

## Forum di Astrid

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

di Adele Anzon Demmig

*Primo quesito: le disposizioni del decreto salva-liste possono essere considerate meramente interpretative?*

Non mi pare necessario né utile verificare se le disposizioni del decreto siano o meno interpretative. Ciò che rileva infatti non è certo la eventuale efficacia pro futuro delle norme c.d. "interpretative" - che nessuno mette in discussione - ma soltanto la loro efficacia retroattiva, con conseguente applicabilità ai procedimenti e giudizi in corso. Questa retroattività è disposta comunque espressamente dal comma 4 dell'art.1 dello stesso decreto. Il preteso ed insistito suo carattere interpretativo rileva al solo fine di mascherare l'operazione di condizionamento dei giudizi pendenti, e di sanatoria ex post di comportamenti illegittimi, facendo credere che l'interpretazione resa obbligatoria dal decreto era già presente e desumibile dalle disposizioni interpretate (così che, in definitiva, i presentatori delle liste si sarebbero conformati a tale interpretazione). Simile tecnica, ahimè, è ben nota al nostro legislatore e di per se sola è senza dubbio già sotto il profilo politico altamente censurabile, specie poi in settori delicati come quello elettorale. Comunque, quand'anche si volesse ammettere che il decreto sia davvero "interpretativo", non ne seguirebbe automaticamente la sua legittimità costituzionale. Il carattere interpretativo- retroattivo sarebbe comunque censurabile sotto il profilo della "ragionevolezza", secondo la più recente e costante giurisprudenza costituzionale, in relazione alla sua incidenza su ben individuabili giudizi e procedimenti in corso e per violazione del principio di eguaglianza di tutti i presentatori di liste. Nel caso presente, quale sarebbe la giustificazione della retroattività, dal momento che certo non esisteva alcun dubbio o contrasto applicativo sul significato della disposizione originaria? Inoltre, anche ad ammettere la preesistenza di questa possibilità interpretativa, come giustificare ora l'obbligo dei giudici e delle Commissioni elettorali, scaturente dal solo decreto, di applicare quella e quella sola interpretazione da esso imposta, e non invece le altre? Non mi pare che la giustificazione di questo intervento anomalo si possa

trovare nella necessità di assicurare il favor electionis tratto dagli artt. 1 e 48 Cost., invocato nel preambolo del decreto, dal momento che l'operazione poteva essere perseguita percorrendo altre strade, pure suggerite nel corso del convulso dibattito seguito agli avvenimenti romani e milanesi, senza sacrificare principi costituzionali, e dunque senza violare la Costituzione.

Voglio aggiungere una precisazione. A mio parere, la considerazione dell'esistenza di questi aspetti di incostituzionalità del decreto non significa che il Capo dello Stato avrebbe dovuto rifiutarne l'emanazione. Trovo anzi che il Presidente Napolitano abbia fatto benissimo ad emanarlo. Continuo infatti a pensare che - in analogia a quanto si argomenta per l'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge alle Camere e, mutatis mutandis, per il caso di rifiuto della promulgazione delle leggi - l'intervento di un potere simile - di paralisi di un atto di esercizio di potere normativo attribuito al Governo ex art.77 Cost. - possa essere invocato esclusivamente in casi eccezionali ed eclatanti di vizi gravissimi e manifesti di incostituzionalità (o addirittura nelle sole ipotesi in cui si tratti di un "attentato alla Costituzione"). Pertanto, non ne deve essere preteso continuamente ed ordinariamente l'esercizio, trasformando indebitamente il Capo dello Stato in una sorta di giudice di costituzionalità in primo grado. Il controllo di costituzionalità infatti è riservato alla Corte Costituzionale, organo ad hoc con composizione e funzioni particolari, che del resto nel caso attuale è stata ritualmente investita del giudizio sul decreto-legge. Coinvolgere quotidianamente il Capo dello Stato in forme di controllo improprio - quale che sia la parte politica che le invoca - può avere soltanto l'effetto di delegittimarne la figura di garante imparziale, poiché lo spinge ad intervenire nei normali processi politici di decisione e perciò lo espone al rischio di potere essere considerato come uno degli attori della contesa politica contingente. Concordo quindi interamente con le parole con le quali lo stesso Capo dello Stato ha concluso la motivazione informale della propria posizione: "Un effettivo senso di responsabilità dovrebbe consigliare a tutti i soggetti politici e istituzionali di non rivolgersi al Capo dello Stato con aspettative e pretese improprie, e a chi governa di rispettarne costantemente le funzioni e i poteri".

*Secondo quesito: il divieto di decreti-legge in materia elettorale (legge 400) vale anche per norme interpretative o no?*

L'art 15 della legge n.400 del 1988 ha da tempo rivelato la propria carica velleitaria. Infatti non ha mai impedito l'uso di decreti- legge in materia di elezioni, che sono già stati numerosi. Perché dunque ora

dovrebbe operare diversamente? Mi pare poco utile insistere sul punto, data l'impossibilità di affermare il carattere vincolante sulle leggi future di una legge ordinaria, come appunto la legge n.400. Questo vale ovviamente anche quando si tratta dell'applicazione del divieto nei confronti delle leggi interpretative in argomento.

*Terzo quesito: è il caso di introdurre de jure condendo una disciplina "garantista" delle modifiche alle leggi elettorali?*

Sono del parere che ciò che occorre immediatamente non sia tanto una problematica garanzia di "status" della legislazione elettorale – che ovviamente richiederebbe il ricorso alla legge costituzionale – quanto piuttosto una chiarificazione e una semplificazione dei procedimenti elettorali. Un tale compito dovrebbe essere assolto non dal solo legislatore statale, ma anche dai singoli legislatori regionali, per quanto di rispettiva competenza.

*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?*

Ritengo che il procedimento di presentazione delle liste rientri senz'altro nella competenza regionale ex art.122 Cost., come del resto confermano le numerose leggi regionali già esistenti e la giurisprudenza costituzionale. Nel caso del Lazio le disposizioni ora "interpretate" sono divenute parte integrante della legge regionale n. 2 del 2005, che le ha recepite materialmente, sostituendo automaticamente la legislazione statale precedente, e con essa la competenza statale in materia, secondo l'ordinario funzionamento del meccanismo del principio di continuità (v. Corte cost.n.196 del 2003, punto 5 della motivazione in diritto) . Nei riguardi del Lazio perciò lo Stato ha ormai competenza soltanto per i "principi fondamentali" e non può né modificare retroattivamente disposizioni che non gli appartengono più e neppure "interpretarle". L'unica possibilità di giustificare una competenza statale esercitata con il decreto sarebbe quella di considerare le disposizioni (precedenti e quelle) sopravvenute come "principi fondamentali" della materia. Ma ciò è del tutto implausibile, per diversi e concorrenti motivi: perché le formule del decreto esibiscono un abnorme grado di specificità e concretezza, che non richiede alcun intervento normativo di applicazione né lascia alcuno spazio al legislatore regionale di dettaglio;

perché non rappresentano certo una scelta politica fondamentale di governo della materia (v. sent. n. 177 del 1988); perché - *last but not least* - sono poste da un provvedimento del Governo espressamente riferito alle elezioni del 28 e 29 marzo prossimi, che non è idoneo a valere anche per il futuro con il carattere della stabilità e generalità.

Diversa è la situazione della Lombardia, nella quale, non esistendo alcuna legge propria della Regione, si applica ancora, per il principio di continuità, la legge dello Stato. Quindi, mi pare che per questa Regione non si pongano problemi di competenza, atteso che la competenza regionale nasce - secondo le regole generali - non con la semplice previsione dell'art.122 Cost., ma con il suo concreto esercizio da parte della Regione.