

Presidente Claudio Simonelli
Componenti Corrado Canfora
Renzo Capelletto
Francesco Dassano
Gian Mario Giolito
Jörg Luther
Carla Spagnuolo

PARERE n. 1/2010

La Commissione di garanzia, nella seduta del 7 aprile 2010, presenti i commissari Claudio Simonelli, Corrado Canfora, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, assente la commissaria Carla Spagnuolo, sentito il relatore Jörg Luther, ha espresso con votazione unanime il seguente parere.

1. La Presidente della Giunta regionale con lettera del 15. 3. 2010, n. prot. 4731/DB05/PRES, ha richiesto parere *“in ordine alle problematiche poste dal D.L. n. 29/2010, per quanto attiene ai rapporti fra fonti normative, statale e regionale, nella disciplina per l’elezione del Consiglio regionale e ai possibili punti di conflitto, avuto riguardo alla vigente legislazione piemontese”, “anche in vista della auspicabile discussione e approvazione nella IX legislatura di una organica legge elettorale”*.

2. La richiesta è ammissibile in quanto verte *“sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato”* (art. 92 co. 1 let. b) dello Statuto. In armonia con le funzioni giurisdizionali riservate alla Corte costituzionale (art. 134 e 127 co. 2 Cost.), le cui sentenze comunicate al Consiglio regionale del Piemonte hanno forza di giudicato costituzionale (art. 136 co. 1 Cost.), spetta alla Commissione di garanzia solo informare le scelte del Presidente della Regione, giusta l’autorizzazione della Giunta, di promuovere questione di legittimità costituzionale, di rinunciarvi o di impartire istruzioni a chi rappresenta la Regione in giudizio, scelte che possono condizionare quelle future degli organi della Regione in merito all’esercizio delle attribuzioni in questione. Il parere non vincolante della Commissione di garanzia è pienamente compatibile con le attribuzioni delle giurisdizioni statali, in quanto finalizzato all’esercizio del potere di promuovere questioni di legittimità ex art. 127 co. 2 Cost., restando preclusa ogni altra *“valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione (...) estranea alla sfera delle attribuzioni regionali”* (sent. n. 200/2008 Corte costituzionale). Questa funzione consultiva della Commissione di garanzia, contribuendo alla cultura istituzionale della democrazia regionale, è garanzia dell’autonomia della Regione (art. 114 Cost.) e dei cittadini che la partecipano, osservando la Costituzione e le leggi.

3. Il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (“Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”) è composto da due articoli. Il primo è rubricato “Interpretazione autentica degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108” e contempla tre commi riferiti agli art. 9, commi 1 e 4, e art. 10 co. 5 di detta legge concernenti le modalità di “presentazione delle liste” e di “autenticazione delle firme” nonché la revocabilità e impugnabilità della decisione dell’Ufficio centrale circoscrizionale in merito all’ammissione delle liste. Un ulteriore comma dispone la retroattività per i procedimenti in corso e regola gli effetti del primo comma, istituendo un procedimento di presentazione delle liste *ad hoc*. Il secondo articolo stabilisce una “Norma di coordinamento del procedimento elettorale”, applicabile alle “consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010”, che proroga il termine per l’affissione del manifesto con le liste dei candidati, stabilito all’art. 11 n. 5) della stessa legge dal quindicesimo al sesto giorno antecedente quello della votazione. Si tratta di un atto avente forza di legge che disciplina il procedimento elettorale, in parte interpretando, in parte derogando alla legge statale previgente.

Tale disciplina incide sull’attribuzione legislativa regionale riguardante “*il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali (...) nei limiti dei principi stabiliti con legge della Repubblica*” (art. 122 co. 1 Cost.). Si deve ritenere invasa e lesa tale attribuzione, se alla luce di un’interpretazione del suo ambito materiale (4.) e temporale di applicazione (5.) le disposizioni del decreto incidono anche nella parte in cui contengono solo disposizioni di interpretazione autentica delle norme statali previgenti (6.) e sono territorialmente e materialmente applicabili nella e alla Regione Piemonte (7.). Un’invasione o lesione è invece da escludere se contengono disposizioni di principio o rientrano anche in altre materie di competenza statale che pongono limiti a quella regionale (8ss..). Resta precluso alla Commissione di garanzia ogni giudizio su profili non collegati alle attribuzioni regionali e sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge, non invece la valutazione degli aspetti dell’autonomia regionale che possono influire sulla valutazione della straordinarietà del caso (10.).

4. L’attribuzione regionale di cui all’art. 122 co. 1 Cost., creata dall’art. 2 della legge cost. n. 1/1999, precede l’attribuzione della potestà statutaria cui è riservata la scelta tra elezione diretta o indiretta del Presidente della Giunta regionale (art. 122 co. 4 Cost.) nonché la disciplina della forma di governo, dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione e dell’esercizio dei diritti politici inerenti alla democrazia diretta e partecipativa, sempre in armonia con la Costituzione (art. 123 co. 1 Cost.). In questo contesto, “il sistema di elezione” non è necessariamente sinonimo né di “leggi elettorali” e “legislazione elettorale” di cui all’art. 117 co. 2 lett. f) e p) Cost., né del concetto di “sistema elettorale” elaborato dalla scienza politica come l’insieme delle regole relative alla trasformazione dei voti in cariche. L’interpretazione data alla versione originale dell’art. 122 Cost. (“sistema d’elezione”) soprattutto da parte della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (“Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”), modificata e integrata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, indica la base di partenza (Corte costituzionale, sent. n. 196/2003: “*la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni*”) anche per la disciplina dei principi fondamentali da parte del legislatore statale (art. 4 Legge 2 luglio 2004, n. 165 “Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”). Se i sistemi di elezione regionali possono poi differenziarsi da quelli vigenti a livello statale e locale, si potranno differenziare legittimamente i sistemi politici, ma non necessariamente anche la disciplina dei requisiti e delle modalità per l’esercizio dei diritti

politici di elettorato attivo e passivo del cittadino, ferma restando la diversificazione consentita dall'esplicita attribuzione alla Regione del compito di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini (art. 117 co. 7 Cost.) e della materia concorrente delle ineleggibilità e incompatibilità (art. 122 co. 1 Cost.), peraltro inclusiva delle ipotesi di "incandidabilità". Anche alla luce del "Codice di buona condotta in materia elettorale" approvato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa del 2002, per "sistema di elezione" deve intendersi in ogni caso una disciplina organica, chiara e stabile dell'intero procedimento elettorale, a partire dall'indizione delle elezioni e dalla formazione delle liste dei candidati - nel rispetto della libertà e del metodo democratico nei partiti politici - fino alle procedure di verifica dei risultati elettorali.

5. La "disposizione transitoria" dell'art. 5 co. 1 l. cost. n. 1/1999 dispone che, fino alla data dell'entrata in vigore "*dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali*", "*l'elezione del Presidente e della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali*". Questa disposizione non differisce l'entrata in vigore della norma sulla competenza legislativa di cui al novellato art. 122 Cost., ma detta una disciplina transitoria che opera anche un rinvio alle norme statali previgenti sul presupposto implicito che la trasformazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "sistema di elezione" regionale in competenza legislativa (para-)concorrente non comporta né l'abrogazione, né una "destatalizzazione" delle stesse fonti previgenti.

6. La competenza del legislatore di dare un'interpretazione "autentica" ad una legge non può non essere identica a quella che è alla base della legge interpretata e del potere di modificarla. In questo caso, la competenza dell'art. 122 co. 1 nella sua versione originale, che era stata alla base della legge 17 febbraio 1968, n. 108, è stata sostituita da una nuova norma di competenza ripartita tra la Regione e lo Stato. La sostituzione della fonte sulla competenza ha posto termine al potere di modificarla e a quello accessorio di adottare una legge per interpretarla. In questo senso si è anche pronunciata la Corte costituzionale: "*È appena il caso di rilevare, infatti, che l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante, e che non può ammettersi che tale potestà sopravviva (...) perché «solo l'autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l'unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede»: quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa - e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore - e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di «autore» della legge interpretata*" (sent. n. 232/2006). In uno stato costituzionale non esiste una competenza "naturale" del legislatore di interpretare la "propria" legge, se nel frattempo è stata revisionata la scelta del potere costituente in merito alla competenza legislativa.

7. Si potrebbe sostenere che le disposizioni del d.-l. n. 29/2010, in tutto o in parte, non sono territorialmente o materialmente applicabili alla Regione Piemonte e pertanto non invadono o, quanto meno, non ledono l'attribuzione legislativa regionale. Il decreto-legge non limita il proprio ambito territoriale di applicazione a singole regioni e non contiene alcuna clausola circa la propria derogabilità da parte di fonti regionali precedenti o successive, come invece proposto nel parere della Commissione per le questioni parlamentari (A.C. 3273-A, p. 5). Sarebbe interpretabile come inapplicabile sul territorio della Regione Piemonte qualora la legge statale interpretata e/o

modificata risultasse “sostituita” dalla recente legge regionale piemontese 29 luglio 2009, n. 21, secondo cui “*la presentazione delle liste dei candidati di cui dall'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108*” in casi di liste riconducibili a partiti o movimenti già presenti in Consiglio regionale non richiede alcuna sottoscrizione. Facendo seguito alla nota del Ministero dell’Interno n. 0002714 del 14 dicembre 2009, l’intesa quadro tra la Regione Piemonte e le Prefetture del suo territorio, approvata con deliberazione della Giunta Regionale 26 gennaio 2010, n. 1-13143, ha interpretato questa disposizione nel senso che “*la Regione ha esercitato la potestà legislativa ex art. 122, I comma Cost., quindi tutti gli adempimenti connessi alle elezioni regionali ed i relativi oneri sono di competenza della Regione Piemonte*”. A prescindere da tali conseguenze, la legge piemontese contiene tuttavia solo una disciplina derogatoria puntuale, che, nel proprio ambito, territoriale e materiale, rende la fonte statale derogata solo parzialmente inapplicabile. La norma derogata resta infatti applicabile ai casi delle liste che non usufruiscono del privilegio dei partiti già rappresentati in Consiglio. In assenza di un esplicito rinvio, paragonabile a quelli previsti ad es. nella legislazione delle Regioni Abruzzo (art. 1 l.r. 19 marzo 2002, n. 1), Lazio (art. 1 l.r. 13 gennaio 2005, n. 2), Puglia (art. 1 co. 2 l.r. 28 gennaio 2005, n. 2), Calabria (art. 1 co. 7 l.r. 7 febbraio 2005, n. 1) e Umbria (art. 1 co. 2 e 3 l.r. 4 gennaio 2010, n. 2), la l. r. n. 21/2009 della Regione Piemonte potrebbe quindi solo implicitamente aver operato un integrale o parziale “recepimento” della normativa statale, “*ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per relationem, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia*” (Corte costituzionale, sent. n. 196/2003 per l’Abruzzo). Solo la disciplina statutaria dell’art. 17 co. 3 e 4 e 50 co. 1 dello Statuto, parlando di “legge elettorale regionale” al singolare, potrebbe consentire di attribuire un simile effetto già al primo atto di esercizio solo parziale della competenza di cui all’art. 122 co. 1 LF. L’insieme della legge regionale piemontese e di quella statale costituirebbe in tal caso un nuovo “sistema di elezione” fondato su un rinvio recettizio con conseguente riproduzione regionale o addirittura parziale “regionalizzazione” della legge statale. In ogni caso, sarebbe da escludere l’interpretazione dell’art. 1 della l.r. 29 luglio 2009, n. 21 come rinvio mobile, interpretazione non coerente con la necessaria certezza e stabilità del diritto delle elezioni e con la responsabilità politica del legislatore regionale in democrazia che non è, neppure parzialmente, delegabile. Un’interpretazione come rinvio recettizio, parziale dell’art. 9 o integrale dell’intera legge n. 108/1968, viceversa, non consentirebbe all’amministrazione di disapplicare le disposizioni del decreto-legge sul territorio della Regione Piemonte, almeno fino a quando non ne risultasse decisa l’incostituzionalità da parte della Corte costituzionale.

8. La competenza della Regione Piemonte per la materia “sistema di elezione” di cui all’art. 122 co. 1 Cost. non è invasa e lesa dalle disposizioni del decreto-legge n. 29/2010 se esse disciplinano “principi fondamentali” riservati alla competenza statale di cui all’art. 122 co. 1 Cost. (9.) o dispongono di un’altra specifica fonte costituzionale idonea a fondare una competenza dello Stato che limita quella della Regione. Se “*nell’ambito dell’ordinamento costituito non esiste alcuna possibilità di derogare all’ordine delle competenze*” (Corte costituzionale, sent. n. 50/1959), solo le fonti costituzionali possono autorizzare deroghe all’ordine delle competenze da esse stabilite. Come tali, sono da prendere in considerazione particolare gli articoli 117 co. 2, lett. l) (10.) e lett. m) (11.), 118 co. 1 (12.), 120 co. 2 (13.) e 77 co. 1 (14.) Cost., sempre che si voglia riconoscere a tali disposizioni una capacità derogatoria nei confronti dell’art. 122 Cost..

9. La legge 2 luglio 2004, n. 165 ("Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione") ha stabilito *"in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali concernenti 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"* (art. 1). Tra i principi fondamentali per il sistema di elezione rientra *"l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze"*. Tale principio fondamentale della legislazione statale concretizza quello fondamentale costituzionale della democrazia, richiamato anche dal preambolo del d.-l. n. 29/2010, laddove evoca un *"favor electionis secondo i principi di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione"* e il *"rispetto costituzionalmente dovuto per il favore nei confronti della espressione della volontà popolare."* Presentandosi come interpretazione del principio costituzionale della democrazia, concretizzato nella norma di principio fondamentale enunciata dalla legge n. 165/2004, l'interpretazione autentica ha tuttavia per oggetto le regole applicative statuite dalla l. n. 108/1968, la cui natura di dettaglio non consente di qualificare le disposizioni del d.-l. come "principi fondamentali" aggiuntivi a quelli della legge n. 165/2004. La necessità che i principi costituzionali siano capaci di guidare anche l'interpretazione delle regole più minute, non è fonte di per sé idonea ad integrare la ripartizione costituzionale delle competenze legislative *ad hoc*.

10. Una qualificazione ulteriore a quella del "sistema di elezione" meritano le seguenti disposizioni dell'art. 1 co. 3, periodo 2, 3 e 4, del d.l. n. 29/2010: *"Contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al Giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse. Contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce. Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo."* Si tratta anche di esercizio della potestà legislativa statale esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali" nonché di "giustizia amministrativa" (art. 117 co. 2 let. l) Cost.), che comprende peraltro anche i ricorsi amministrativi come quello ex art. 10 co. 5 l.n. 108/1968. Sebbene operanti solo in materia elettorale, tali titoli di competenza devono ritenersi prevalenti.

11. Le altre disposizioni non rientrano invece né nelle materie di cui all'art. 117 co. 2 lett. l) Cost., né in quelle dell'art. 117 co. 2 lett. m) Cost. La disciplina dell'autentica delle firme nel procedimento elettorale non spetta prevalentemente al codice civile, ma alla legislazione amministrativa generale e speciale (cfr., per il procedimento referendario, Commissione di garanzia parere n. 2 del 17 giugno 2009).

Anche a voler qualificare, senza un esplicito riferimento del legislatore, le operazioni degli uffici elettorali come una "prestazione" funzionale all'esercizio dei diritti politici di voto e di candidatura e l'interpretazione autentica come una "determinazione dei livelli essenziali", sembra innegabile che i diritti pubblici politici rappresentino piuttosto un *tertium genus* rispetto ai diritti civili e sociali, che non una categoria speciale dei diritti civili, trovando una disciplina speciale ed esauriente nell'art. 122 Cost..

12. Secondo la giurisprudenza costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117 co. 3 Cost., la competenza di cui all'art. 118 co. 1 Cost. può consentire *"l'attrazione allo Stato, per*

sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative”, autorizzando una “disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo”, fondata su una “temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com’è ad assicurare l’immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività” (sent. n. 303/2003, 151/2005). Un’attrazione in sussidiarietà delle funzioni di amministrazione per esigenze di unitarietà, tuttavia, non può fondare una competenza statale ulteriore nella materia del “sistema di elezione” delle Regioni ordinarie che non risulta compresa nell’elenco dell’art. 117 co. 3 Cost.. Tale attrazione non è neppure avvenuta, come dimostra lo schema di leale cooperazione e sussidio amministrativo realizzato dall’intesa quadro tra la Regione Piemonte e le Prefetture del suo territorio, approvata con Deliberazione della Giunta Regionale 26 gennaio 2010, n. 1-13143 (B.U.R. n. 6 dell’11/02/2010), secondo cui restano ferme solo le “competenze statali in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali, di propaganda elettorale, nonché di tutela dell’ordine pubblico in occasione dello svolgimento di consultazioni elettorali”. “La Regione Piemonte si avvarrà della serie completa di istruzioni, pubblicazioni, modulistica e circolari predisposta dal Ministero dell’Interno, provvedendo ad adottare le relative modifiche e le integrazioni che si renderanno necessarie per l’applicazione della L.R. 29 luglio 2009, n. 21. Le suddette modifiche ed integrazioni saranno comunicate dalla Regione Piemonte alle Prefetture e da queste a tutti i destinatari interessati.” Tale competenza amministrativa ausiliare concordata non consente una “chiamata in sussidiarietà” per giustificare una compressione della competenza legislativa della Regione in materia elettorale.

13. Ai sensi dell’art. 120 co. 2 Cost., il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni “quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica (...) e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.” A prescindere dalle questioni se l’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 consente di interpretare - fuori dalla materia comunitaria (art. 117 co. 5 Cost.) - il potere sostitutivo anche come potere di sostituzione legislativa e se l’unità giuridica può richiedere interpretazioni autentiche, tale potere non sembra applicabile ad una materia speciale come quella delle elezioni regionali ex art. 122 Cost.. In ogni caso, il mancato richiamo all’art. 120 Cost. nel preambolo e la conseguente inosservanza della procedura prescritta in sede di Conferenza Stato-Regioni indicano che il decreto-legge non è stato concepito come atto di esercizio di un potere sostitutivo straordinario.

14. Anche l’art. 77 co. 2 Cost. potrebbe legittimare costituzionalmente l’incisione delle competenze regionali in materia elettorale da parte del d.-l. n. 29/2010. In via preliminare va osservato che solo in linea di principio il decreto-legge è vietato in materia elettorale (15.) e non può derogare a competenze legislative regionali (16.), non essendo da escludere che la decretazione d’urgenza possa derogare al divieto e alle competenze regionali per necessità ed urgenza della garanzia dei diritti fondamentali ex artt. 48 co. 2, 51 co. 1, 2 e 3 co. 2 Cost. (17.). Non spettando a questa Commissione di garanzia verificare la necessità ed urgenza del decreto-legge nazionale, il parere deve limitarsi ad evidenziare i profili dell’autonomia regionale da rappresentare al legislatore, il cui bilanciamento è sindacabile solo dalla Corte costituzionale (18.).

15. L’art. 15 l. n. 400/1988, vietando al decreto-legge di “provvedere nelle materie indicate nell’art. 72, quarto comma, della Costituzione” è una legge a contenuto costituzionalmente vincolato. Infatti, tale legge dichiara una norma costituzionale implicita o, nelle parole della Corte

costituzionale, un “*divieto - desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 - relativo alla materia elettorale*” (Corte costituzionale, sent. n. 161/1995). Tale divieto costituzionale potrebbe configurarsi tuttavia solo come una norma di principio, suscettibile di deroghe motivabili con altre esigenze costituzionali, in particolare quella di garanzia dei diritti fondamentali. In questa direzione sembra infatti orientarsi la prassi (ad es. d.-l. 19 gennaio 1994, n. 42: “*favorire l'esercizio del diritto di voto da parte degli appartenenti alle comunità ebraiche*”; d.-l. 3 gennaio 2006, n. 1 “*Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche*”). Del resto, proprio in materia elettorale è intervenuta la Corte a dichiarare incostituzionale una disposizione di un decreto-legge perché “*non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma*” (sent. n. 171/2007).

16. Se il potere di decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost. sia interpretabile come potere svincolato dai limiti di competenza dell'art. 117 Cost. è questione controversa in dottrina e non decisa nella giurisprudenza costituzionale (sfiorata da *obiter dicta* nelle sent. n. 50/1959 e 327/2003). A favore è stato argomentato che potrebbe verificarsi un'urgenza oggettiva in un ambito di competenza regionale, non affrontabile per mancanza di una decretazione d'urgenza regionale o anche solo di una conversione regionale di un decreto-legge nazionale. In caso di un'emergenza regionale di particolare interesse nazionale oppure in quello di un'emergenza “*uniformemente diffusa sul territorio*” nazionale, il decreto-legge nazionale potrebbe legittimare una compressione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni, ma solo attraverso norme di principio vincolanti e norme di dettaglio cedevoli per la legislazione regionale. Al di là degli argomenti opposti a favore di un'interpretazione più restrittiva e più rispettosa del principio di autonomia regionale, va osservato che il d.-l. n. 29/2010 non pretende di provvedere per un'emergenza “*uniformemente diffusa sul territorio*”, traendo origine invece da fatti circoscritti al territorio di due regioni (Lazio e Lombardia), in Piemonte evitati forse proprio in virtù della disciplina di cui alla l. r. n. 21/2009. La stessa compressione dell'autonomia regionale e la conseguente svalutazione dei diritti politici in ambito regionale dovrebbe attuarsi in ogni caso solo come *ultima ratio* e previo bilanciamento degli interessi coinvolti, differenziando, se del caso, anche territorialmente le tutele da apprestare.

17. Il preambolo del d.-l. n. 29/2010 dichiara “*l'esigenza di assicurare l'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo costituzionalmente tutelati a garanzia dei fondamentali valori di coesione sociale, presupposto di un sereno e pieno svolgimento delle competizioni elettorali*”. Il provvedimento è stato quindi considerato necessario e urgente per la tutela dei diritti fondamentali di accesso alle cariche elettive (art. 51 co. 1 Cost.) e della libertà di voto (art. 48 cost.). I diritti fondamentali non possono essere titoli di competenza legislativa statale, ma possono tuttavia condizionarne l'esercizio e l'interpretazione delle fonti relative. In linea di principio, una violazione di diritti fondamentali, inclusi quelli politici di candidatura e di voto, può legittimare, accanto alle difese in via giurisdizionale, anche provvedimenti amministrativi finalizzati alla conservazione del cd. “*ordine pubblico costituzionale*” (Corte costituzionale, sent. n. 168/1971). In tali casi, lo Stato costituzionale deve considerarsi non solo autorizzato, ma addirittura costituzionalmente vincolato a intervenire per garantire il diritto fondamentale o bene comune costituzionale non diversamente difendibile. Non è quindi da escludere *a priori* che il compito della Repubblica di garantire diritti fondamentali realmente sofferenti possa esigere e giustificare la modifica o interpretazione

autentica di una fonte legislativa mediante decreto-legge. Simili provvedimenti emergenziali, tuttavia, proprio per non decostituzionalizzare lo Stato di diritto, non devono eludere i canoni generali di ragionevolezza, e, sul versante delle autonomie, di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Solo con queste cautele potrebbe essere consentito disciplinare una *“materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico”* (sent. n. 422 del 1995).

18. Spetta al Parlamento verificare i requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge e alla Corte costituzionale sindacare se i sacrifici del principio di certezza delle norme nello Stato di diritto sono stati proporzionati rispetto ai benefici per la competizione elettorale democratica prospettati. Per poter assolvere una funzione di garanzia, il parere della Commissione di garanzia può solo individuare gli elementi di fatto e di diritto, puntualmente rinvenibili nella motivazione e nelle disposizioni del decreto-legge, che rilevano per l'autonomia regionale complessiva e possono confluire nelle valutazioni della straordinarietà del caso concreto di necessità ed urgenza, consentendo di distinguere una legittima compressione dell'autonomia da un'illegittima lesione delle attribuzioni della democrazia regionale.

Innanzitutto, il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 ritiene necessario e urgente *“consentire il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010”*, disponendo un'interpretazione autentica e modifiche delle regole di un procedimento elettorale già indetto, peraltro *“in ossequio al principio di leale collaborazione”*, con decreto del Presidente della Giunta Regionale del 1 febbraio 2010, n. 6 (*“Indizione elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale del Piemonte”*). Il potere di indizione, che è espressione e garanzia anche dell'autonomia politica della Regione (art. 51 co. 1 Statuto), potrebbe implicare anche la decisione su un eventuale rinvio concordato delle elezioni regionali.

In merito all'obiettivo di *“favorire la più ampia corrispondenza delle norme alla volontà del cittadino elettore”*, va precisato poi che le norme sulle elezioni regionali devono corrispondere principalmente alla volontà del cittadino elettore in Regione. L'interpretazione autentica statale delle norme del procedimento elettorale è fondata peraltro su una presunta volontà nazionale che interviene su un procedimento elettorale nel quale si accerta la volontà concreta del cittadino elettore nella Regione Piemonte.

Il principio del *“favore nei confronti della espressione della volontà popolare”* dovrebbe valere poi anche per l'ammissibilità di un referendum abrogativo. Se si giudicasse ammissibile un referendum abrogativo sull'eventuale legge di conversione del d.-l. n. 29/2010, l'abrogazione o, viceversa, la conferma a livello nazionale rischierebbe un'ulteriore menomazione dell'autonomia regionale, ostacolando almeno di fatto ogni ulteriore legislazione regionale sull'argomento. Il tutto peraltro in presenza di una norma di Statuto (art. 79 co. 1) che esclude ogni referendum abrogativo sulla legge elettorale regionale.

Per quanto riguarda i *“fondamentali valori di coesione sociale, presupposto di un sereno e pieno svolgimento delle competizioni elettorali”*, va osservato inoltre che, nel rispetto del principio di sussidiarietà in senso orizzontale (art. 118 co. 4 Cost.; art. 2 co. 1 art. 3 co. 1 Statuto), lo Statuto premia la fiducia dei cittadini nella propria capacità di partecipare al controllo sui poteri politici che gestiscono il procedimento elettorale.

Infine, l'art. 2 del decreto-legge, prorogando il termine per l'affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse fino al sesto giorno antecedente la data della votazione, sacrifica in misura non irrilevante l'interesse del cittadino elettore ad un'informazione tempestiva su decisioni e

atti di rilevanza regionale (art. 12 co. 1 Statuto) che rappresentano le scelte principali della democrazia regionale.

19. In conclusione, la Commissione esprime il parere che il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, ad eccezione dell'art. 1 co. 3 per. 2, 3 e 4, può essere considerato invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali in materia di sistema di elezione regionale, se tale compressione della attribuzione non si considera a livello nazionale giustificata ex art. 77 co. 1 Cost. Non spetta a questa Commissione di garanzia verificare la necessità ed urgenza del decreto-legge nazionale, ma evidenziare i profili di sacrificio dell'autonomia politica regionale da rappresentare al legislatore, il cui bilanciamento è sindacabile solo dalla Corte costituzionale.

Il presente parere è trasmesso alla Presidente della Giunta regionale. Ai sensi degli artt. 92, co. 3, dello Statuto e 7, co. 1, della l.r. n. 25/2006, è altresì trasmesso al Consiglio regionale.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 7 aprile 2010.

Claudio Simonelli
(Presidente)

Jörg Luther
(Estensore)