

## Forum di Astrid

### Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali

di Marina Calamo Specchia

*Primo, secondo e terzo quesito: le disposizioni del decreto salva-liste possono essere considerate meramente interpretative? Il divieto di decreti-legge in materia elettorale (legge 400) vale anche per norme interpretative o no? È il caso di introdurre de jure condendo una disciplina "garantista" delle modifiche alle leggi elettorali?*

Con il decreto legge n. 29 del 5 marzo 2010 il Governo Berlusconi ha introdotto nell'ordinamento costituzionale una fonte del diritto *sui generis*: il cd. decreto legge interpretativo, ossia una norma di interpretazione autentica. La finalità del decreto è quella di offrire un'interpretazione etero-diretta di alcune disposizioni tecniche della legge n. 108/1968 concernenti il meccanismo procedimentale di presentazione delle liste elettorali.

Indipendentemente dalle valutazioni d'ordine politico sull'opportunità di procedere, in un clima preelettorale infuocato che si innesta a sua volta in un contesto politico teso e connotato dall'incomunicabilità tra le parti politiche, è doveroso per il giurista interrogarsi sulla legittimità di una simile operazione di ermeneusi normativa.

È *communis opinio* che le norme interpretative siano norme giuridiche dotate di particolari effetti, valendo per il passato, in quanto hanno la funzione di attribuire un determinato significato alle disposizioni di una legge in vigore. Esse si fondano sulla distinzione concettuale tra *disposizione* e *norma*, in virtù della quale da una medesima disposizione è talvolta possibile enucleare una pluralità di significati normativi: quando la polisemicità di una disposizione genera conflittualità interpretative e applicative sul piano giurisprudenziale, l'autore dell'atto interviene per chiarire la portata della *ratio legis* della disposizione contestata.

Due presupposti fondamentali debbono sussistere per il corretto esercizio della funzione legislativa di interpretazione autentica: un presupposto soggettivo e un presupposto oggettivo. Il presupposto

soggettivo è la coincidenza formale dell'autore dell'atto e il presupposto oggettivo affinché il legislatore utilizzi norme interpretative è rappresentato dall'esistenza di una disposizione suscettibile di più interpretazioni e la cui dubbia interpretazione è scaturita da contrasti interpretativi giurisprudenziali. In questo caso la norma interpretativa interviene precisando quale debba essere la giusta interpretazione da seguire nell'applicazione della disposizione e auto-qualificandosi come norma di interpretazione autentica. Nella sentenza numero 123 del 1987 la Corte indica quale compito del legislatore-interprete quello di dare il significato vero e autentico ad una disposizione preesistente e con le sentenze numero 155 del 1990 e 397 del 1994 specifica che *"la funzione dell'interpretazione autentica è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili con il tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative, sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto voluta dal legislatore"*.

La Corte costituzionale con la sentenza numero 455 del 1992 ha indicato le caratteristiche fondamentali della legge interpretativa affermando che *"va riconosciuto il carattere interpretativo ad una legge, la quale, fermo restando il testo della norma interpretata, ne chiarisca il significato normativo e privilegi una delle tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo sia espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplica il significato e che rimangono entrambe in vigore. Le due norme si sovrappongono e una, la successiva, non elimina l'altra, la precedente. Il legislatore, con un'operazione ermeneutica, introduce nell'ordinamento un quid novi che rende obbligatorio per tutti il significato da lui dato alla norma precedente che resta in vigore"*.

La legge interpretativa è quindi caratterizzata da vari elementi:

- 1) la permanenza del testo interpretato,
- 2) la scelta tra vari possibili significati,
- 3) la coesistenza delle due norme e la loro sovrapposizione senza alcun effetto abrogativo,
- 4) un carattere innovativo intrinseco, in quanto si eliminano tutti gli altri possibili significati diversi da quello scelto dal legislatore
- 5) l'obbligatorietà *erga omnes* e la retroattività della norma interpretativa.

Successivamente la Corte con l'ordinanza numero 480 del 1992 ha precisato che presupposto dell'interpretazione autentica non è solo una disposizione contenente un contrasto interpretativo effettivo, ma anche quella che presenta un contrasto virtuale. Infatti, afferma la Corte, *"è solo necessario che la scelta ermeneutica imposta dalla legge"*

*interpretativa rientri fra una della possibili varianti di senso del testo interpretato, cioè stabilisca un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore*" prescindendo da un contrasto in concreto.

Da quest'analisi si coglie chiaramente quello che parte della dottrina costituzionalistica considera come la polifunzionalità dell'intervento del legislatore in sede interpretativa. Infatti ad un'attività di "chiarimento" delle disposizioni esistenti, si affianca il compito di risolvere i contrasti giurisprudenziali, facendo prevalere la linea politica del legislatore, interprete autentico della *ratio legis*.

Nel caso di specie, un decreto-legge, di "interpretazione autentica", è intervenuto non a indicare tra diverse interpretazioni giurisprudenziali quella più conforme alla *voluntas legis* ma a modificare il significato normativo di una disposizione talmente tecnica da non suscitare dubbi in merito all'esistenza di molteplici virtualità interpretative. L'intento è quello di introdurre una sanatoria con effetti retroattivi di violazioni di legge relative a fatti già posti in essere da una parte politica: si tratta di una palese violazione del principio della *par condicio* idonea ad inficiare l'intero procedimento elettorale.

In realtà, il decreto-legge n. 29/2010 si configura non come un atto normativo di interpretazione autentica ma come una fonte del diritto "novativa", che sostituisce abrogandola la precedente: il legislatore d'eccezione non si è limitato sciogliere un dubbio tra più interpretazioni della stessa norma scaturite da applicazioni diverse e configgenti tra loro, ma ha innovato adottando una diversa disciplina della procedura di presentazione delle liste:

- a) modificando i termini orari: l'assolvimento dei termini orari attraverso non il deposito delle liste ma la mera presenza nei locali, da provare con ogni mezzo idoneo è disposizione ben diversa dal termine imposto a pena di decadenza per la presentazione delle liste;
- b) stabilendo un'eccezione alle regole imposte per l'autenticazione delle firme;
- c) precisando la natura definitiva delle decisioni di ammissione delle liste, con possibilità di ricorso giurisdizionale amministrativo;
- d) fissando nuovi termini per la pubblicazione delle liste e delle candidature, limitatamente alla tornata elettorale in corso.

Il decreto-legge n. 29/2010, oltre a non configurarsi in senso strettamente tecnico-giuridico una norma "interpretativa" e dunque con effetti retroattivi "tollerati" dalla Corte costituzionale nei limiti in cui non incidano sul giudicato (C. cost., sent. n. 282/2005), presenta inoltre evidenti vizi di incostituzionalità sotto il profilo oggettivo.

La Costituzione impone il procedimento in aula per una materia delicata che rappresenta un crocevia di principi e valori costituzionalmente rilevanti come la materia elettorale (art. 72, IV comma): l'art. 15 della legge n. 400/1988, norma non meramente integrativa ma direttamente attuativa della Costituzione, ha previsto il divieto per i decreti-legge di provvedere nelle materie previste dal IV comma dell'art. 72 Cost., per sottrarre la disciplina elettorale, vitale per il fisiologico funzionamento del sistema, al fluire delle maggioranze politiche e per garantire al procedimento legislativo di approvazione di una legge elettorale la necessaria trasparenza e partecipazione democratica. La materia elettorale è già assistita da un cordone costituzionale di protezione, rappresentato dalla riserva d'aula voluta dall'art. 72 Cost. rafforzata dal divieto di usare lo strumento delle decretazioni d'urgenza in materia.

Infatti, la natura effimera di un decreto-legge, soggetto alla conversione in legge, escluderebbe il ricorso a tale strumento a fini interpretativi, considerata l'irreversibilità degli effetti prodotti da tale atto prima e indipendentemente dalla sua conversione: un autorevolissimo studioso dello scorso secolo affermava l'invalidità originaria del decreto-legge, sanabile solo attraverso la conversione in legge del Parlamento, unico titolare del potere legislativo. Le distorsioni praticate nell'uso della decretazione d'urgenza hanno ampiamente dimostrato che si tratta di uno strumento normativo che si presta agevolmente ad abusi e la natura provvisoria del decreto legge, sottoposto all'alea della conversione, esclude il ricorso a tale strumento per fini interpretativi: di tale avviso è la Corte di cassazione, che ha più volte ribadito che una disposizione di un decreto legge non convertito *"perde efficacia ex tunc, a norma dell'art. 77 terzo comma della Costituzione e, pertanto, non può avere carattere interpretativo della normativa vigente, né assumere, quindi, efficacia retroattiva... in quanto tale carattere e detta efficacia non possono considerarsi compresi nella previsione di una successiva disposizione legislativa, secondo la quale restano validi gli effetti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. non convertito"* (Cass., sez. lav, 10 febbraio 1992 n. 1484; Cass., sez. I, 11 dicembre 1996 n. 11040).

Sotto questo profilo, dunque, siamo al cospetto di un difetto di legittimazione dell'atto interpretante rispetto all'atto interpretato (un decreto-legge a carattere provvedimentale a fronte di una legge a carattere dispositivo), e di un vizio di incompetenza relativa in quanto il soggetto che ha agito è carente di potere nel caso di specie, stante la riserva d'aula della disciplina dei principi fondamentali in materia elettorale regionale.

A questo si aggiunge la difficoltà nell'individuare una necessità interpretativa urgente, considerato che esistono gli organi giurisdizionali istituzionalmente competenti per l'interpretazione e applicazione delle norme giuridiche: circostanza che ricorre nel caso di specie, posto che si è al cospetto di un procedimento già ampiamente in corso e in merito alla cui legittimità sono state già avviate azioni giurisdizionali non ancora concluse. Nel caso *de qua*, il d.l. interpretativo è pertanto incostituzionale anche per carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

*Quarto e quinto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale? In materia divenuta di legislazione concorrente, la legge statale dispone comunque del potere di interpretare autenticamente norme non di principio già dettate dallo stesso legislatore statale?*

Il decreto legge "interpretativo" è incostituzionale per invasione/lesione di competenza anche con riferimento ai principi costituzionali che ispirano la riforma del Titolo V della Costituzione: una delle innovazioni più rilevanti della riforma del regionalismo italiano è quella di autorizzare la sperimentazione di sistemi elettorali regionali differenziati. A fronte dell'unitaria disciplina prevista dal vecchio testo dell'art. 122 Cost., la legge cost. n. 1 del 1999 ha novellato detta disposizione sostituendo alla riserva statale della disciplina del sistema elettorale dei Consigli regionali la potestà legislativa concorrente, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che fissa anche la durata degli organi istituzionali regionali.

Con riguardo alla competenza legislativa regionale in materia elettorale, la Corte con la sentenza n. 196/2003 ha elaborato un vero e proprio *vademecum* per le regioni. In primo luogo, la Corte ha stabilito il principio di continuità, per cui *"a seguito della riforma le leggi statali conservano la loro efficacia in virtù del principio della continuità e fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei consigli regionali spetta ormai alle regioni"* che possono esercitarla anche in assenza dei principi statali fondamentali in materia e ricavandoli dalla legislazione statale preesistente (sent. 282/2002).

In secondo luogo, ha legittimato la tecnica normativa del recepimento della legge n. 108 del 1968, con le successive integrazioni e modificazioni, adottata in particolare dalle leggi elettorali delle regioni Lazio e Puglia: la Corte costituzionale ha precisato la portata del

recepimento nel senso che la legge regionale adotta *per relationem* norme di contenuto identico a quelle della legge statale su alcune delle quali gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole e dando vita a una legge regionale composita: il recepimento, la modifica e la parziale sostituzione è legittima quando concerne contenuti rientranti nella competenza legislativa regionale, ossia gli aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali.

Il trasferimento dallo Stato alle regioni della competenza in discussione e la conservazione in capo allo Stato della sola determinazione dei principi fondamentali in materia hanno indotto un mutamento sostanziale del sistema: da un lato, la legge statale pone i principi e, dall'altro, la legge regionale disciplina i requisiti formali del procedimento elettorale regionale, i quali, dovendo la competizione elettorale essere necessariamente improntata al principio della par condicio, costituiscono l'ossatura portante di detto procedimento.

Sotto questo profilo, la competenza ad adottare norme interpretative, che potremmo definire una competenza "accessoria" non "autonoma" perché collegata formalmente e materialmente all'atto interpretato, segue la competenza principale della potestà legislativa: allo Stato spetta la competenza a "interpretare" le norme di principio e alla regione le norme "di dettaglio". Questo principio è stato espresso nel ricorso ex art. 127 Cost. alla Corte costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri n. 44 del 12 agosto 2008, a proposito di un caso di interpretazione autentica di una legge statale da parte di una legge regionale: *"perché possa aversi interpretazione autentica occorre che vi sia coincidenza tra il soggetto cui risale la disposizione interpretata e quello cui risale la disposizione interpretante: così come lo Stato non può interpretare autenticamente una legge regionale, a maggior ragione non può la regione interpretare autenticamente una legge statale" poiché la legge di interpretazione autentica "è una legge espressione della potestà legislativa - e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore" il che implica che "l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante" (cfr. C. cost. sent. 232/2006)".*