

## **I DUBBI DELLA DEMOCRAZIA REGIONALE PIEMONTESE (PRIMA E DOPO LA SENTENZA DEL TAR PIEMONTE DEL 9-15 GENNAIO 2014)**

### **1.**

Le ultime vicende della Regione Piemonte destano molteplici preoccupazioni. Una condanna definitiva per reati elettorali alle ultime elezioni seguita da una sentenza di annullamento della proclamazione dei vincitori delle elezioni (confermata), numerose inchieste delle magistrature ordinarie e contabili sulla sanità e sulle pratiche di rimborso spese dei consiglieri nell'attuale legislatura e in quella precedente, con richieste di rinvio a giudizio per due terzi dei consiglieri attuali, Presidenti di Giunta e Consiglio inclusi, alcune dimissioni dei consiglieri delle opposizioni da incarichi istituzionali date e dal mandato minacciate, uno scontro non solo verbale tra consiglieri regionali sotto gli occhi delle telecamere, rimasto senza censure in sede di consiglio rese pubbliche, e ripetute manifestazioni, anche violente, di dissenso popolare davanti alle sedi degli organi elettivi della Regione hanno messo a dura prova la fiducia dei cittadini negli organi elettivi regionali. In un contesto generale di crisi finanziaria, economica e sociale e di problemi analoghi in altre regioni nonché a livello nazionale ed europeo, tali vicende devono attirare l'attenzione e la riflessione anche di chi è stato votato per far parte da scienziato della Commissione di garanzia dello Statuto della Regione. A un garante ovviamente non spetta dare pareri non richiesti e ai responsabili delle istituzioni non servono difese o censure d'ufficio. Quando scade dal mandato, lo scienziato ha tuttavia il dovere di rappresentare alla propria comunità le questioni giuridiche che hanno un interesse specificamente scientifico e una rilevanza non solo regionale. Il professore deve offrire non solo al pubblico dei tecnici una rilettura della Costituzione e dello Statuto della Regione Piemonte che consenta ai cittadini di interrogarsi e formarsi delle opinioni politiche proprio sullo stato attuale della democrazia piemontese. Le riflessioni che seguono traggono origine dai molteplici dubbi sollevati dalla cronaca istituzionale e sono state elaborate in parte prima (par. 2-10), in parte dopo la citata sentenza del TAR Piemonte (par. 11-20), confermata dal Consiglio di Stato in data 11-17 febbraio 2014 (par. 21-23). Non riflettono in alcun modo attività svolte in sede istituzionale.

### **2.**

Anche in assenza di un rapporto giuridico di cittadinanza regionale, è stata una parte del popolo italiano ad esercitare la propria *sovranità* (art. 1 Cost.), partecipando ad una procedura elettorale al termine della quale sono stati proclamati eletti l'attuale Presidente della Giunta e i membri del Consiglio che in virtù dell'elezione esercitano delle funzioni derivate dalla sovranità popolare. A norma del Regolamento del Consiglio del 24 luglio 2009, i Consiglieri entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni alla prima seduta del Consiglio regionale e restano in carica fino all'insediamento del nuovo Consiglio regionale, potendo cessare dalla carica per scadenza del mandato o accertata ineleggibilità o incompatibilità originaria o sopravvenuta. Fino a quando possono fare affidamento sul proprio mandato gli eletti "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 122 co. 4 Cost., art. 18 co. 3 Statuto). I fatti che destano maggiore preoccupazione, tuttavia, hanno in comune di non essere qualificabili come semplici opinioni o voti, anche se sono diventati elementi dei giudizi di convalida degli eletti o sul rendiconto consuntivo della Regione. Le immunità non coprono nessuno di questi fatti, perché le firme in sede di presentazione di liste, le richieste di rimborso e le minacce non sono né opinioni, né voti. Pertanto

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro" — [joerg.luther@sp.unipmn.it](mailto:joerg.luther@sp.unipmn.it)

sono suscettibili di giudizi su responsabilità non politiche e fanno sorgere il dubbio che i cittadini non possano più avere fiducia nella democrazia rappresentativa della Regione, ritenendosi lesi nella loro sovranità.

### 3.

Proclamando “fedeltà alla Carta costituzionale fondata sui valori propri della Liberazione e della democrazia riconquistata dal nostro Paese”, i padri e le madri dello Statuto hanno promesso “la *partecipazione dei cittadini* alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici”, partecipazione che è “condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini” (art. 2 co. 2 Stat.). I cittadini partecipano soprattutto attraverso le elezioni e l’opinione pubblica. Il primo luogo della partecipazione democratica devono essere i partiti (art. 49 Cost.) che hanno il compito di promuovere l’accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di effettiva eguaglianza (art. 51 Cost.). Nelle procedure, tuttora pendenti, della giustizia elettorale sono emersi dubbi anche sulla legge regionale del 29 luglio 2009, n. 21 (“Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali”) che a suo tempo non era stata sottoposta alla Commissione di garanzia. Tale legge anziché produrre una disciplina organica si è limitata a premiare con l’esenzione dalla raccolta delle firme, cioè dal consenso popolare alla candidatura, le formazioni politiche che nascono non già nella società regionale, ma nel palazzo dell’organo che rappresenta il Piemonte. Nel contesto di un regolamento del Consiglio che non ha eliminato i cd. “monogruppo” (attualmente 7) esistenti, figura incomprensibile e ingannevole per il cittadino “consumatore” e forse non solo moralmente incompatibile con la democrazia, tale legge non ha certo accresciuto le opportunità di partecipazione dei cittadini, semmai aumentato i costi della politica in una democrazia che peraltro finora fatica a consentire candidature individuali di singole personalità in grado di competere con i gruppi. La legge ha addirittura premiato una frammentazione della rappresentanza in Consiglio contro la volontà espressa dal corpo elettorale e in deroga al principio della *par condicio* dei cittadini nell’accesso alle cariche elettive. Anche se non è stata impugnata, potrebbe ancora essere giudicata dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale il premio di maggioranza su scala nazionale mette inoltre in dubbio anche la legge elettorale regionale attuale, ugualmente sprovvista di soglia minima. La legge deve in ogni caso poi adeguarsi all’imposta riduzione del numero dei consiglieri. L’idea che il Piemonte meriti una legge elettorale migliore in grado di rivitalizzare la democrazia regionale è oggi un obiettivo condiviso più o meno da tutti, all’interno e all’esterno del Consiglio regionale. Il dubbio è che in attesa della riforma nazionale anche in questa legislatura regionale non si riesca a trovare un consenso sulla riforma e che oramai prevalga l’idea o la percezione, la legge elettorale debba servire al partito e non il partito servire (al)la legge elettorale.

### 4.

Il preambolo dello Statuto invoca anche il “patrimonio spirituale e morale” piemontese, un’etica pubblica laica che separa gli interessi pubblici da quelli privati, promuove forme di cooperazione “senza fini speculativi” (art. 3 co. 4) e politiche “a favore delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza sociale” (art. 11). L’eguaglianza non può non riguardare anche la distribuzione delle ricchezze pubbliche tra governati e governanti. Pertanto lo Statuto assegna ai Consiglieri uno “status” senza privilegi personali, riservando la disciplina delle loro “*indennità*” (al plurale) a una legge regionale (art. 18 co. 5). Sono escluse consuetudini e fonti autonome dei gruppi in materia di rimborsi e anche l’autonomia contabile è riconosciuta solo al Consiglio (art. 29 St.) e non ai gruppi. La legge regionale n. 16 del 27 dicembre 2012 (“Norme di riorganizzazione della Regione Piemonte ai fini della trasparenza e della riduzione di costi”) ha rideterminato l’importo dell’indennità di carica in 6.600 Euro lordi mensili, prevedendo un “rimborso spese complessivo mensile di esercizio del mandato” pari a 4.500,00 euro, cioè un forfait di 150,00 euro al giorno, domeniche e festività incluse, decurtabile solo in caso di mancata partecipazione alla seduta. Questa legge ha operato un taglio lineare rispetto alle spese precedenti, non attendendo la verifica delle magistrature competenti di quali spese precedenti fossero effettivamente legittime e potrebbe rivelarsi come una scelta solo transitoria. Prevedere un “rimborso spese complessivo” senza documentazione e verifica della effettività e funzionalità della spesa certamente facilita il lavoro politico del consigliere e del gruppo, ma resta il dubbio che sia solo una seconda indennità non tassabile che precluda

ogni competizione virtuosa per il maggior risparmio possibile. Se a norma dello Statuto, la Regione “incentiva il risparmio” (art. 5 co. 2 St.), essa deve dare buon esempio anche nella propria gestione finanziaria. Per poter sostenere lo sviluppo economico e sociale ed evitare sprechi, un ente pubblico che rinuncia alle verifiche previste invece per i dirigenti della p.a. e delle società private, dovrebbe quanto meno verificare annualmente la congruità delle “indennità” - che non possono diventare né stipendi di lavoro politico, né rendite di posizione - dei titolari delle proprie cariche pubbliche rispetto a un fabbisogno evidenziabile con criteri oggettivi. Il dubbio forse esagerato, ma non irrealista è che la spensieratezza sia stata tradizione troppo lunga e che l’argomento “così fan tutte” abbia generato il furor di popolo, minacciando alla lunga la fiducia nell’intera Repubblica.

## 5.

Il principio dell’economicità (art. 58 St.) vale peraltro per tutti gli uffici della Regione, Consiglio, Giunta e loro Presidenze inclusi. Questo principio deve essere garantito sia dai “controlli interni” (art. 70 St.), sia da quelli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria (art. 70-bis, 99 St.) che lo Statuto non intende per nulla depotenziare. Lo Statuto pretende pertanto anche la *difesa del patrimonio* della Regione, inclusa la proprietà pubblica del suo denaro che è una forma costituzionale della sovranità dei cittadini. Essendo finiti i tempi nei quali il Re poteva identificare il patrimonio del Regno con quello proprio, la difesa del patrimonio pubblico è diventata difesa della democrazia, se necessario anche nei confronti di rappresentanti eletti disattenti o disinvolti. Pertanto, la Regione può (e forse addirittura deve) costituirsi parte civile in giudizi penali su fatti che hanno cagionato danni erariali che nelle vicende anzidette sarebbero sia materiali che immateriali o di immagine, venendo a rompersi l’aspettativa di legalità, imparzialità e correttezza che i cittadini di norma hanno nei confronti della P.A. Sulla scelta se costituirsi o meno parte civile si può creare tuttavia un conflitto di interesse per il presidente della Giunta che dovrebbe allora poter delegare l’esercizio della propria funzione di rappresentanza legale in deroga all’art. 51 co. 1 dello Statuto. Il presidente della Regione Puglia aveva peraltro dato “mandato agli uffici regionali di predisporre un disegno di legge da approvare nella prossima giunta straordinaria di lunedì che consenta di eliminare ogni possibile ostacolo affinché la Regione si possa costituire parte civile nel procedimento penale che mi vede coinvolto davanti al Tribunale di Bari” (La Repubblica Bari 29. 11. 2013). Un conflitto d’interesse potrebbe prospettarsi anche per il Presidente del Consiglio che sovrintende all’attività degli organi consiliari e ha potere di rappresentanza esterna con riferimento all’autonomia finanziaria e contabile del Consiglio (art. 6 regolamento del Consiglio).

## 6.

Lo Statuto lascia liberi i mandati democratici del Presidente e dei Consiglieri, non prevedendo finora alcuna delle varie forme di revoca (*recall*) che sono state sperimentate in altre democrazie, per lo più federali (ad es. nel cantone di Ticino). L’art. 126 della Costituzione si limita a stabilire che le dimissioni di uno degli organi implicano la rimozione e lo scioglimento dell’altro (*simul stabunt, simul cadent*). Non è più praticabile la soluzione inventata per la Regione Molise dal D.P.R. 16 luglio 2001 (G.U. 24 luglio 2001, n. 170) che manteneva solo la Giunta ed arrestava le funzioni del Consiglio. In linea di principio, i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno un dovere di solidarietà politica, cioè il dovere di “adempiarle con disciplina ed onore” per tutta la durata del mandato (art. 54 Cost.). Se è mancata la disciplina o messo in dubbio l’onore, può venire meno anche il dovere di adempiere le funzioni, ma la libertà del mandato impone di farne derivare solo una facoltà, non un obbligo giuridico di dimissioni. Se la persona deve difendersi in un giudizio, deve poter far prevalere con le dimissioni il diritto alla difesa sul dovere di adempimento delle proprie funzioni. Pertanto le dimissioni libere non possono significare un’ammissione di colpa, ma solo un atto di difesa morale congiunta, tanto della persona quanto dell’istituzione, ragione per cui in caso di condanna tali scelte dovrebbero sempre essere valutate come attenuante comune o generica. La presunzione d’innocenza vale tuttavia solo per la persona fisica, non obbligando a dare credito e fiducia anche alle istituzioni.

7.

Altra situazione ancora è quella di chi ritiene di dover protestare una delegittimazione dell'organo nel quale si è eletto e di dover dare le dimissioni dettate per motivi di coscienza individuale. In questo caso, il dovere di difesa della patria e della democrazia è percepito in collisione con il dovere di adempiere le funzioni della carica elettiva. Le dimissioni in gruppo o addirittura in massa sono invece una scelta politica che deve essere considerata legittima anche se comportano l'obbligo di sciogliere il consiglio regionale residuo perché concordate e se sono firmate da una maggioranza del consiglio che non deve necessariamente essere quella che sostiene la giunta (art. 126 cost.). Più problematiche sono le *dimissioni di minoranze* politiche, specialmente se sono accompagnate da rifiuti di surrogazione, perché non fanno sorgere l'obbligo di sciogliere il consiglio regionale. Al di là della considerazione politica che sono efficaci solo le dimissioni date e non quelle annunciate, simili forme di esodo per protesta rischiano di andare oltre la dialettica ordinaria delle opinioni che si svolge in un parlamento o consiglio. Facendo tacere nell'istituzione la funzione democratica delle opposizioni come soggetti che inventano e promuovono scelte politiche alternative, si rischia di indebolire la dialettica democratica. Per quanto le proprie proposte possono essere diffuse anche attraverso i mass media, viene meno tuttavia la funzione consigliare di controllo sulla Giunta, anche a garanzia delle minoranze sociali e attraverso delle Commissioni d'inchiesta (art. 31 St.), e, non da ultimo, il potere di promuovere questioni di garanzia dello stesso Statuto davanti all'organo di garanzia (art. 92 St.).

8.

La minaccia di una minoranza di "non imputati" di lasciare un Consiglio di soli membri imputati potrebbe essere intesa non solo come appello morale alla maggioranza. Potrebbe anche indurre il Governo nazionale a proporre al Presidente della Repubblica il cd. *scioglimento "eteronomo"* del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta per "atti contrari alla Costituzione", "gravi violazioni di legge" e "ragioni di sicurezza nazionale", sentito il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 126 Cost.). Lo scioglimento eteronomo è un atto politico di garanzia sussidiaria in situazioni eccezionali che incide sensibilmente sull'autonomia della Regione, concretizzando nella volontà dei padri costituenti i limiti dell'unità nazionale (Mortati) e dell'interesse nazionale (Ambrosini). Pertanto è giustificabile solo da esigenze di difesa dei principi fondamentali supremi della Costituzione, innanzitutto dello stesso principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Nel contesto attuale non si evidenziano certo pericoli di secessione, ma si potrebbe parlare di esigenze di difesa della democrazia e della legalità, cioè dell'interesse nazionale a che la sovranità popolare in ambito regionale sia esercitata tramite elezioni legittime e per mezzo di rappresentanti che adempiano il proprio mandato in forme legittime. Spetta al Governo vigilare che non siano compiuti atti del Consiglio contrari a questi principi supremi costitutivi dell'unità della Repubblica o altre "gravi" violazioni di legge tali da mettere in pericolo la sicurezza della democrazia e della legalità. La valutazione dei presupposti è politica e giuridica, cioè altamente discrezionale ma non arbitraria e pertanto sindacabile solo in sede di contenzioso costituzionale. Lo scioglimento eteronomo di un Consiglio regionale non è certo una sanzione repressiva personale, piuttosto misura di prevenzione istituzionale che può essere motivata non solo con fatti ripetuti di criminalità organizzata, di pratiche sistematiche di corruzione o di altri reati contro la pubblica amministrazione, ma anche con il venir meno dei presupposti di un suo funzionamento democratico. Al di là dell'adozione di leggi regionali incostituzionali (che il Governo dovrebbe impugnare anche se approvate da maggioranze amiche), simili violazioni della Costituzione e delle leggi potrebbero consistere anche nella convalida di elezioni di consiglieri ineleggibili, nella mancanza di sanzioni di situazioni di ineleggibilità sopravvenuta, nella violazione di doveri di pubblicità o nell'omissione di controlli idonei a prevenire un dissesto finanziario o la violazione delle regole sul finanziamento dei partiti politici o di altre norme poste a garanzia del patrimonio pubblico, non puntualmente rimediabili tramite l'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 co. 2 Cost. Si potrebbe criticare questa lettura come "estensiva" o da "democrazia (iper-)protetta", ma se si confronta lo scioglimento del consiglio con quello del Parlamento, la Costituzione nella sua forma attuale non vieta simili letture rigide dell'interesse nazionale. Semmai esige che tali letture siano ancorate in ultima analisi sempre in una comprensione adeguata del contesto storico e in una valutazione politica più istituzionale che partitica.

**9.**

L'art. 126 della Costituzione affida in ogni caso la democrazia regionale a una capacità di autocontrollo dell'intero sistema politico, con tutte le opportunità di recupero di fiducia nella moralità e con tutti i *rischi di abuso politico* del caso da valutarsi attentamente. Se l'esercizio del potere di scioglimento può fungere – almeno in astratto - da strumento di autotutela della sovranità popolare, strumento idoneo a riguadagnare fiducia nella democrazia, non va nemmeno taciuto che rischia anche di premiare aspirazioni al populismo e di privilegiare i (ri-)sentimenti dei cittadini rispetto alle ragioni delle istituzioni. Se le leggi violate sono penali e la gravità della loro violazione è oggetto di giudizi pendenti delle magistrature, i benefici per la democrazia non devono comportare sacrifici eccessivi per lo stato di diritto e le valutazioni politiche non devono condizionare quelle del giudice. I tempi lunghi della giustizia elettorale e di quella penale e contabile sono tempi persi per il protrarsi dei conflitti politici, ma guadagnati per le garanzie dei singoli che rischiano di essere svuotate se lo scioglimento diventasse un atto governativo di giustizia sommaria. Il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio superiore della magistratura e decide su eventuali domande di grazia, può con la propria firma sotto il decreto di scioglimento sancire esclusivamente atti che garantiscono la sicurezza della democrazia e della legalità, non anche atti di giustizia sommaria. Almeno dopo il giudizio finale del primo giudice su fatti o atti oggetto della valutazione presupposta dallo scioglimento, il rischio di un'interferenza della politica nella giurisdizione si riduce tuttavia e può essere minore dei rischi che corre una democrazia per la quale la giustizia, nonostante le garanzie apposite della sua celerità, sembra riuscire a concludere le proprie procedure solo dopo le elezioni successive.

**10.**

La valutazione dei fatti che emergono in un dato momento storico in relazione alla fattispecie dell'art. 126 della Costituzione deve basarsi sempre su un *bilanciamento* dei principi supremi della stessa Costituzione, tenendo in debito conto anche il principio delle autonomie territoriali (art. 5 cost.). Se la fine anticipata delle legislature in Sicilia, Lombardia, Lazio e Basilicata tra il 2012 e il 2013 è stata il frutto di valutazioni autonome in merito alla gravità di fatti considerati delegittimanti, resta da chiedere se tali valutazioni autonome non possano e non debbano offrire anche dei precedenti da tenere in considerazione nelle valutazioni da parte delle istituzioni statali. Tali valutazioni devono tenere conto delle particolarità dell'esperienza di ogni singola regione che possono emergere anche da un confronto tra una regione e l'altra. Una minore gravità in ottica comparativa potrebbe ad es. precludere o aggravare l'onere di motivazione per uno scioglimento eteronomo. Una eguale o maggiore gravità potrebbe indurre a considerare non arbitrario lo scioglimento eteronomo. Una eccessiva divergenza delle valutazioni circa la gravità di fatti come quelli del rimborso di spese dei consiglieri non strettamente attinenti alle funzioni pubbliche, in larga misura sostanzialmente identici nelle varie regioni, potrebbe in ultima analisi nuocere al principio dell'unità giuridica ed economica nazionale.

**11.**

Le procedure giurisdizionali che interessano la legittimazione delle istituzioni piemontesi hanno coinvolto un po' tutte le giurisdizioni, da quella civile e penale fino all'amministrativa, costituzionale e contabile. Anche in mancanza di manifesta violazione delle norme sulla ragionevole durata del singolo processo, la *durata e complessità* delle vicende giudiziarie ha evidenziato la necessità di una revisione della recente riforma della giustizia elettorale che certo non è riuscita a semplificare il quadro normativo. Le elezioni del 28-29 marzo 2010 sono state seguite da due procedimenti penali, al termine dei quali sono state emesse condanne nei confronti dei soggetti che hanno presentato sia la lista 'Pensionati con Cota', sia la lista 'Pensionati e invalidi per Bresso'. Per i presentatori della prima lista, si è arrivati a una sentenza di condanna di primo grado del 30 giugno 2011, di secondo grado del 22 maggio 2012 e di terzo grado (definitiva) del 20 dicembre 2013 (n. 2018/2013), per gli altri alla sentenza della Corte di Cassazione penale n. 42162 del 9 luglio 2013. Sotto i profili penali non si può parlare di una durata irragionevole.

**12.**

Non molto più lunga, ma più complessa e pertanto anche per il pubblico incomprensibile si sono svolte le vicende della *giustizia amministrativa*. Una prima sentenza parziale del TAR Piemonte del 28 luglio 2010 aveva disposto il riconteggio delle schede, ma era stata annullata con sentenza del Consiglio di Stato del 23 ottobre 2011, n. 8145 che ha ritenuto anche di non “apprezzare” (!) la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale regionale. In seguito alla seconda sentenza parziale del TAR Piemonte del 6 agosto 2010 è stato instaurato un processo per querela di falso dinnanzi al giudice civile, dichiarato estinto per mancata integrazione del contraddittorio il 28 settembre 2010 e tuttora pendente in secondo grado. Con ordinanza del 19 novembre 2010, il TAR ha constatato l'avvenuta proposizione della querela di falso (notificata il 23 settembre 2010) ed ha sospeso il giudizio ai sensi dell'art. 77, comma 4, del codice del processo amministrativo (nel frattempo entrato in vigore il 16 settembre 2010). In sede di decisione di dell'appello n. 7579 del 2010, in data 16 febbraio 2011, è stata avviata una fase incidentale davanti alla Corte costituzionale conclusasi con la sentenza n. 304/2011 che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità delle norme sul contenzioso elettorale “nella parte in cui precludevano e precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale”. Il Consiglio di Stato con la successiva n. 4395 del 1° agosto 2012, aveva respinto la domanda delle originarie ricorrenti, volta a far accertare senza ritardi dal giudice amministrativo le falsità delle sottoscrizioni e delle autenticazioni delle firme di presentazione della lista ‘Pensionati per Cota’, avvertendo che il TAR avrebbe potuto esaminare anche l'esito del processo penale pendente nei confronti dei signori Michele Giovine e Carlo Giovine che aveva condotto alla sentenza di condanna di primo grado del Tribunale penale di Torino in data 30 giugno/28 luglio 2011: “*Non può negarsi l'equivalenza tra l'accertamento civile e quello penale del documento falso quanto alla sua efficacia probatoria, tanto più che l'art. 537 c.p.p. stabilisce, al comma 1, che la falsità di un atto o di un documento, accertata con sentenza di condanna, è dichiarata nel dispositivo.*” Con la sentenza 15 gennaio 2013, n. 175, lo stesso Consiglio di Stato dichiarò inammissibile un ricorso per revocazione, proposto dalla Regione Piemonte, e con la sentenza delle Sezioni Unite 12 marzo 2013, n. 6082, la Corte di Cassazione dichiarò inammissibile un ulteriore ricorso avverso la sentenza n. 4395 del 2012.

**13.**

In seguito alla declaratoria della falsità documentale in sede penale, la *motivazione* della sentenza del TAR Piemonte del 9-15 gennaio 2014, n. 66 (ric. n. 555/2010) ha pertanto ritenuto “l'equivalenza e la pari efficacia assoluta” della stessa rispetto a quella in sede civile. Visto che “l'eliminazione ex post di una lista da una competizione elettorale determina un'insuperabile impossibilità di stabilire a chi quei voti sarebbero andati”, che sussiste “una non trascurabile preponderanza dei voti ricevuti dalla lista illegittimamente ammessa (15.805) rispetto allo scarto dei voti registrato tra i due candidati alla presidenza risultati più votati (9.157)” e che anche “la presenza di ulteriori liste illegittime non farebbe che incrementare ulteriormente l'effetto perturbatore esercitato sulla consultazione elettorale”, il TAR ha disatteso la difesa del Presidente proclamato eletto di considerare comunque ancora parzialmente validi i voti espressi come voti a favore del candidato Presidente e mettere sulla bilancia del test di resistenza i voti che andrebbero sottratti in caso di (futuro) accertamento della falsità degli atti di presentazione di una lista della candidata non proclamata, la quale aveva preteso addirittura di essere proclamata eletta in correzione delle proclamazioni. In data 20 dicembre 2013, il GIP aveva disposto la cancellazione degli atti che avevano permesso la presentazione della lista “Pensionati ed Invalidi per Bresso” in tutte le 8 circoscrizioni piemontesi che aveva raccolto 12.564 voti. La mancata sincronizzazione dei processi penali e il ritardo del secondo filone è almeno a priva vista censurabile, ma sarebbe in effetti poco coerente con il principio fondamentale dello stato di diritto se in nome di un concetto di “resistenza” caricato di elementi di valutazione discutibili l'accertamento di un reato potesse sanare gli effetti invalidanti di un altro reato elettorale.

14.

Il dispositivo della sentenza del TAR Piemonte depositato in data 11 gennaio 2014 “annulla l’atto di proclamazione degli eletti, unitamente agli atti presupposti oggetto di impugnativa, ai fini della rinnovazione della competizione elettorale”. Sono sorte non poche incertezze sugli *effetti giuridici* di questo dispositivo, non risolti neanche dalla motivazione e forse nemmeno risolvibili in sede di successiva decisione del Consiglio di Stato. Ai sensi dell’art. 98 del Codice del processo amministrativo (CPA), si deve ritenere esecutiva questa sentenza con la comunicazione anche del solo dispositivo alla Giunta e al Prefetto competente per la sede degli organi regionali, prevista all’art. 130 commi 7 e 8 CPA. In seguito alla riforma, il dispositivo doveva essere motivato entro 10 giorni ed entro altri 20 giorni poteva essere ricorribile in Consiglio di Stato. La stessa Regione ha deciso di ricorrere e di chiedere la sospensiva, sebbene il Presidente risulti - per effetto della stessa sentenza - non più validamente proclamato eletto. Resterà comunque l’organo che rappresenta la Regione fino a quando non sarà eletto il successore, così come anche il Consiglio, con l’insediamento e l’avvenuta convalida degli eletti ai sensi dell’art. 17 l. n. 108/1968 per effetto della sentenza di annullamento delle elezioni non viene meno. Infatti non è applicabile nemmeno per analogia l’art. 85 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali) che incarica il prefetto di provvedere all’amministrazione del comune a mezzo di un commissario sino a quando, a seguito di impugnativa, la decisione predetta non venga sospesa o il consiglio comunale non sia riconfermato con decisione definitiva, oppure sino a quando il consiglio medesimo non venga rinnovato con altra elezione. Sarebbe anche assurdo ritenere che con l’annullamento delle elezioni debbano tornare in carica i predecessori. In mancanza di una disciplina specifica dell’esecuzione della sentenza che attribuisca un potere sostitutivo, in particolare un potere di commissariamento al Governo nazionale, spetta agli organi insediati all’atto della prima seduta (art. 20 dello Statuto), anche se non più democraticamente eletti, mantenere le funzioni vitali della Regione fino all’insediamento dei nuovi organi eletti e rendersi garanti dello stesso “rinnovazione della competizione elettorale”, cioè dare esecuzione alla stessa sentenza che ha annullato tutti gli atti del procedimento elettorale. Solo in caso di mancato rispetto di questo dovere di riavvio del procedimento elettorale, il giudice del giudizio di ottemperanza può ritenere applicabile l’art. 114 co. 4 lett. c): “nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano” .

15.

Ai sensi dell’articolo 51 dello Statuto della Regione Piemonte, il decreto di *indizione delle elezioni* – in passato riservato al commissario del Governo d’intesa con il presidente della Corte d’appello – e quindi il rinnovamento del procedimento elettorale rientra tra le competenze del Presidente della Giunta regionale. A questo riguardo si pongono alcuni problemi, innanzitutto quello di individuare il momento dell’emanazione dello stesso decreto. Le norme processuali che concedono la richiesta della sospensiva e prevedono il dimezzamento dei termini potrebbero essere interpretate come autorizzatorie di una sorta di tolleranza della non indizione immediata delle nuove elezioni. Se la sospensiva venisse negata o la richiesta ritirata, dovrebbero invece essere subito indette le elezioni. In caso di accoglimento finale del ricorso da parte del Consiglio di Stato, l’avvio del procedimento elettorale rischierebbe tuttavia di produrre dei costi incompatibili con il principio statutario di economicità, essendo il procedimento elettorale a carico del bilancio regionale in una situazione notoriamente critica delle finanze della Regione. Nella valutazione dell’impatto finanziario può tuttavia anche essere tenuto conto dei risparmi derivanti da un accoppiamento delle elezioni regionali con quelle europee (v. *infra*) e del minore costo della politica, in particolare il risparmio sui vitalizi soppressi a partire dalla prossima legislatura. Anche il giudizio di ottemperanza potrebbe tenere conto di questi effetti finanziari complessivi. Nel momento in cui passasse in giudicato la sentenza di annullamento delle elezioni, ogni ulteriore ritardo del decreto di indizione rischierebbe di essere qualificabile come omissione di atti d’ufficio.

16.

Altra questione, più politica ma non priva di limiti sindacabili, è quella della *scelta della data delle elezioni*. Alle elezioni regionali non si applica il nuovo art. 85 co. 2 D.P.R. n. 570/1960 introdotto dalla legge di stabilità 2014 secondo cui “le elezioni saranno rinnovate in occasione del primo turno elettorale utile, ai sensi dell’articolo 2 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, dalla data in cui la sentenza di annullamento è divenuta definitiva”. Si applica invece l’art. 7 del cd. decreto-legge “*spending review*” 6 luglio 2011, n. 98 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, che impone di svolgere le consultazioni elettorali regionali nella stessa giornata delle elezioni europee, disposizione seconda la propria lettera anche applicabile ai casi di scioglimento anticipato “*election day*”). In virtù del principio statutario di economicità, chi sceglie deve adeguatamente valutare i tempi necessari a garantire la presentazione delle liste e la campagna elettorale da un lato, l’esigenza di avere quanto prima una nuova legittimazione democratica degli organi regionali dall’altro. In nessun caso, una dilatazione potrebbe essere motivata da aspettative collegate al risultato delle elezioni. Il termine di due mesi di cui all’art. 79 d.p.r. n. 570/1960 non si applica alle elezioni regionali, ma offre un parametro per evitare tempi irragionevolmente lunghi o corti. Per abbinare le elezioni regionali a quelle europee del 2014, il decreto di indizione dovrebbe essere emanato entro i primi giorni di aprile. È appena il caso delle ultime elezioni del Lazio, il TAR del Lazio ha decretato misure cautelari rilevando la nullità/inefficacia di un decreto di indizione tardiva.

17.

Gli art. 20, co. 2, 52 co. 3 dello Statuto prescrivono una *prorogatio imperii* del “consiglio uscente” fino ai 60 giorni dalla data delle elezioni e del Presidente con la giunta che in caso di sfiducia “restano in carica solo per l’ordinaria amministrazione, salva l’adozione degli atti indifferibili e urgenti”. Non è contemplato espressamente il caso di annullamento delle elezioni, ma nulla vieta di considerare “uscente” anche il Consiglio rispetto al quale sussiste un dovere di rinnovamento elettorale, interpretando tali disposizioni ispirate alla recezione di una norma di principio generale, quella della *prorogatio imperii* degli organi statuari della regione che – secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata (Corte costituzionale 196/2003, 68/2010) – è materia della forma di governo regionale riservata alla competenza della legge statutaria regionale. Se la Regione è ente indefettibile per volontà della Costituzione, dotato di funzioni amministrative e legislative, quindi necessariamente anche politiche, l’annullamento delle elezioni non può determinare una paralisi totale di questo corpo politico. Ai rappresentanti non più democraticamente eletti è comunque posto il dovere di governare nell’interesse della rigenerazione della democrazia stessa, ad es. approvando la legge di bilancio, provvedimenti di attuazione del piano di rientro sanitario, l’attuazione tempestiva di direttive, ma anche una legge di proroga di nomine per cariche da rinnovare. L’annullamento delle elezioni non degrada l’ente e i suoi organi necessariamente a soggetti meramente amministrativi, ma le decisioni politiche senza titoli di legittimazione democratica sono consentite solo nella misura in cui la stessa decisione non può essere differita nel tempo e presa dagli organi eletti futuri. Nella sentenza n. 68/2010, la Corte costituzionale, con riferimento allo scioglimento del Consiglio regionale dell’Abruzzo, ha delineato peraltro il principio “che nell’immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni urgenti o indifferibili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.” Quali siano le questioni da mettere all’ordine del giorno, resta una scelta di discrezionalità politica, ma tale scelta non è più legittimata dalla volontà elettorale del popolo, solo dalla volontà comune di avere istituzioni politiche in grado di agire senza condizionare le elezioni. In altre parole, non solo teoriche, deve intendersi vietato l’uso delle istituzioni per ogni forma di politica machiavellica, non anche per quelle aristoteliche.



**18.**

In virtù del principio della continuità istituzionale (o se si vuole, della continuità dello Stato-ordinamento), l'invalidità delle elezioni non può inficiare la validità degli atti di Giunta e Consiglio adottati fino al momento dell'annullamento stesso, né quelli adottati successivamente per garantire le funzioni vitali dell'ente, sempre con la possibilità di instaurare un giudizio di inottemperanza in caso di tentativi di elusione di tale limite. Altra questione almeno *de lege ferenda*, non presa in separata considerazione dall'ultima *riforma della giustizia elettorale*, è se sia utile o meno applicare la regola dell'esecutorietà della sentenza di primo grado anche all'annullamento di elezioni regionali le quali, a differenza di quelle locali, producono organi legislativi. La differenza tra le autonomie finora non si riflette sul processo amministrativo, se non nella previsione di regole certe per le conseguenze dell'annullamento delle elezioni locali e la mancanza di regole – a seconda delle imperfezioni dei legislatori regionali - nel contenzioso elettorale regionale. L'autonomia della Regione ha notoriamente uno statuto costituzionale più articolato, con garanzie apposite relative sia allo scioglimento, sia al processo e perfino alla revisione costituzionale. Di fronte ad un organo dotato di funzioni legislative, il cittadino ha bisogno insieme di massima certezza sulla validità dei titoli di legittimazione e di massima continuità istituzionale. Una riforma che da un lato accelera la giustizia elettorale, dimezzando i termini a 10 giorni per la motivazione della sentenza e a 20 giorni per il ricorso, ma che nel contempo mantiene separabile impugnazione del dispositivo e della motivazione e in mancanza di norme specifiche relative all'esecuzione, prevede l'esecutorietà con possibile sospensiva in ultima analisi non semplifica e non aumenta né la certezza del diritto, né quella della democrazia. Dall'incertezza deriva anche una compressione notevole dell'autonomia complessiva della Regione nel contenzioso elettorale, maggiore rispetto a quella nel contenzioso elettorale locale o nel procedimento di scioglimento politico degli stessi organi ex art.126 Cost.. Essendo poco probabile che il Consiglio di Stato ammetta dei dubbi di costituzionalità su una legge alla cui preparazione ha contribuito ed essendo prevedibile che la durata del processo costituzionale prolungherà ulteriormente le vie della giustizia elettorale, non resta che sperare in una sollecita riforma della riforma.

**19.**

La situazione determinatasi dalla sentenza di annullamento di primo grado crea ulteriori interrogativi sui poteri degli organi regionali. Non solo il clima di pre-campagna elettorale, ma anche la *deminutio potestatis* conseguente all'esecutorietà della sentenza (ora confermata) per effetto del vincolo al dovere di rinnovamento del procedimento elettorale potrà aumentare la conflittualità all'interno del Consiglio e nei rapporti tra Consiglio e Giunta. Potranno sorgere conflitti di attribuzione e questioni di statutarietà, ma tutti i membri della Commissione di garanzia tranne il presidente scadono *sine prorogatio* all'inizio del marzo 2014. La Regione Piemonte peraltro non ha recepito il modello dell'art. 69 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna a norma del quale spetta all'organo di garanzia statutaria "*prende(re) atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara(re) le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto*". Una delle questioni più controverse e attuali riguarda la *legge elettorale* regionale. Secondo l'interpretazione qui sostenuta, il potere legislativo in materia elettorale non è sospeso, anche se una norma di *soft law* internazionale sconsiglia leggi elettorali a breve distanza dalla competizione elettorale nuova. Tale principio non può applicarsi a leggi che riparano (presunti) vizi di incostituzionalità di una legge elettorale. A tal riguardo, la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, rafforza i dubbi di legittimità costituzionale sulla mancata previsione di una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza nell'attuale sistema elettorale regionale. La Corte, in un *obiter dictum* ha sostenuto che la necessaria garanzia della rappresentatività del Parlamento è collegata anche alle sue "funzioni fondamentali", in particolare a quelle connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.), "*ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali*". Al di là della precisazione che i consigli regionali sono titolari di funzioni di partecipazione anche alla revisione costituzionale, non si può dubitare che la Corte non poteva dichiarare l'illegittimità consequenziale di altre leggi elettorali per vizi analoghi. Pende peraltro tuttora la questione sollevata dal Tar Lombardia sulla legge elettorale per il Consiglio regionale della Lombardia (legge regionale n.17 del 2012) che prevede un premio di maggioranza per la lista che ottiene più voti senza una soglia minima di voti necessari. Si può certo attendere tale giudizio, ma nulla vieterebbe al legislatore regionale di provvedere a dissipare simili dubbi sulla costituzionalità della legislazione elettorale in ambito regionale. Potrebbe pertanto essere legittima non solo

un'abrogazione dell'attuale legge elettorale piemontese, ma anche una riforma ulteriore che introduca una soglia minima e deleghi espressamente la Giunta a determinare la ripartizione dei seggi (ora solo più 50) tra le circoscrizioni provinciali.

**20.**

Resta infine da chiedere se *l'annullamento preclude lo scioglimento ex art. 126 Cost.* Sembra una questione a prima vista molto accademica, ma la sua rilevanza pratica è innegabile. L'annullamento della proclamazione e degli atti pregressi, almeno nell'interpretazione qui proposta, non comporta l'inesistenza o la paralisi degli organi stessi. Per quanto riguarda lo scioglimento autonomo, le dimissioni dei consiglieri insediati e convalidati, ma non più validamente proclamati eletti, potrebbero pertanto essere ancora possibili e conseguire un atto di scioglimento. Lo scioglimento sopravvenuto non dovrebbe neppure pregiudicare la decisione finale del Consiglio di Stato sul ricorso contro la sentenza di annullamento validamente proposto. Anche il potere di scioglimento eteronomo non dovrebbe venire meno in caso di annullamento delle elezioni, ma il suo esercizio non deve menomare in concreto l'esercizio del potere di decretazione cautelare in merito alle modalità di esecuzione della sentenza da parte del giudice amministrativo. L'annullamento da solo e le dimissioni delle sole opposizioni non sarebbero motivo sufficiente e legittimo di scioglimento eteronomo, né tanto meno la semplice protesta e una critica personale e partitica non diffamatoria alla sentenza-dispositivo o ogni esternazione istituzionale che contesta la sentenza motivata, rendendo pubblici gli argomenti del ricorso. Altro potrebbe valere per casi come l'abbandono delle funzioni da parte dei consiglieri, il rifiuto di convocare il consiglio, il rifiuto di abbinare le elezioni regionali a quelle europee (se possibile), l'adozione di un decreto di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in violazione dei criteri di legge, la mancata approvazione del bilancio, l'adozione di atti *ultra vires*, fuori dai limiti del potere in regime di *prorogatio*. Nel procedimento di decretazione dello scioglimento devono essere valutati tuttavia attentamente i rischi sopra descritti e le conseguenze anche per le necessità di adeguamento della legislazione elettorale.

**21.**

Eppure anche le istituzioni dello stato di diritto sono riusciti a maturare qualche certezza. Con ordinanza del 11. 2. 2014, la quinta sezione del *Consiglio di Stato* ha respinto le istanze cautelari e mantenuta ferma l'esecutività della sentenza appellata, riservandosi di depositare la sentenza di definizione dell'intera controversia ai sensi dell'art. 60 C.P.A. La decisione si auto-qualifica come "una ordinanza che, in considerazione della necessità di rimuovere ogni incertezza sui poteri esercitabili da organi regionali di rilievo costituzionale, decida sulle domande cautelari in attesa della pubblicazione della sentenza che definisce il merito della controversia". In particolare è stato rilevato che "la controversia riguarda la materia elettorale, che è disciplinata da speciali procedure acceleratorie, in considerazione della necessità di definire rapidamente quali siano le Autorità titolari di poteri pubblici nell'assetto costituzionale." La motivazione ha anticipato anche il contenuto della sentenza di definizione: "il Collegio ha ritenuto di respingere tutti gli appelli proposti avverso la sentenza del T.A.R." La sentenza potrebbe statuire ancora in merito a una richiesta sostenuta dall'intervento del Codacons, "volto anch'esso ad ottenere una pronuncia del Consiglio di Stato che determini le modalità di indizione di nuove elezioni".

**22.**

La convincente *motivazione* della sentenza definitiva, depositata il 17 febbraio 2014, sottolinea l'"elevato tecnicismo" e "la peculiarità della normativa processuale vigente, che comunque preclude al giudice amministrativo – quando si prospetti la commissione di un falso – l'accertamento di cosa sia effettivamente accaduto." La celerità della giustizia elettorale, che non è una giurisdizione 'di diritto obiettivo', impone innanzitutto di precludere ricorsi incidentali tardivi: "*le modifiche o il sovvertimento del risultato elettorale non possono dipendere dalla effettiva conoscibilità dei vizi eventualmente sussistenti, in quanto l'obiettivo decorso del tempo rende immutabili i risultati, così come ufficializzati nell'atto di proclamazione: la delimitazione dell'oggetto del giudizio elettorale ha luogo mediante l'indicazione tempestiva degli specifici vizi di cui sono*

*affette le operazioni.*” I reati accertati in con riguardo alla presentazione della lista Pensionati per Bresso non ne comportano una nullità rilevabile d’ufficio, mentre quelli riguardanti la lista Pensionati per Cota, tempestivamente impugnati devono essere ritenuti sussistenti ex art. 537 c.p.p., non essendo alla giustizia elettorale amministrativa applicabili i limiti di efficacia di cui all’art. 654 c.p.p. (§ 58). Inoltre, i voti ottenuti dalla lista Pensionati per Cota, non essendo validamente espressi, non potevano nemmeno essere estesi al candidato Presidente. *“Non può invece il giudice amministrativo – in presenza del dato testuale dell’art. 2 della legge n. 43 del 1995 – forzarne la portata e ritenere che gli elettori avrebbero votato ugualmente proprio il candidato Presidente, sostenuto dalla lista illegittimamente ammessa cui abbiano inteso dare il loro voto.”* Infine sono dichiarate giustamente inammissibili la domanda di fissazione della specifica data della rinnovazione della competizione elettorale, *“perché si chiede l’emanazione di statuizioni che esulano dai poteri del giudice amministrativo e, in particolare, dall’oggetto del giudizio elettorale”*. Lo stesso vale per la domanda *“volta ad ottenere l’individuazione di ‘quale sia’ l’Autorità competente ad indire la competizione elettorale da rinnovare”*.

### 23.

In un comunicato ufficiale del Presidente della Regione pubblicato sul sito istituzionale, la motivazione della sentenza del Consiglio di Stato è stata giudicata *“aberrazione”*: *“Sono sbalordito - ha dichiarato Cota - Il dato è che hanno voluto annullare dopo quattro anni delle elezioni che si sono svolte in modo assolutamente regolare. Questa è la realtà, incontrovertibile, perché il risultato elettorale non è mai stato in discussione. I piemontesi hanno votato su una scheda che è stata formata da un tribunale: se qualcosa non fosse andato bene nella formazione della scheda, avrebbero dovuto rilevarlo i tribunali prima di far votare i piemontesi. Il fatto è che per motivare l’immotivabile sono stati raggiunti livelli di aberrazione senza precedenti.”* (PiemonteInforma 18. 2. 2014). Simili valutazioni politiche libere del Presidente le cui elezioni sono state invalidate, come tali non sono più imputabili all’istituzione Regione nonostante siano diffuse su un sito ufficiale. Successivamente, la Giunta ha deliberato di interporre ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione (art. 110 C.P.A.) verso la sentenza n.755/2014 del Consiglio di Stato, contenente le motivazioni che hanno portato all’annullamento delle elezioni regionali del 2010. Il presidente ha puntualizzato che *“ciò non avrà alcun effetto dilatorio o sospensivo. Ho avviato tutte le pratiche per indire le elezioni regionali in concomitanza con quelle europee. Ovviamente ci auguriamo che la Cassazione ristabilisca la giustizia in tempi rapidi e utili”*. (PiemonteInforma 20.2.2014). In ogni caso, il decreto di indizione delle nuove elezioni che per la tornata elettorale di maggio non potrà tardare oltre inizio aprile, non sarebbe dovuto tardare oltre la data di deposito della sentenza. Allo stato attuale (6 marzo 2014), resteranno quindi dei dubbi sulle modalità di esecuzione della sentenza del TAR e sulla tempistica e sorte del giudizio di ottemperanza. Altre questioni ancora riguarderanno il rimborso delle spese elettorali e i danni erariali riferibili alle elezioni annullate, ad eventuali atti *ultra vires* nel regime transitorio ecc. Qualcuno dovrà infine rispondere dei danni alla democrazia ?

### 24.

L’incertezza prodotta dall’insufficienza del tessuto normativo che dovrebbe *“reggere l’urto”* dell’annullamento delle elezioni regionali ha investito tutti gli *atti successivi alla decisione del TAR* e difficilmente potrà essere del tutto eliminata dalla sentenza definitiva del Consiglio di Stato. Un parere del Segretariato Generale del Consiglio regionale, non reso pubblico, ma nemmeno tenuto segreto, aveva raccomandato : *“Fino all’ eventuale provvedimento di concessione di sospensiva che ripristinerebbe i pieni poteri, il Consiglio assuma prudenzialmente il ruolo di organo di amministrazione temporanea”* (La Repubblica 16. 1. 2014). Il diniego della sospensiva e il rigetto dei ricorsi rischiano di produrre ulteriori dubbi, ad es. con riguardo alle nomine e riconferme di cariche in scadenza. Il divieto di incidere sulla competizione elettorale si rafforza gradualmente con l’efficacia della sentenza, ma dovrebbe valere sin dalla data di esecutività. Sono pertanto sospetti ad es. gli emendamenti al bilancio preventivo presentati in data successiva alla sentenza. In linea di principio, ogni scelta politica potrebbe essere oggetto di valutazioni politiche e spostare i consensi degli elettori e l’ultimazione o la non ultimazione del programma politico della maggioranza è già un criterio di scelta dell’elettore. Si dovrebbero ritenere precluse delle scelte di maggioranza politica, legittime invece quelle tendenzialmente unanime. Si dovrebbero anche ritenere maggiorati gli oneri di motivazione degli atti

in particolare quelli riguardanti l'indifferibilità. Se il Consiglio regionale dei non validamente proclamati eletti può essere considerato "uscente" (art. 20 co. 2 Statuto), non possono ritenersi sospesi i poteri legislativi né i doveri di controllo sulla Giunta, ma in ultima analisi è possibile considerare l'organo Consiglio regionale e la Giunta solo più come organi commissari e fiduciari della rigenerazione della democrazia. Un'autonoma presa d'atto sarebbe preferibile e più consona al principio di sussidiarietà che non le soluzioni degli artt. 122 e 126 della Costituzione.

## 25.

In *conclusione*, la situazione attuale della democrazia regionale in Piemonte all'inizio del 2014, anche alla luce della citata sentenza del TAR del Piemonte, si presenta sotto più di un aspetto critico, con conflitti anche aspri, decisioni politiche ed amministrative difficili, riforme legislative indispensabili e una fiducia decrescente dei cittadini nelle istituzioni. Nella loro complessità queste vicende insegnano che le vie della democrazia e dello stato di diritto possono essere lunghe e che i cittadini e i loro rappresentanti dovranno vivere con più di un dubbio, a volte accomunati anche solo in un sentimento di vergogna. I doveri di solidarietà politica non includono un dovere di fiducia cieca nelle proprie istituzioni e non vietano paura, diffidenza, contestazione e disperazione. La fedeltà alla Repubblica richiesta dalla Costituzione e dallo Statuto implica tuttavia quanto meno un dovere minimo di pazienza e di tolleranza. Quarant'anni di vita della Regione hanno insegnato che la Costituzione e lo Statuto - nonostante le promesse periodiche di riforme costituzionali non mantenute e nonostante la necessità di migliorare le garanzie statutarie della democrazia partecipativa - restano una bussola sicura che consentirà alla nave di uscire dalla burrasca. Conviene tanto ai cittadini quanto ai loro rappresentanti rileggere l'articolo primo della Costituzione come appello alla buona volontà e responsabilità repubblicana e come criterio ultimo di giudizio e decisione, criterio variamente interpretabile e forse non privo di ambiguità e paradossi, ma sempre riconosciuto valido da tutti nell'attuale contesto: ognuno decida "*in dubbio pro democrazia*".

### Nota bibliografica:

*Per il valore delle disposizioni di principio dello Statuto cfr. F. Pizzetti / A. M. Poggi (a cura di), Commento allo Statuto della Regione Piemonte, Torino: Giappichelli, 2006. Per la storia democratica della regione cfr. J. Luther, Elementi per una storia della Regione Piemonte, Quaderni regionali, 2011, 65ss. Per le questioni attinenti alla legge elettorale piemontese J. Luther, La ricerca della giustizia elettorale: "dramma" piemontese per legislatori, amministratori, giudici, scienziati e coro, in tre atti, Rassegna Parlamentare 2011, 645ss. Sull'impatto della riforma della giustizia elettorale cfr. L. Trucco, Le elezioni regionali piemontesi davanti ai giudici, Rassegna Parlamentare 2011, 667ss. Sul potere di scioglimento, da ultimo, D. Coduti, Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo, Istituzioni del federalismo 2013, 509ss.; M. Della Morte, B. De Maria, Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise, Istituzioni del federalismo 2013, 535ss; B. De Maria, Scioglimento del Legislativo e (connessa?) rimozione dell'Esecutivo regionale siciliano: "poscia, più che 'l dolor, poté 'l digiuno" (22. 4. 2010), <http://www.forumcostituzionale.it/>. Sul problema degli effetti già G. Tarli Barbieri, L'annullamento delle elezioni in Molise e in Abruzzo, in: Le Regioni, 2002, 269ss. Sui problemi della giustizia elettorale in generale i contributi a E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), La giustizia elettorale, Napoli, ESI 2013; da ultimo S. Pennicino, L'"insostenibile leggerezza" dei ricorsi elettorali regionali: la tornata del 2010 e la mancata tutela di un bene giuridico dalla natura incerta; Istituzioni del federalismo 2013, 925ss.*