

SENTENZA N. 48

ANNO 1983

Ora, va precisato anzitutto che né la Costituzione né lo Statuto della Regione Emilia-Romagna escludono in termini assoluti qualunque tipo di delegazione delle attribuzioni giuntali agli assessori: come invece ipotizzano le ordinanze di rimessione e come, specialmente, assumono le difese delle parti ricorrenti nei giudizi a *quibus*.

a) Sul piano costituzionale, non è questo il significato degli artt. 118, terzo comma, e 121 Cost., cui fanno sommario richiamo alcune ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna.

La prima di tale disposizioni prescrive bensì che la Regione eserciti le proprie funzioni amministrative "delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Ma questi criteri s'impongono solo "normalmente", cioè sulla base di una serie di valutazioni politiche e tecniche, aventi riguardo - in particolar modo - alla natura delle varie funzioni regionali ed all'efficienza delle varie specie di enti locali, fra cui la Regione è pur sempre chiamata ad effettuare una scelta ai fini della delega (come pure nel caso alternativo d'una diretta utilizzazione delle loro strutture). Valutazioni e scelte del genere, evidentemente, mal si prestavano ad essere operate con effetto immediato, sin dal primo trasferimento delle funzioni amministrative statali, e senza aver potuto stabilire una nuova disciplina delle funzioni medesime.

Del resto, già nell'art. 1, secondo comma lett. a, della legge regionale n. 9 del 1972 si prevedeva che le contestuali "norme transitorie" per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione Emilia-Romagna avrebbero perduto efficacia con l'entrata in vigore "delle leggi che, entro un anno dalla promulgazione di questa legge, conferiranno la delega delle funzioni agli enti locali di cui all'art. 57 dello Statuto". E varie leggi regionali successive - in parte ricordate dalle più recenti fra le ordinanze in esame - sono in effetti intervenute per attuare in tal senso lo Statuto e la Costituzione, sia pure con ritardo rispetto ai tempi dapprima indicati (e senza incidere sull'originaria rilevanza delle impugnative già proposte dai giudici a *quibus*).

Né si può dire che la delega delle funzioni giuntali agli assessori sia comunque lesiva dell'art. 121 Cost. Disponendo che "sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente", il primo comma di quell'articolo non ha inteso dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti di rilevanza esterna, ma più semplicemente ha indicato gli organi necessari dell'ente in questione, risolvendo pertanto un problema attinente alla forma regionale di governo. Il che non esclude che i provvedimenti amministrativi regionali possano venire adottati per mezzo di organi o soggetti diversi (quali sono, oltre agli assessori, gli "enti amministrativi dipendenti dalla Regione", le strutture decentrate in applicazione dell'art. 129 Cost., gli uffici degli enti locali di cui alla parte finale dell'art. 118, terzo comma...): alla sola condizione che ciò non comprometta la stessa posizione di "organo esecutivo delle Regioni" espressamente attribuita alla Giunta dall'art. 121, terzo comma.

Occorre dunque scendere all'esame del merito del conflitto, e cioè del problema se il comportamento addebitato al Governo sia lesivo dell'attribuzione di controllo preventivo sugli atti del Governo conferita alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, problema implicante quello relativo alla legittimità, in riferimento al richiamato precetto costituzionale, della norma di legge (art. 16 della legge n. 400 del 1988), che esonera dal detto controllo gli atti del Governo di normazione primaria.

In dottrina non erano mancati dubbi sulla stessa sopravvivenza, dopo l'entrata in vigore della Costituzione e del sindacato di legittimità costituzionale della legge e degli atti equiparati con essa introdotto e riservato a questa Corte costituzionale, dell'art. 17 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) nella parte in cui assoggettava a controllo preventivo della Corte dei conti (in quanto già <decreti reali>) anche gli atti di normazione primaria del Governo. E ciò anche in relazione alla costastante affermazione, da parte di questa Corte, della soggezione al detto sindacato sia dei decreti legge che dei decreti delegati, e di questi anche sotto il profilo della violazione della legge di delega (ricompresa nella violazione dell'art. 76 della Costituzione).

Né erano mancate riserve circa la legittimità costituzionale, per le ragioni suindicate, dello stesso art. 17 in parte qua. Ai fini del decidere é peraltro sufficiente accertare se l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in conformità della tesi posta a base del ricorso per conflitto, implichi necessariamente l'istituzione e, quindi, la conservazione del controllo preventivo della Corte dei conti nei confronti degli atti del Governo suindicati. Se così fosse la sottrazione al controllo preventivo di tali atti come operata con la norma impugnata potrebbe apparire in contrasto con l'invocata norma costituzionale e in violazione di una competenza da essa assicurata alla Corte dei conti.

Ma é manifesto che così non é, tanto per quel che concerne il prospettato contrasto, rispetto al quale non é dunque necessario sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale, quanto per quel che concerne le conseguenze che se ne vogliono trarre sulla soluzione del conflitto.

L'art. 100 garantisce costituzionalmente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti del Governo aventi valore di legge: garanzia ulteriore, questa, che dovrebbe risultare dal sistema costituzionale nel suo complesso, con particolare riguardo alle norme che regolano l'esercizio della funzione legislativa del Governo ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione, ed a quelle che stabiliscono il regime (valore) della legge e degli atti equiparati.

Sul primo punto é decisiva, per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto, nonché della prefissione di principi e criteri direttivi, e, per quel che riguarda i decreti legge, la considerazione della necessità della conversione da parte del Parlamento. A tali forme di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, cioè, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari.

Fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che é ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione.

Nel quadro dei controlli costituzionalmente necessari così tracciato non entra dunque l'intervento della Corte dei conti mediante visto e registrazione preventivi.

Del resto questa Corte, con la citata sentenza n. 226 del 1976, affrontando ex professo il problema dei rapporti fra il detto controllo preventivo e il sindacato di legittimità costituzionale, aveva ritenuto che la Corte dei conti non potesse rifiutare senz'altro il visto e la registrazione in caso di ravvisate incostituzionalità-in che sarebbe consistito il contenuto proprio di un controllo preventivo esteso all'incostituzionalità - ma dovesse, in tal caso, promuovere il sindacato incidentale di questa Corte.

Che, se si pone mente al regime degli atti di normazione primaria (valore di legge), non può non riconoscersi che esso, se non esclude assolutamente, almeno non implica il controllo preventivo di tali atti esteso alla loro legittimità costituzionale. Anche se un controllo così esteso avrebbe potuto fungere, secondo quanto ritenuto dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte, da strumento del sindacato incidentale di costituzionalità sugli atti stessi, fermo restando che, come sopra osservato, il controllante sarebbe stato tenuto a denunciare a questa Corte la sospettata incostituzionalità, e a sospendere la registrazione, senza potere esso stesso rilevare l'incostituzionalità al fine di negare la medesima.

Da quanto detto segue che il conflitto va risolto nel senso di dichiarare che spetta al Governo adottare i decreti legge ed i decreti delegati senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti.

OMISSIS

2. - La difesa della Regione ha sollevato in primo luogo l'eccezione d'incompetenza della Corte costituzionale a conoscere in via principale dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi siciliane. Questa eccezione non è fondata.

Non è dubbio, infatti, che l'art. 134 della Costituzione abbia istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro.

Né può ritenersi che la formula adoperata nel ricordato art. 134 sia tale da lasciar fuori qualche parte della materia e che, per esempio, la competenza della Corte costituzionale a conoscere della "questione di legittimità" delle leggi regionali di cui è parola nell'ultimo comma dell'art. 127, debba intendersi come una competenza particolare aggiunta a quella generale e comprensiva dell'art. 134, e non già specificazione di questa. Vero è che si è sostenuto contro questa tesi che l'ora richiamata "questione di legittimità" dell'art. 127 sia da includere, per i suoi innegabili rapporti col procedimento di legiferazione regionale, nella categoria della giurisdizione volontaria o onoraria o nell'altra del controllo preventivo in forma contenziosa, e che essa quindi non possa essere ricompresa tra "le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi" dell'art. 134 della Costituzione. Ma si tratta di affermazioni controvertibili sul piano teorico - dovendosi i giudizi di legittimità costituzionale intendere nella loro originale natura, senza ricondurli *sic et simpliciter* sotto categorie costruite ad altri fini e per altri istituti -, e non fondate sul terreno del diritto positivo, dall'esame del quale risulta che il legislatore, adoperando ora per i giudizi di legittimità sorti in via incidentale, ora per quelli introdotti mediante ricorso dello Stato o della Regione la medesima espressione (art. 127 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1), ha voluto ricomprenderli, pur con le loro particolarità processuali, sotto un'unica e medesima categoria.

3. - La competenza, pertanto, della Corte costituzionale quale unico organo della giurisdizione costituzionale risulta consacrata con ogni desiderabile chiarezza e senza riserve dalla Costituzione. Ma nemmeno le leggi costituzionali e ordinarie preannunziate dall'art. 137 della Carta costituzionale hanno modificato questa situazione: che anzi esse, articolando e specificando le competenze della Corte e le forme e condizioni dei procedimenti davanti ad essa, hanno confermato l'unicità dell'organo della giurisdizione costituzionale. Così la legge 9 febbraio 1948, n. 1, che regola tanto le questioni di legittimità costituzionale rilevate d'ufficio dal giudice o sollevate da una delle parti nel corso di un giudizio (art. 1) quanto le altre che la Regione sollevi nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato, o che questo, oppure un'altra regione, sollevi contro le leggi di quella, ponendo anche qui un regolamento, conciso ma preciso, di ogni possibile controversia di legittimità costituzionale, senza riserve e senza limitazioni. Così, ancora, la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che richiama e riconsacra l'unitaria disciplina della giurisdizione costituzionale, elencandone tassativamente le relative fonti, sia pure con riferimento alle forme, ai limiti e alle condizioni, che la Corte costituzionale deve osservare nell'esercizio delle sue "funzioni". Così, infine, la legge ordinaria n. 87, pur essa dell'11 marzo 1953, che reca norme minuziose sulla costituzione e

sul funzionamento della Corte. Leggi tutte quante posteriori allo Statuto siciliano e le due ultime successive anche alla legge cosiddetta di "costituzionalizzazione" promulgata il 26 febbraio 1948.

4. - Che attraverso le norme della Costituzione e le altre contenute nelle leggi ora richiamate si sia affermato il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro sistema costituzionale. Il quale sistema costituzionale ricomprende sì le autonomie regionali, ma nel quadro e sul fondamento dell'unità dello Stato, solennemente consacrata nella Costituzione e negli Statuti speciali delle Regioni, prezioso retaggio dei padri, che l'unità della giurisdizione costituzionale appunto riconferma e garantisce.

Sul piano tecnico - giuridico, poi, questa unità è richiesta, forse ancora più energicamente, dal carattere rigido della nostra Costituzione. Tale carattere rigido non postula già una innaturale immobilità dell'ordinamento costituzionale, ma si concreta nel rispetto di una regola fondamentale: che, cioè, modificazioni e revisioni avvengano con l'osservanza di procedimenti speciali e rigorosi. E l'esigenza contenuta in questa regola è soddisfatta non soltanto dal procedimento di revisione costituzionale consacrato dall'art. 138 della Costituzione, che richiede riflessione e consapevolezza nel legislatore, il quale, soltanto col rispetto di forme determinate, può apportare modifiche alle norme e ai principi costituzionali, ma altrettanto, e forse ancora di più, dalla unità della giurisdizione costituzionale che, per parte sua e nel campo suo proprio, assicura una vita organica e uno sviluppo coerente, pur nella varietà degli ordinamenti regionali - anzi proprio in virtù dell'esistenza di codesta varietà -, dei principi e delle norme fondamentali che il popolo italiano ha dato a se stesso nell'esercizio della sua sovranità. Non a caso, del resto, le norme sulla Corte costituzionale e quelle sulla revisione della Costituzione formano rispettivamente la prima e la seconda sezione del titolo VI della Carta fondamentale. Alla stregua di questi motivi, l'unità della giurisdizione costituzionale si pone come una esigenza logica prima ancora che come una necessità giuridica.

STATUTO DI AUTONOMIA DI CATALUNYA

Articolo 2. LA GENERALITAT

1. La Generalitat è il sistema istituzionale intorno al quale si organizza politicamente l'autogoverno di Catalunya.
2. La Generalitat è composta dal Parlamento, dalla Presidenza della Generalitat, dal Governo e dalle altre istituzioni stabilite nel Capitolo V del Titolo II.
3. Le municipalità, le veguerias, le comarcas e gli altri enti di governo locale che sono determinati dalla legge costituiscono il sistema istituzionale della Generalitat, come enti nei quali essa è territorialmente organizzata, senza pregiudizio alla propria autonomia.
4. I poteri della Generalitat emanano dal popolo di Catalunya e sono esercitati in accordo con quanto stabilito dal presente Statuto e dalla Costituzione.

CAPITOLO V

ALTRE ISTITUZIONI DELLA GENERALITAT

SEZIONE PRIMA. IL CONSIGLIO DELLE GARANZIE STATUTARIE

ARTICOLO 76. FUNZIONI

1. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie è l'istituzione della Generalitat che assicura che i regolamenti della Generalitat siano conformi al presente Statuto e alla Costituzione, nei termini stabiliti nella Sezione 2 sotto.
2. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie può giudicare, nei termini stabiliti dalla legge, nei casi seguenti:
 - a) adeguamento alla Costituzione dei progetti e delle proposte di riforma dello Statuto di Autonomia di Catalunya, prima della loro approvazione da parte del Parlamento.
 - b) adeguamento del presente Statuto e della Costituzione ai progetti ed alle proposizioni di legge presentate per il dibattito e per l'approvazione del Parlamento, e ai decreti -legge presentati al Parlamento per la convalida.
 - c) Adeguamento al presente Statuto e alla Costituzione dei progetti di decreti legislativi approvati dal Governo.
 - d) Adeguamento dei progetti e delle proposte di legge e dei progetti di decreto legislativo approvati dal Governo all'autonomia locale nei termini garantiti dal presente Statuto.
3. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie deve giudicare circa la proposizione di ricorso per incostituzionalità da parte del Parlamento o del Governo, circa la proposizione di conflitto di competenza del Governo e circa la proposizione di conflitto in difesa delle autonomie locali innanzi alla Corte costituzionale.
4. I giudizi del Consiglio per le Garanzie Statutarie hanno carattere vincolante in relazione ai progetti di legge ed alle proposizioni di legge del Parlamento che sviluppano o influenzano diritti riconosciuti nel presente Statuto.

ARTICOLO 77. COMPOSIZIONE E FUNZIONAMENTO

1. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie è composto da membri nominati dal Presidente della Generalitat tra giuristi di competenza riconosciuta; due terzi sono nominati dal Parlamento con una maggioranza dei tre-quinti dei Deputati, e l'altro terzo è nominato dal Governo.
2. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie eleggerà il presidente tra i suoi membri.
3. Una legge del Parlamento regola la composizione e il funzionamento del Consiglio per le Garanzie Statutarie, lo statuto dei suoi membri, e le procedure relative all'esercizio delle sue funzioni. Le funzioni giudicanti del Consiglio per le Garanzie Statutarie che stabilisce il presente Statuto possono essere ampliate con legge, senza attribuirle carattere vincolante.
4. Il Consiglio per le Garanzie Statutarie ha autonomia organica, funzionale e budgetaria conformemente alla legge.

LEGGE STATUTARIA 11 NOVEMBRE 2004, N. 1
“NUOVO STATUTO DELLA REGIONE LAZIO”.

Art. 71

(Consiglio regionale dell'economia e del lavoro)

1. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge regionale, da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori.
2. E' organo di consulenza del Consiglio e della Giunta regionali e contribuisce all'elaborazione della normativa e della programmazione di carattere economico-sociale della Regione, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge di cui al comma 1.
3. La legge regionale determina la composizione e la durata del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

Articoli dello Statuto	Legge regionale di attuazione
Artt. 79 e 80 Statuto Regione Abruzzo	L.r. 11 dicembre 2007, n. 42
Art. 57 Statuto Campania	
Art. 69 Statuto Regione Emilia-Romagna	L.r. 4 dicembre 2007, n. 23
Art. 68 Statuto Regione Lazio	L.r. 21 dicembre 2007, n. 24
Art. 74-75 Statuto Regione Liguria	L.r. 24 luglio 2006, n. 19
Art. 59 Statuto Regione Lombardia	
Artt. 91 e 92 Statuto Regione Piemonte	L.r. 26 luglio 2006, n. 25
Artt. 47, 48 e 49 Statuto Regione Puglia	
Art. 57 Statuto Regione Toscana	L.r. 4 giugno 2008, n. 34
Artt. 81 e 82 Statuto Regione Umbria	L.r. 31 luglio 2007, n. 27

SENTENZA N.378 ANNO 2004

Considerato in diritto

1. – Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, degli artt. 9, comma 2; 39, comma 2; 40; 66, commi 1 e 2; 82 dello statuto della Regione Umbria, approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione il 2 aprile del 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, in riferimento agli artt. 2; 5; 29; 117, secondo comma, lettera l); 117, terzo comma; 121; 122, primo comma; 123; 134, della Costituzione nonché al principio della separazione dei poteri.

(Omissis)

L'art. 82, il quale attribuisce alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, violerebbe gli articoli 121 e 134 della Costituzione, in quanto, ove la disposizione impugnata dovesse intendersi nel senso che tale parere segua il compimento dell'attività normativa, conferirebbe ad un organo amministrativo il potere di sindacare le leggi ed i regolamenti adottati dai competenti organi regionali.

(Omissis)

9. – Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 82 non sono fondate.

La disciplina della Commissione di garanzia statutaria negli artt. 81 ed 82 della delibera statutaria configura solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni, essendo prevista nell'art. 81 una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definirne – tra l'altro – “le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle sue funzioni”: sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici.

In ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate.

SENTENZA N. 12 ANNO 2006

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 4 novembre 2004 e depositato il successivo 10 novembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3; 45, comma 3; 46, comma 2; 47, comma 2; 79, comma 2 in relazione al comma 1, lettera c); 86, comma 3 in relazione ai commi 1, 2 e 4, dello statuto della Regione Abruzzo, approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21 settembre 2004, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 101 dell'8 ottobre 2004, in riferimento agli artt. 1, 3, 117, quinto comma, 121, 122, 123, 126 e 134 della Costituzione.

(Omissis)

7. – Il ricorso del Presidente del Consiglio contiene anche l'impugnazione dell'art. 79, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo, in quanto impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie. Secondo la difesa erariale, si limiterebbe l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio regionale, in contrasto con l'art. 121, secondo comma, Cost. e si violerebbe il principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, frutto di un'attività politica libera nei fini e quindi non assoggettabile ad alcun dovere di motivare. Ove poi il parere del suddetto Collegio intervenisse su una legge definitivamente approvata, si limiterebbe in modo indebito il potere del Presidente della Giunta di promulgare le leggi, sancito dall'art. 121, quarto comma, Cost. e si introdurrebbe, in contrasto con l'art. 134 Cost., un nuovo sindacato di legittimità di una legge, produttivo di effetti giuridici.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già stabilito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate (sentenza n. 378 del 2004).

Se si passa ad esaminare la censura particolare rivolta dal ricorrente alla norma impugnata, si devono svolgere le seguenti considerazioni. Innanzitutto, nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

SENTENZA N. 200 ANNO 2008

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), per violazione degli artt. 102, 103, 117, secondo comma, lettera D), e 123, quarto comma, della Costituzione.

(Omissis)

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, sollevata in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera D), Cost., non è fondata.

Il ricorrente adduce a sostegno della tesi dell'illegittimità costituzionale della norma censurata la considerazione che la possibilità accordata dalla stessa ai componenti della Consulta statutaria della

Regione Calabria di depositare, in relazione alle sole decisioni e non ai pareri, «motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato» (comma 2), sia segno rivelatore della pretesa natura giurisdizionale dell'organo, con la conseguenza dell'illegittimità della sua istituzione con legge regionale.

A prescindere da quanto sarà precisato più avanti circa la natura giuridica della Consulta statutaria *de qua*, in relazione alle funzioni alla stessa attribuite dalla legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si deve osservare che la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Risulta inoltre contraddittorio ritenere la natura giurisdizionale di un organo sulla base di una facoltà riconosciuta dalla legge in via generale ai componenti dei collegi amministrativi e riconosciuta invece soltanto in casi limitati e per specifiche finalità ai membri di collegi giurisdizionali.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 sono fondate nei limiti di seguito indicati.

5.1. – Questa Corte ha già chiarito che «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate» (sentenza n. 12 del 2006).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378 del 2004). Si tratta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: *a*) i conflitti tra organi della Regione; *b*) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; *c*) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; *d*) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: «Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta». In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone infatti: «Ove la Consulta ritenga lesa lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta».

Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.

5.2. – Si deve, al contrario, rilevare l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali.

5.3. – Assieme al comma 4 dell'art. 8, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 7, limitatamente alle parole «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge,».

I motivi della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma sono analoghi a quelli enunciati a proposito del comma 4 dell'art. 8, in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi.

<p>Abruzzo Il Collegio regionale per le garanzie statutarie svolge le funzioni previste dallo Statuto; esprime pareri: a) sull'interpretazione dello Statuto nei confronti tra gli organi della Regione; b) sull'ammissibilità del referendum e delle iniziative popolari; c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollecitati da un quinto dei consiglieri; d) negli altri casi previsti dallo Statuto. Inoltre, la legge elettorale gli attribuisce compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni.</p>	<p>Campania La Consulta di garanzia statutaria decide sull'ammissibilità dei referendum regionali ed esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparati con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunali, degli schemi di accordi con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Inoltre, qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania.</p>	<p>Emilia-Romagna La Consulta di garanzia statutaria: a) prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara le modalità di amministrazione ordinaria all'eletto dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto; b) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum; c) esprime pareri di competenza allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di competenza allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa; d) esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione; e) esercita le altre funzioni che sono ad essa attribuite dalla legge.</p>	<p>Lazio Il Comitato di garanzia statutaria: a) verifica l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali della Regione; b) si pronuncia sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro promulgazione; c) esprime parere sulle proposte di regolamenti autorizzati da apposita legge regionale; d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto.</p>	<p>Liguria La Consulta statutaria esprime pareri: a) sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consultiva; b) sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto; c) sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie. V. 75, c. 6 STATUTO (decedere e referendario)</p>	<p>Piemonte La Commissione di garanzia esprime parere: a) sull'interpretazione dello Statuto nei confronti di attribuzioni tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali; b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato; c) sulla coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamenti. Inoltre, esprime il proprio giudizio sulla ricevibilità ed ammissibilità delle proposte di referendum. La Commissione di garanzia esercita ogni altra funzione attribuita dallo Statuto, dalle leggi e dal Regolamento.</p>	<p>Lombardia La Commissione garante dello Statuto: a) presenta al Consiglio regionale una relazione sui progetti di legge in materia statutaria; b) si pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio; c) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto; d) nella legge in materia di iniziativa popolare e di referendum; e) esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta; f) della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consultiva competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali; g) esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite; h) esprime parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale; g) esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge.</p>	<p>Puglia Il Consiglio statutario regionale: a) interviene nella verifica dell'incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarate dalla competente Commissione consultiva, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale; b) verifica l'ammissibilità del referendum, la sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario e l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare e degli altri soggetti previsti dallo Statuto; c) esprime parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici.</p>	<p>Toscana Il Collegio di garanzia statutaria ha il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto, nonché si pronuncia sulla ammissibilità del referendum popolare e sui conflitti di attribuzione tra organi regionali.</p>	<p>Umbria La Commissione di garanzia statutaria esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità del referendum regionale.</p>
--	---	---	---	--	--	---	---	---	---

Efficacia dei pareri

Regione Abruzzo	Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie a maggioranza assoluta
Regione Campania	Non specificato
Regione Emilia-Romagna	I pareri della consulta non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso.
Regione Lazio	Se il Consiglio intende approvare la legge regionale senza recepire i rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti. Il parere dell'organo di garanzia è invece necessario, se emesso nel termine di venti giorni, per l'adozione di regolamenti autorizzati da parte della Giunta.
Regione Liguria	Non specificato
Regione Lombardia	Il Consiglio regionale può discostarsi dal parere sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge a maggioranza assoluta dei componenti.
Regione Piemonte	Il Consiglio può deliberare in senso contrario a singoli pareri; il Presidente e la Giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo.
Regione Puglia	Non specificato
Regione Toscana	Il giudizio di non conformità comporta il riesame della fonte normativa, con le modalità previste dalla legge.
Regione Umbria	La Commissione di garanzia, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta; l'organo è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche.

Tempistica per l'espressione del parere

Ai sensi dell'art. 4 della l.r. Abruzzo 42/2007, "il Collegio esprime il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta da parte degli organi competenti. Il termine è prorogabile di ulteriori dieci giorni una sola volta per motivate ragioni. In caso di urgenza, il termine di venti giorni di cui al comma 1 può essere ridotto a dieci giorni. Decorsi i termini di cui ai commi 1 e 2 senza che il parere sia stato espresso, gli organi regionali procedono ugualmente. Nel computo dei termini di cui al comma 1 e 2 non sono considerati i giorni festivi".

L'art. 15, comma 3, della l.r. Lazio n. 24 del 2007 stabilisce che i termini di promulgazione, sospesi nel caso di richiesta di parere al Comitato sulla conformità allo Statuto della legge regionale, riprendono a correre "decorsi venti giorni senza che il Comitato si sia espresso"; l'art. 15, in tema di pareri sui regolamenti autorizzati, stabilisce che se il parere non è espresso entro venti giorni, "la Giunta regionale può adottare in via definitiva il regolamento indipendentemente dal rilascio del parere".

L'art. 5, comma 5, della l.r. Liguria n. 19 del 2006 stabilisce che se il parere sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionali e dei regolamenti regionali di competenza consiliare non viene reso entro 20 giorni "il Consiglio procede all'esame dei provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione dello stesso".

Secondo l'art. 6 della l.r. Piemonte n. 25 del 2006, la Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni, prorogabile di ulteriori trenta, decorsi i quali "gli organi regionali possono comunque procedere".

L'art. 7 della l.r. Toscana n. 34 del 2008 prevede che entro trenta giorni (dieci in caso di urgenza) il Collegio di garanzia esprime il proprio parere; decorso tale termine, l'atto normativo viene promulgato o emanato.

L'art. 9 della l.r. Emilia Romagna n. 13 del 2005 stabilisce al comma 3 che "la Consulta si dovrà esprimere entro quindici giorni dalla richiesta e dovrà trasmettere il proprio parere al Presidente dell'Assemblea che lo comunica immediatamente a tutti i consiglieri regionali".

Secondo l'art. 6 della l.r. Umbria n. 27 del 2007 "la Commissione esprime il proprio parere entro venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte del Presidente del Consiglio o del Presidente della Giunta regionale. Il termine è prorogabile di ulteriori dieci giorni una sola volta e sulla base di motivazioni espresse".

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di garanzia statutaria

Delibera	2
Protocollo	3223
Data	05.02.2009
Legislatura	VIII

Il giorno di Giovedì 5 febbraio dell'anno 2009 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia statutaria con la partecipazione di:

GIUSEPPE PIPERATA	Presidente
GIUSEPPE UGO RESCIGNO	Componente
MARZIO MACCARINI	Componente

Oggetto: Decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare «Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni».

La Consulta di garanzia statutaria

Investita della questione sulla ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*», ad essa trasmessa dal Direttore generale Responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5 comma 7, udito nella udienza del 23 gennaio 2009 nella sala Cavina presso la Presidenza dell'Assemblea legislativa, relatore il prof. Giuseppe Ugo Rescigno, il signor Costantinos Papadopoulos che ha illustrato le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta, riunita nella medesima Sala il 5 febbraio 2009, adotta ai sensi e con le conseguenze previste dall'art. 6 della legge regionale 34/99 come sostituito dall'art. 4 della legge regionale 8/08, la seguente deliberazione.

1. Va premesso che la legge regionale 34/99, modificata dalle leggi regionali 8/06 e 8/08 (da ora in poi citata come legge 34/99), disciplinando ai sensi dell'art. 18 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, "le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare", ha diviso in due fasi il procedimento, la prima delle quali può essere attivata da non meno di trecento e non più di quattrocento elettori e si conclude con una prima dichiarazione di ammissibilità da parte della Consulta, dichiarazione che, in caso di esito positivo, apre la seconda fase di raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto, fase che a sua volta si conclude con la definitiva dichiarazione di ammissibilità se le firme richieste sono state raccolte.

La presente deliberazione chiude la prima fase, nella quale, ai sensi dell'art. 6 della legge 34/99 (che comunque attua gli articoli 18 e 69 dello Statuto anche se non lo dice), la Consulta "decide sull'ammissibilità della proposta, pronunciandosi espressamente in merito a:

- a) competenza regionale nella materia oggetto della proposta;
- b) conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale;
- c) sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2;

d) insussistenza dei limiti di cui all'art. 3."

L'art. 2 della legge 34/99 a sua volta prescrive:

- "1. La proposta di iniziativa popolare deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in articoli, ed essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e il contenuto.*
- 2. La proposta che comporti nuove e maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario."*

L'art. 3 della legge 34/99 prescrive:

- "1. L'iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio.*
- 2. L'iniziativa non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea. Per iniziativa si intende il deposito del testo della proposta a norma dell'art. 5".*

2. Poiché gli articoli 6 della legge 34/99 e 2 e 3, ai quali il primo rinvia, riproducono in parte, senza dirlo, disposizioni dello Statuto ed in parte, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 18 dello Statuto di disciplinare con legge "le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare", integrano la disciplina statutaria, conviene separare i due casi ed esaminare prima le disposizioni statutarie riprodotte dalla legge 34/99 e verificare se il progetto di legge oggetto di valutazione è conforme oppure non conforme a quanto previsto dallo Statuto, e poi ripetere la medesima operazione in relazione alle disposizioni integrative della legge regionale 34/99.

3. Secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (e il comma 1 dell'art. 3 della legge 34/99 che riproduce la disposizione statutaria) l'iniziativa popolare non è ammessa anzitutto per la revisione dello Statuto, ed è evidente che il

progetto oggetto di valutazione non si propone, né esplicitamente né surrettiziamente, di modificare lo Statuto.

4. Sempre secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto l'iniziativa popolare non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio, ed è evidente che la proposta oggetto di valutazione non prevede in alcun modo tributi e non modifica o comunque incide sulla legge di bilancio.

5. Sempre secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (riprodotto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 34/99) l'iniziativa non "può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa", ed è certo che la proposta oggetto di valutazione non rientra in questo divieto.

6. Esaminiamo ora le disposizioni integrative rispetto allo Statuto previste dalla legge 34/99.

Il comma 1 dell'art. 2 prescrive che il testo della proposta di legge deve essere redatto in articoli e deve essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e il contenuto: si tratta chiaramente di disposizioni che rientrano nelle forme e modalità di presentazione del progetto di legge popolare, del tutto ragionevoli per non dire ovvie. Il progetto oggetto di valutazione è redatto in articoli (per la cronaca sono 10) ed è accompagnato da una relazione breve ed essenziale, ma pienamente sufficiente.

7. Il comma 2 dell'art. 2 dispone che "La proposta che comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario". Anche questa disposizione può essere fatta rientrare nella forma di presentazione del progetto di legge popolare (e quindi in questo senso non è contraria allo Statuto), purché però venga correttamente interpretata. Essa anzitutto non dice che il progetto deve indicare l'onere finanziario, ma che deve contenere gli elementi

necessari affinché successivamente gli esperti dei bilanci basandosi su questi elementi possano determinare l'onere finanziario; questi elementi poi non sempre debbono essere tali da permettere di quantificare da subito, basandosi soltanto su di essi, gli oneri finanziari che il progetto, una volta approvato ed applicato, comporterà, ma debbono indicare i criteri secondo i quali successivamente, in base ad analisi, potranno essere quantificati gli oneri finanziari. Così interpretata la disposizione, non c'è dubbio che la istituzione di un nuovo organo qual è l'Autorità garante delle nomine comporta nuove spese, maggiori rispetto a quelle previste dall'ultimo bilancio approvato. Ma l'art. 5 del progetto in esame dice tutto quanto è necessario e sufficiente per quantificare da parte degli esperti tale onere, una volta che l'organo sia stato costituito: alcuni oneri sono quantificabili direttamente sulla base del progetto di legge (ad es. gli oneri per le indennità ai trenta membri dell'Autorità, disciplinate dall'art. 8); per altri eventuali oneri (ad es. quelli relativi al funzionamento) bisognerà attendere i regolamenti della stessa Autorità e le intese tra questa e gli organi regionali, come previsto dall'art. 6 comma 3. In sintesi nel progetto vi sono tutti i criteri necessari e sufficienti per determinare successivamente, anche sulla base di altri eventuali o necessari provvedimenti già indicati dal progetto, gli oneri che dovranno essere previsti nel bilancio della Regione.

8. Più complesso il ragionamento sulle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99, che, a prima lettura, sembrano aggiungere rispetto allo Statuto due ulteriori casi di inammissibilità, che però non riguardano forme e modalità di presentazione (nel qual caso la legge regionale, come detto, è autorizzata dallo stesso Statuto ad integrarlo) ma il contenuto della proposta, ciò che in esso viene disposto e che, secondo l'art. 6 ora citato, non è ammissibile che sia previsto: la lettera a) stabilisce che la Consulta decide sulla ammissibilità della proposta pronunciandosi espressamente in merito a "competenza regionale nella materia oggetto della proposta", il che sembra comportare che la Consulta dovrebbe dichiarare la proposta inammissibile se

essa verte su materia sulla quale la Regione non è competente; la lettera b) prevede che la Consulta si pronunci in merito alla "conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale", il che di nuovo sembrerebbe comportare, stando alla lettera, che la Consulta deve dichiarare inammissibile l'iniziativa legislativa popolare proposta se il testo della proposta, a giudizio della Consulta, è contrario alla Costituzione o allo Statuto regionale. Si tratterebbe di due ipotesi di inammissibilità non previste dallo Statuto.

Questo contrasto apparente tra Statuto e legge regionale può essere però superato se si cerca, come è doveroso secondo la Corte costituzionale a livello di Costituzione e quindi anche a livello di Statuto, una interpretazione delle disposizioni di legge conforme allo Statuto. Ora lo Statuto nell'art. 69 dice che la Consulta adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti da esso e dalla legge in materia di iniziativa popolare. Cioè la Consulta non adotta soltanto provvedimenti ma esprime anche pareri. La deliberazione sulla ammissibilità prevista dall'art. 18 dello Statuto è chiaramente un provvedimento; egualmente provvedimento è la dichiarazione di inammissibilità per contrasto con le forme e le modalità di presentazione previste dalla legge regionale ad integrazione dello Statuto; ma la legge regionale può ben prevedere che la Consulta oltre che provvedimenti emani anche pareri in tema di iniziativa legislativa popolare.

Se esaminiamo la legge 23/07 che, in attuazione dell'art. 69 dello Statuto, disciplina la Consulta di garanzia statutaria, e coordiniamo tale legge con la legge 34/99 in tema di iniziativa popolare, come è doveroso essendo ambedue leggi di attuazione dello Statuto intorno al medesimo oggetto, vediamo che l'art. 11 della legge 23/07 è intitolato "Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum", ed il comma 1 dice che "La Consulta è chiamata ad esprimere pareri in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, ai sensi dell'art. 69 dello Statuto". In questo caso addirittura la legge regionale tace dei provvedimenti e parla solo di pareri (ed anche questo, sul piano del linguaggio, non è pienamente conforme allo Statuto, il

quale prevede chiaramente non solo pareri ma anche provvedimenti, e cioè atti con efficacia giuridica propria, modificativa delle situazioni giuridiche oggetto della decisione: provvedimento è sicuramente la decisione sulla ammissibilità o meno sia della proposta di iniziativa popolare sia sulla richiesta di referendum).

Bisogna allora concludere che sia la legge 34/99 sia la legge 23/07 hanno chiamato la prima provvedimenti quelli che talvolta sono provvedimenti e altre volte pareri, e la seconda pareri quelli che talvolta sono in realtà provvedimenti e altre volte sono veramente pareri.

Alla luce delle considerazioni svolte è facile concludere che le decisioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99 non sono provvedimenti ma pareri: la Consulta, in base allo Statuto, non può deliberare la non ammissibilità della proposta contraria alla lettera a) o b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99, chiudendo definitivamente la procedura e quindi impedendo la raccolta delle 5000 firme, ma può e deve dare un parere: parere che potrà influire sia sui promotori, i quali, convinti del parere, potranno non dare seguito alla iniziativa, evitando fatica, impegno e spese che verosimilmente saranno inutili perché il progetto è illegittimo, sia sugli elettori che, alla luce del parere, rifiuteranno la loro firma, sia infine sulla Assemblea legislativa che potrà, sulla base del parere, modificare il progetto togliendo la incostituzionalità o addirittura bloccare fin dall'inizio il procedimento legislativo evitando di perdere tempo su una proposta che, se approvata, sarebbe costituzionalmente illegittima.

A questa argomentazione si aggiungono le seguenti due ad adiuvandum.

E' giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale che singole disposizioni incostituzionali non rendono incostituzionale l'intero atto che le contiene, con la conseguenza che quasi sempre le ordinanze di rimessione ed i ricorsi che impugnano l'intero atto legislativo senza indicare specificamente quali sono le disposizioni della cui costituzionalità si dubita sono dichiarati inammissibili (e solo

raramente, quando il vizio è tale da viziare l'intero atto, la Corte ammette una ordinanza o un ricorso senza indicazione delle disposizioni impugnate). Se si accoglie questa impostazione, e la Consulta aderisce a tale ragionevole ed in fondo necessario criterio, anche ammesso che la proposta ora oggetto di valutazione contenga qualche disposizione di dubbia costituzionalità, non per questo è la intera proposta a diventare incostituzionale. Sarà se del caso l'Assemblea legislativa, nell'esaminare la proposta di iniziativa popolare, a correggere le disposizioni oggi giudicate incostituzionali. Non bisogna mai dimenticare d'altra parte che non stiamo parlando di una deliberazione vincolante per i cittadini, ma di una proposta ad un organo regionale, che ha tutto il tempo e gli strumenti per correggere un atto o in parte illegittimo o in parte inopportuno, anche se comunque meritevole di esame e di deliberazione perchè segnala un bisogno ed un malessere di cui ben 5000 cittadini si sono fatti testimoni.

X
Infine lo stesso testo dell'art. 6 della l. 34/99 non contrasta con quanto detto: questo articolo non dice "La Consulta dichiara la inammissibilità del progetto di legge nei casi seguenti: ..."; dice invece che la Consulta "decide sull'ammissibilità della proposta, pronunciandosi espressamente in merito a: ..."; cioè l'art. 6 non prescrive in quali casi di merito la proposta è inammissibile, dal momento che non può dirlo essendo questi casi di merito già previsti dallo Statuto (diversi i casi che non riguardano il merito ma le forme e le modalità); l'art. 6 prescrive alla Consulta di pronunciarsi espressamente sui punti indicati quando decide intorno alla ammissibilità della proposta. La Consulta dunque deve pronunciarsi espressamente anche sui punti a) e b), ma questi punti, ciascuno preso da solo, non determinano la inammissibilità, poiché non previsti dallo Statuto, cosicché deve concludersi che per quanto riguarda i punti a) e b) la pronuncia della Consulta, comunque obbligatoria, ha valore di parere

Alla luce di queste considerazioni la Consulta esprime un parere sul progetto in esame sia per quanto riguarda la lettera a) sia per quanto riguarda la lettera b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99.

9. Per quanto riguarda la lettera a) non c'è dubbio che la proposta verte su materia regionale e quindi sussiste la competenza regionale nella materia oggetto della proposta.

10. Per quanto riguarda la lettera b), poiché è previsto dallo Statuto il Difensore civico, le norme sulla Autorità garante delle nomine sono compatibili con lo Statuto solo se interpretate nel senso che i compiti di questa Autorità si aggiungono a quelle del Difensore civico, ma non escludono che anche il Difensore civico, usando i suoi poteri, possa occuparsi anche di nomine e nominati disciplinati dalla proposta oggetto di valutazione.

E' invece contrario sia alla Costituzione che allo Statuto l'inciso "salvo motivate eccezioni approvate dall'Autorità" contenuto nell'art. 8, comma 3, lett. c), perché in questo caso l'Autorità non si limita a dare pareri, o chiedere informazioni, o sollecitare interventi (come è stabilito nell'art. 6) ma può decidere contro un organo regionale e annullare una sua decisione, e quest'organo può essere (ed in pratica quasi sempre è) o l'Assemblea, o la Giunta o il Presidente della Giunta, cioè gli organi di vertice della Regione previsti dalla Costituzione, che non possono essere subordinati a nessun altro organo regionale.

Per la medesima ragione appare contrario allo Statuto e alla Costituzione il comma 4 dell'art. 2 laddove si stabilisce che l'organo competente a provvedere alle nomine deve rispettare i criteri stabiliti dall'Autorità.

11. In riferimento all'art. 9 comma 2 anche se implicito che le candidature possano essere presentate con le modalità indicate solo se i candidati le hanno previamente e formalmente accettate, sarebbe opportuno prevederle espressamente.

Per questi motivi la *Consulta di garanzia statutaria*

- a) esprime il parere positivo sull'art. 9 comma 2 a condizione che venga reso esplicito quanto indicato nel precedente paragrafo 11;
- b) esprime il parere negativo contenuto nel paragrafo 10 relativamente all'art. 8, comma 3, lett. c) e all'art. 2 comma 4;
- c) dichiara l'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*» ai fini della raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto regionale.

Il Relatore e redattore
Prof. Giuseppe Ugo Rescigno

Il Presidente
Prof. Giuseppe Piperata

Il Segretario
Dott.ssa Primarosa Fini

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA STATUTARIA

15.12.2008

N. 6

Valutazione sull'ammissibilità del progetto di legge ad iniziativa popolare recante "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni".

LA CONSULTA STATUTARIA

VISTO il progetto di legge ad iniziativa popolare recante "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni" presentato in data 13 ottobre 2008, ai sensi degli articoli 6 e 7 della Legge Statutaria 3 maggio 2005 n. 1 "Statuto della Regione Liguria" e successive modifiche, al Presidente del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria;

VISTI gli articoli 74 e 75 dello Statuto, relativi, rispettivamente alla Consulta statutaria ed alle funzioni dalla stessa svolte;

VISTA la legge regionale 24 luglio 2006 n. 19 (Istituzione della Consulta statutaria) e successive modifiche;

VISTI i commi 3 e 4 dell'articolo 10 dello Statuto, relativo ai limiti dell'iniziativa popolare e del referendum, in base ai quali il giudizio di ammissibilità è affidato alla Consulta statutaria, che ne accerta la legittimità;

VISTA la deliberazione n. 4 del 28 ottobre 2008 con la quale la Consulta statutaria ha dato mandato agli uffici regionali di chiedere ai proponenti, a corredo della documentazione presentata, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Regione;

CONSTATATO che gli stessi hanno ottemperato alla richiesta nei termini stabiliti, provvedendo in data 19 novembre 2008 al deposito presso gli uffici dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Regione;

VISTA la deliberazione n. 5 del 1° dicembre 2008 con la quale la Consulta statutaria ha invitato i firmatari della proposta a presentare documentazione a sostegno della stessa e a richiedere una eventuale audizione nel termine dei dieci giorni dal ricevimento della comunicazione;

VISTA la nota dell'11 dicembre 2008 con la quale i firmatari chiedono la sospensione dell'iter dell'esame del progetto di legge e una audizione nella terza settimana di dicembre o nella seconda settimana di gennaio 2009;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 75 comma, lettera c) dello Statuto e dell'articolo 5 comma 1 della legge regionale n. 19 del 2006 la Consulta esprime i pareri entro venti giorni dalla presentazione della proposta di legge;

CONSIDERATO che il termine di venti giorni per l'espressione del parere può essere interrotto una sola volta per la richiesta di integrazione o di presentazione di documentazione a sostegno della stessa;

CONSIDERATO che nel periodo assegnato non è stata presentata alcuna documentazione a sostegno della proposta di legge e che la richiesta di sospensione, per le considerazioni sopra esposte, non può essere accolta;

RITENUTO che il progetto di legge prevede nuove spese, senza quantificarle, così come non è prevista alcuna indicazione sulla copertura finanziaria delle stesse, in violazione del principio fondamentale in tema di finanza pubblica, di cui all'articolo 117 della Costituzione, 3° comma, dell'articolo 48 dello Statuto, nonché dell'articolo 31 della legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 (norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari), con riferimento, ad esempio, all'articolo 3 e all'intero capo II;

RITENUTO altresì che alcune disposizioni previste nel progetto di legge sono riconducibili alla materia "ordinamento degli organi e degli uffici regionali" (di cui all'articolo 10, 1° comma dello Statuto), che costituisce un limite oggettivo all'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare;

tutto ciò premesso, sulla base delle considerazioni sopra esposte

all'unanimità

DELIBERA

di dichiarare inammissibile la proposta di legge "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni" perché:

- il progetto di legge prevede nuove spese, senza quantificarle, così come non è prevista alcuna indicazione sulla copertura finanziaria delle stesse, in violazione del principio fondamentale in tema di finanza pubblica, di cui all'articolo 117 della Costituzione, 3° comma, dell'articolo 48 dello Statuto, nonché dell'articolo 31 della legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 (norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari),

- il progetto di legge contiene diverse disposizioni riconducibili alla materia "ordinamento degli organi e degli uffici regionali" (di cui all'articolo 10, 1° comma dello Statuto), che costituisce un limite oggettivo all'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare;

di pubblicare la presente deliberazione nel B.U.R.L.

IL PRESIDENTE

Fernanda Contri

IL SEGRETARIO

Maria Francesca Costa

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 lett. 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 benè 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)