

Firenze, 25 marzo 2013.

Con lettera del Presidente del Consiglio Regionale datata 13.03.2013, è stata sottoposta a questo Collegio di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 14 bis della L.R. n. 24/2008, la richiesta di esprimere un suo formale parere sul seguente argomento: *“quale sia la procedura da seguire per procedere alla surroga dei consiglieri regionali eletti come candidati regionali allorquando tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti, in conseguenza di quanto disciplinato dal testo della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta Regionale)”*.

---*---

La problematica oggetto della richiesta del suddetto parere, attinente alla necessità di individuare la corretta procedura da seguire per provvedere alla surroga dei consiglieri regionali eletti come candidati regionali allorquando tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti, nel rispetto di quanto disposto in materia dalla L.R. n. 25/2004, prende le mosse da una nota pervenuta al Presidente del Consiglio Regionale in data 27.02.2013, con la quale la Segretaria del Partito Democratico di Prato ha avanzato una sua richiesta di chiarimenti in merito alla procedura in questione, a seguito dell'intervenuta situazione di incompatibilità venutasi a prospettare per due consiglieri regionali, eletti come candidati regionali nelle liste del Partito Democratico-Riformisti Toscani alle elezioni regionali del 2010, divenuti parlamentari a seguito delle recenti elezioni nazionali del 2013, e della conseguente necessità di una loro prossima surrogazione, ai sensi dell'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004, considerato in fatto che non sarà possibile provvedere a surrogare detti due consiglieri regionali con i due migliori candidati non eletti che li seguivano nell'ordine di elencazione dei candidati regionali della stessa lista, atteso che tale lista regionale risulta essersi pacificamente esaurita, e che, conseguentemente, si dovrà provvedere a surrogare detti due consiglieri regionali con i due migliori candidati non eletti delle liste provinciali dello stesso partito, che hanno riportato il quoziente elettorale con il resto più alto tra quelli non utilizzati per l'elezione di un consigliere regionale e che, nel caso in questione, così come attestato dal relativo verbale dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Firenze pervenuto il 16.04.2010, risultano essere pacificamente, nell'ordine, quella di Firenze (con 8 candidati non eletti), quella di Pistoia (con 3 candidati non eletti), quella di Prato (con 2 candidati non eletti), quella di Pisa (con 4 candidati non eletti) ed, infine, quella di Grosseto (con 1 candidato non eletto). Con la suddetta nota pervenuta al Presidente del Consiglio Regionale in data 27.02.2013, la Segretaria del Partito Democratico di Prato ha formulato, peraltro, una propria argomentata interpretazione in merito alla procedura in questione, nella particolare ipotesi in cui, come sembrerebbe da notizie di stampa, il primo dei non eletti della seconda lista provinciale con il migliore

quoziente elettorale, dovesse rinunciare ad assumere la carica di consigliere regionale, per potere continuare a svolgere il suo attuale incarico istituzionale. In una tale particolare ipotesi, la Segretaria del Partito Democratico di Prato ritiene che la carica di consigliere regionale dovrebbe andare, non già a colui che risulta venire subito dopo il rinunciante quale migliore candidato non eletto della medesima lista provinciale di Pistoia, e cioè della medesima seconda lista provinciale con il migliore quoziente elettorale, e via via a scorrimento fino ad esaurimento dei candidati non eletti di una tale lista provinciale, prima di passare alla lista provinciale successiva, ma, bensì, a colui che risulta essere il primo dei non eletti della lista provinciale di Prato, e cioè della terza e successiva lista provinciale che ha riportato il migliore quoziente elettorale, non dovendosi procedere, cioè, nel suddetto meccanismo di scorrimento della lista su base provinciale, ma dovendosi subito passare ad attingere alla lista provinciale successiva, nel caso, quale quello in esame, di una surroga che riguardi un consigliere eletto su base regionale, e non su base provinciale (nonostante il precedente sfavorevole a tale sua tesi, consistente nel caso della surroga della consigliera Scaletti, candidata provinciale, a sua volta surrogante il candidato regionale Pardi, nell'ambito della lista dell'Italia dei Valori, di cui alla deliberazione del Consiglio Regionale n. 42/2010).

Al fine di potere rispondere al quesito contenuto in tale nota della Segretaria del Partito Democratico di Prato, in data 08.03.2013, il Presidente del Consiglio Regionale ha provveduto, in prima istanza, a richiedere al Segretario Generale del Consiglio Regionale di fargli avere una nota in proposito da parte dell'Ufficio competente per la predisposizione delle proposte di delibera di surroga dei consiglieri regionali, nota che gli è pervenuta in data 12.03.2013.

In sintesi, con la sua nota datata 12.03.2013, l'Ufficio competente per la predisposizione delle proposte di delibera di surroga dei consiglieri regionali ha fornito un'interpretazione opposta rispetto a quella prospettata dalla Segretaria del Partito Democratico di Prato, ritenendo che, anche in un caso, quale quello in discussione, di surroga che riguardi due consiglieri eletti su base regionale ai sensi dell'art. 21, comma 1, della L.R. n. 25/2004, in mancanza di altri candidati regionali appartenenti alla stessa lista, essendo già stati tutti eletti a suo tempo alla carica di consigliere regionale, nel rispetto del numero massimo di cinque previsto dall'art. 8, comma 3, della L.R. n. 25/2004, e dunque dovendosi attingere alle due liste provinciali della stessa lista che abbiano riportato il miglior quoziente elettorale non utilizzato, e cioè alle liste provinciali del Partito Democratico-Riformisti Toscani di Firenze, prima, e di Pistoia poi, nell'eventuale ipotesi di non assunzione della carica di consigliere da parte di uno o di entrambi i migliori candidati non eletti di tali due liste, occorra procedere allo scorrimento nell'ambito delle medesime liste fino ad esaurimento, solo in quest'ultimo caso potendo e dovendo andare ad attingere ai migliori candidati non eletti delle liste provinciali successive, nel rispettivo ordine di graduatoria dei migliori resti, e cioè Prato, Pistoia ed infine Grosseto.

A seguito di tutto ciò, stante la delicatezza della materia dibattuta e la contrapposizione di opinioni venutasi a determinare in proposito, in data 13.03.2013, il Presidente del Consiglio Regionale ha ritenuto opportuno di

richiedere a questo Collegio di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 14 bis della L.R. n. 24/2008, di formulare un suo parere sull'argomento di cui in epigrafe.

---*---

Al fine di poter sciogliere il nodo interpretativo sopra evidenziato, occorre confrontarsi, nell'ambito della Regione Toscana, con le disposizioni contenute nella L.R. n. 24/2008 (e sue successive modificazioni a seguito della L.R. n. 74/2004, della L.R. n. 50/2009 e della L.R. n. 66/2011), contenente le norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale.

Del resto, non bisogna dimenticare che l'art. 122, comma 1, della Costituzione della Repubblica Italiana (come sostituito dall'art. 2 della Legge Costituzionale n. 1/1999) dispone in materia che: *"Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica ..."*.

Ed in particolare, occorre confrontarsi con la disposizione di legge che si occupa della surroga dei consiglieri regionali che cessano dalla loro carica per dimissioni o per altra causa, e cioè l'art. 24 della L.R. n. 25/2004, che, ai commi 1 e 2, così stabilisce:

"1. Il consigliere regionale che cessa dalla carica, per dimissioni o altra causa, è surrogato dal primo candidato non già eletto che lo segue nell'ordine di elencazione dei candidati della stessa lista provinciale nella quale è stato eletto il consigliere cessato dalla carica.

2. Il candidato regionale, eletto ai sensi dell'articolo 21, comma 2, che cessa dalla carica di consigliere regionale è surrogato dal candidato regionale che lo segue nell'ordine di elencazione dei candidati regionali dello stesso gruppo di liste, se non già eletto alla carica di consigliere regionale. In mancanza di altro candidato regionale da eleggere per lo stesso gruppo, il candidato regionale che cessa dalla carica è surrogato dal candidato, che si colloca più in alto nell'ordine di elencazione dei candidati non già eletti, della lista provinciale che fa parte del gruppo di liste che ha presentato il candidato regionale e che ha, rispetto alle altre liste provinciali del gruppo di liste, il quoziente elettorale, di cui all'articolo 21, comma 4 (o, nel caso, di cui all'articolo 21, comma 5), con il resto più alto tra quelli non utilizzati per l'elezione di un consigliere regionale".

La norma è articolata, in quanto, a monte, è articolata la procedura di candidatura ed elezione dei consiglieri regionali regolata dalla L.R. n. 25/2004, considerato che il sistema elettorale della Regione Toscana è contrassegnato da due tipologie di liste dalle quali attingere per l'elezione dei consiglieri regionali: una lista a livello generale, al cui interno il numero dei candidati non può peraltro essere superiore a cinque, ed una lista a livello provinciale, per ciascuna provincia, al cui interno il numero massimo dei candidati è determinato in misura proporzionale rispetto alla popolazione risultante come ivi residente nell'ultimo censimento generale, come ben precisato dall'art. 8, comma 3, della L.R. n. 25/2004 medesima. E tali due tipologie di liste sono, tra loro, in un rapporto di sussidiarietà, atteso che, in ragione del rispettivo risultato elettorale, i seggi sono ripartiti sì tra i candidati inseriti nella lista regionale, i c.d. candidati regionali, e le liste provinciali come stabilito dall'art. 21, comma 1, della L.R. n. 25/2004, ma prima si procede all'assegnazione dei

seggi ai candidati regionali ed alla loro relativa elezione, ed in particolare, nei limiti del numero di seggi assegnato, è eletto il candidato regionale ovvero, se più di uno, sono eletti i candidati regionali secondo il loro ordine di presentazione, così come stabilito dall'art. 21, comma 2, della L.R. n. 25/2004 medesima, e solo dopo si procede all'assegnazione degli eventuali seggi ulteriori ai candidati inseriti nelle liste provinciali, i c.d. candidati provinciali, così come stabilito dall'art. 21, comma 3, della L.R. n. 25/2004 medesima, e ciò in ragione del migliore posizionamento ottenuto da ciascuna lista provinciale secondo i complessi meccanismi di calcolo regolati dall'art. 21, commi 4 e 5, della L.R. n. 25/2004 medesima, ed in particolare, nei limiti del numero di seggi assegnato a ciascuna lista provinciale, è eletto il candidato provinciale ovvero, se più di uno, sono eletti i candidati provinciali secondo il loro ordine di presentazione, così come stabilito dall'art. 21, comma 6, della L.R. n. 25/2004 medesima, fatti salvi però i casi eventualmente imposti dal necessitato rispetto della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 22 della L.R. n. 25/2004 medesima, che garantisce l'elezione di almeno un consigliere in ciascuna circoscrizione provinciale, così da aversi in Consiglio Regionale una rappresentanza il più equilibrata possibile di tutti i suoi territori provinciali.

Una tale articolata procedura di candidatura ed elezione dei consiglieri regionali, si riflette, inevitabilmente e, ci si consenta, ragionevolmente, sulla connessa procedura di surroga dei consiglieri regionali, che, nel corso della legislatura, cessino dalla loro carica per dimissioni o per altra causa, e cioè anche per eventuali cause di sopravvenuta incompatibilità, tra le quali può ben citarsi, proprio ricorrendo essa nel caso in esame, quella conseguente alla elezione di uno o più consiglieri regionali ad una delle due Camere del Parlamento, a norma dell'art. 122, comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana (come sostituito dall'art. 2 della Legge Costituzionale n. 1/1999).

In effetti, la procedura di surroga dei consiglieri regionali delineata dal già citato art. 24, commi 1 e 2, della L.R. n. 25/2004 tiene opportunamente conto della differenza che sussiste, per quanto sopra ampiamente detto, tra i consiglieri regionali eletti ai sensi dell'art. 21, comma 2, della L.R. n. 25/2004 stessa, quali candidati regionali, ed i consiglieri regionali eletti, invece, ai sensi dell'art. 21, comma 3, della L.R. n. 25/2004 stessa, quali candidati provinciali.

In particolare: mentre per il candidato provinciale eletto ai sensi dell'art. 21, comma 3, della L.R. n. 25/2004, che cessa dalla carica di consigliere regionale, è bastato più semplicemente prevedersi che: *"... è surrogato dal primo candidato non già eletto che lo segue nell'ordine di elencazione dei candidati della stessa lista provinciale nella quale è stato eletto il consigliere cessato dalla carica"*, così come stabilito dal comma 1 dell'art. 24 della L.R. n. 25/2004 in esame; per il candidato regionale eletto ai sensi dell'art. 21, comma 2, della L.R. n. 25/2004, che cessa dalla carica di consigliere regionale, è stato giustamente necessario, non solo prevedersi che: *"...è surrogato dal candidato regionale che lo segue nell'ordine di elencazione dei candidati regionali dello stesso gruppo di liste, se non già eletto alla carica di consigliere regionale"*, così come stabilito dal comma 2, primo periodo, dell'art. 24 della L.R. n. 25/2004 in esame, ma anche, per la ben probabile ipotesi della mancanza di un altro candidato regionale della stessa lista da eleggere in sua surrogazione, in quanto anch'egli già eletto alla

carica di consigliere regionale, stante il numero massimo assai limitato di candidati regionali che si possono inserire in lista ai sensi dell'art. 8, comma 3, della L.R. n. 25/2004 stessa, che fa sì che, specie nel caso di una lista particolarmente votata, esso sia facilmente raggiunto e superato, così come del resto è avvenuto nel caso in esame, prevedersi ulteriormente che: *"In mancanza di altro candidato regionale da eleggere per lo stesso gruppo, il candidato regionale che cessa dalla carica è surrogato dal candidato, che si colloca più in alto nell'ordine di elencazione dei candidati non già eletti, della lista provinciale che fa parte del gruppo di liste che ha presentato il candidato regionale e che ha, rispetto alle altre liste provinciali del gruppo di liste, il quoziente elettorale, di cui all'articolo 21, comma 4 (o, nel caso, di cui all'articolo 21, comma 5), con il resto più alto tra quelli non utilizzati per l'elezione di un consigliere regionale"*, così come stabilito dal comma 2, secondo periodo, dell'art. 24 della L.R. n. 25/2004.

In una tale seconda ipotesi, dunque, si ha una surrogazione del candidato regionale eletto ai sensi dell'art. 21, comma 2, della L.R. n. 25/2004, che cessa dalla carica di consigliere regionale, non già con un altro candidato regionale, in specie quello non eletto che lo segue per primo nell'ordine di elencazione della sua lista regionale ovvero, laddove ciò non sia possibile, con quello successivo e via via a scorrimento fino ad esaurimento dei candidati non eletti di una tale lista regionale a norma dell'art. 24, comma 2, primo periodo, della L.R. n. 25/2004, che è la situazione prescelta in via principale dal nostro legislatore regionale, ma, bensì, con un candidato provinciale, in specie il primo dei non eletti della lista provinciale che risulta avere avuto il quoziente elettorale con il resto più alto tra quelli non utilizzati per l'elezione di un consigliere regionale ovvero, laddove ciò non sia possibile, con quello successivo e via via a scorrimento fino ad esaurimento dei candidati non eletti di una tale lista provinciale, solo a quel punto passandosi ai candidati non eletti della lista provinciale che segue, a norma dell'art. 24, comma 1, della L.R. n. 25/2004, che è la soluzione scelta in via subordinata dal nostro legislatore regionale, per evitare un qualsiasi possibile *empasse* della sovra detta procedura surrogatoria.

È del tutto evidente, quindi, che un candidato provinciale è e rimane per sempre tale, sia che egli sia stato eletto in via diretta ai sensi dell'art. 21, commi 3, 4 e 5, della L.R. n. 25/2004, sia che egli sia stato eletto in via surrogatoria ai sensi dell'art. 24, comma 1, della L.R. n. 25/2004 e sia, anche, che egli sia eletto in via surrogatoria sussidiaria, per mancanza di candidati regionali, ai sensi dell'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004, e ciò, ancor più, laddove egli risulti ineleggibile ovvero non accetti la sua elezione a consigliere regionale ed opti, invece, ad esempio, per altri e diversi incarichi istituzionali, situazione questa che sembrerebbe potersi ipotizzare anche nel caso in esame, e che peraltro presenta una situazione di evidente analogia con l'ipotesi disciplinata dall'art. 23, comma 1, della L.R. n. 25/2004 medesima, ove, del pari, è previsto che, in caso di candidato provinciale che risulti eletto in più liste provinciali e che necessariamente opti per l'elezione in una determinata lista provinciale, egli sia sostituito dal primo candidato non eletto che lo segue nell'ordine di elencazione dei candidati dell'altra lista provinciale non prescelta. E tutto quanto finora detto risulta, oltretutto, pienamente conforme anche a quanto è previsto, a livello nazionale, dall'art. 16, comma 1, della Legge n.

108/1968, contenente le *“Norme per la elezione dei consigli regionali a statuto normale”*, in tema di surrogazioni tra candidati della stessa lista e circoscrizione, laddove esso così testualmente recita: *“Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che, nella stessa lista e circoscrizione, segue immediatamente l'ultimo eletto”*.

---*---

Orbene, fermo tutto quanto finora si è detto a livello generale, veniamo al caso particolare di surroga che ci occupa, che, è bene ricordarlo, riguarda due consiglieri eletti su base regionale, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della L.R. n. 25/2004, in indiscussa mancanza di altri candidati regionali appartenenti alla stessa lista da potere loro essere surrogati, essendo già stati tutti eletti a suo tempo alla carica di consigliere regionale, nel rispetto del numero massimo di cinque previsto dall'art. 8, comma 3, della L.R. n. 25/2004 stessa, e dunque un caso di surroga che impone di doversi procedere, ai sensi dell'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004 stessa, attingendo dalle due liste provinciali che hanno riportato, nell'ordine, il miglior quoziente elettorale non utilizzato, e cioè, pacificamente, le liste provinciali del Partito Democratico-Riformisti Toscani di Firenze e di Pistoia, al fine di potere individuare i due candidati provinciali da surrogare ai due suddetti consiglieri, eletti come candidati regionali nelle liste del Partito Democratico-Riformisti Toscani alle elezioni regionali del 2010 e poi eletti alla Camera dei Deputati a seguito delle recenti elezioni nazionali, così da risultare incompatibili con il loro incarico, ai sensi dell'art. 122, comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana.

In tale caso di più di una surrogazione di consigliere regionale, in difetto di altri candidati regionali appartenenti alla stessa lista da potere loro essere surrogati, seppure l'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004 in questione nulla dice esplicitamente al riguardo, vi è da ritenere infatti che, una volta attinto per il primo consigliere regionale da surrogare dalla lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente elettorale non utilizzato, per i successivi consiglieri regionali da surrogare si debba invece procedere ad attingere dalle liste provinciali successive, ed in particolare, per il secondo consigliere regionale da surrogare dalla seconda lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente elettorale non utilizzato e così via per le surrogazioni successive, e ciò nel rispetto, innanzitutto, del principio di proporzionata ed equilibrata rappresentanza territoriale immanente al sistema elettorale della Regione Toscana, per come disegnato dalla L.R. n. 25/2004, in specie per quanto attiene la procedura di candidatura ed elezione dei consiglieri regionali ivi regolata, nonché nel rispetto della determinazione del maggiore resto di ciascuna lista provinciale che si esaurisce evidentemente ogni volta che si procede all'assegnazione di un seggio alla relativa lista provinciale ed ai candidati ivi presenti, in via diretta ovvero in via surrogatoria, così come indicato dall'art. 21, commi 4 e 5, dalla L.R. n. 25/2004, richiamato, a tale specifico proposito, proprio dall'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004 stessa.

Peraltro, una tale prospettata soluzione interpretativa risulta suffragata anche dalla indiscussa soluzione che fu data nell'aprile 2010 dal Consiglio Regionale al precedente ed analogo caso della surroga dei tre consiglieri regionali della lista Italia dei Valori (ci si riferisce ai candidati regionali Alfano, Evangelisti e Pardi).

In una situazione del genere, nell'eventuale ipotesi di non assunzione della carica di consigliere da parte di uno o di entrambi i migliori candidati non eletti di tali due liste, si ritiene, per tutto quanto sopra si è detto a livello generale, che si debba procedere allo scorrimento nell'ambito delle due medesime liste provinciali fino ad esaurimento, solo in quest'ultimo caso potendosi e dovendosi andare ad attingere ai migliori candidati non eletti delle liste provinciali successive, nel rispettivo ordine di graduatoria dei migliori resti, e cioè delle liste provinciali, rispettivamente, di Prato, Pistoia ed, infine, Grosseto. In tal senso, concordandosi con l'interpretazione fornita a tale proposito da parte dell'Ufficio competente per la predisposizione delle proposte di delibera di surroga dei consiglieri regionali, con la sua nota del 12.03.2013, di cui in atti. Ed in specie, concordandosi nel ritenere che, nel caso in questione, ove si deve attingere alle liste provinciali, in mancanza di candidati regionali, la regola da applicare è quella in forza della quale il seggio vacante è da considerare di pertinenza della lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente, e cioè il maggiore peso elettorale sul piano territoriale, all'interno della stessa coalizione, stante anche quanto disposto dall'art. 21 della L.R. n. 25/2004, e non del singolo candidato in essa presente, pena altrimenti la violazione del principio di giusta ed equa proporzionalità della rappresentanza territoriale, imposto dalla normativa contenuta nella legge elettorale della Regione Toscana. L'eventuale passaggio alla lista provinciale successiva in termini di migliore quoziente elettorale, ed ai candidati ivi presenti, può e deve pertanto avvenire solo dopo che si sia esaurita la lista dei candidati della lista provinciale che la precede, senza che si sia riusciti a individuare un candidato che sia surrogabile, in forza del sistema a scorrimento nell'ambito della lista provinciale, fissato dall'art. 24, comma 1, della L.R. n. 25/2004, senza alcuna eccezione di sorta. Oltretutto, una tale prospettata interpretazione risulta suffragata anche dalla incontestata soluzione che fu data, con la deliberazione 07.05.2010 n. 42, dal Consiglio Regionale al precedente ed analogo caso della surroga della consigliera Scaletti, che era una candidata provinciale della lista Italia dei Valori di Firenze, la quale, in precedenza, aveva surrogato il candidato regionale Pardi, ai sensi dell'art. 24, comma 2, secondo periodo, della L.R. n. 25/2004, che è stata sostituita dal consigliere Russo, cioè dal candidato provinciale che la seguiva nell'ordine di elencazione della lista provinciale di Firenze medesima.

---*---

Nelle sopra esposte considerazioni risulta in definitiva essere il parere di questo Collegio di Garanzia Statutaria, in relazione alla richiesta di consulenza formulata dal Presidente del Consiglio Regionale, con la lettera del 13.03.2013.