siedono.

Una interpretazione orientata nel senso del voto separato, in assenza di una espressa previsione Statutaria, sarebbe peraltro contraria al principio democratico (art. 1, secondo comma, Cost.), al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e al principio di adeguata rappresentatività del voto (art. 48 Cost.), comportando una compressione dei principi di piena democraticità e di pluralismo del sistema rappresentativo.

Le norme costituzionali evocate come parametro di riferimento riguardano l'astratta possibilità di esercitare il diritto di elettorato in condizioni di parità ed eguaglianza, diritto che sarebbe compresso da una interpretazione orientata in senso limitativo, che finirebbe per violare il principio di cui all'art. 1, Il comma, Cost. e, con esso, l'art. 26 dello Statuto, limitando in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto e, quindi, il fondamentale principio della sovranità popolare.

Ma non solo, in quanto un'interpretazione orientata verso un voto separato, come garanzia di partecipazione dell'opposizione consiliare nelle Commissioni speciali e di inchiesta, finirebbe per recare un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo, senza che si possa rinvenire un'adeguata *ratio* giustificativa nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

La previsione del voto limitato, strumento di tutela delle minoranze nelle assemblee elettive, lascia intendere che il legislatore regionale abbia voluto assicurare a tutte le forze politiche presenti in Consiglio la possibilità di scegliere un componente a sé gradito, valorizzando l'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto.

In tal senso milita anche la previsione della normazione "rafforzata" data dal D.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), richiamata in senso contrario nella richiesta di parere, pur nella piena consapevolezza che tale norma abbia rilevanza esclusivamente per gli Enti Locali territoriali e non per le Regioni. Anche in questo caso il legislatore, all'art. 27, comma 2, si è premurato di prevedere, per le sole Comunità Montane, il sistema del voto limitato, quale strumento di tutela delle minoranze, sistema di cui il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, con parere del 08.06.2005, ha inteso fare applicazione analogica per le Unioni di Comuni, sulla scia dell'ordinanza n. 223/2000 del T.A.R. Lombardia, Milano, che ha disposto «*la presenza di un esponente politico della minoranza - quale essa sia - nel ruolo rappresentante comunale nell'Unione dei Comuni è idonea di per sé a salvaguardare il fisiologico ruolo dell'opposizione e, quindi, la tutela della*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

minoranza, restando irrilevante, quindi, che l'esponente della minoranza possa essere eletto anche con i voti della maggioranza».

Deve, quindi, concludersi che, come le minoranze consiliari concorrono all'elezione dei componenti delle maggioranze, così da rafforzare l'investitura dei membri dell'Assemblea regionale, così è per l'inverso, come nel caso di elezione limitata ad una sola di tali componenti secondo le previsioni statutarie, dovendosi quindi ritenere correttamente applicata la regola del voto limitato e non del voto separato.

*

La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere.

Napoli, lì 23/4/2021

f.to Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (Presidente)

f.to Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito (Vice-Presidente – relatore)

f.to Avv. Adolfo Russo (componente - correlatore)

f.to Avv. Domenico Santonastaso (componente)