

Stefano Ceccanti

Sul decreto-legge salva-liste e sulla sua costituzionalità

1. Critiche alla costituzionalità del decreto voluto dal Governo ed emanazione presidenziale dei decreti

Come si rileva dall'esame in corso alla Camera dei deputati, sia in Commissione (10, 11, 12 e 16 marzo) sia in Aula (16 marzo), da parte della maggioranza si gioca costantemente sull'equivoco relativo ai poteri del Presidente della Repubblica nell'emanazione dei decreti, dandone un'interpretazione estensiva, di avallo sostanziale di merito, di modo che le critiche del Partito Democratico sarebbero incoerenti e sarebbero invece coerenti solo la posizione della maggioranza o quella speculare dell'Italia dei Valori. Giova pertanto sottolineare che secondo l'articolo 77 della Costituzione il Governo adotta i decreti "sotto la sua responsabilità" e che, pertanto, il potere di apprezzamento del Presidente nell'emanarli, riconosciutogli dall'art. 87, è molto compresso, senz'altro minore di quello di rinvio delle leggi che gli attribuisce l'art. 74. Infatti il suo potere di valutazione sui requisiti e sulla non manifesta incostituzionalità si ricava solo per interpretativa, in modo implicito, anche se non arbitrario. Non a caso i rinvii presidenziali delle leggi hanno nella storia repubblicana una media di uno all'anno, mentre si riscontrano solo sette casi di rifiuto di emanazione di decreti, di cui due sotto la Presidenza Napolitano, quello relativo alla vicenda Englaro e quello relativo alla prima bozza del decreto 'salvaliste'. Nella lettera del Presidente Napolitano al Presidente del Consiglio Berlusconi del febbraio 2009 in cui si rendevano pubbliche le motivazioni del diniego della firma al 'decreto Englaro', si basava la decisione e si illustravano tutti i precedenti affermando "Il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza *manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza* previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso *manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali*" (corsivi miei). E' pertanto possibile, ovviamente dentro alcuni limiti, quelli fissati da tale lettera, una critica incisiva della

costituzionalità del decreto senza che questo comporti in alcun modo una valutazione critica dell'emanazione del decreto da parte del Presidente della Repubblica.

2. Il precedente del 1995: un limite e un esempio

Il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 90, prolungava di due giorni il termine per la presentazione delle liste alle regionali di quell'anno, tenendo conto della situazione di difficoltà dovuta al fatto che la riforma elettorale regionale era stata approvata pochi giorni prima (legge 23 febbraio 1995, n. 43) e che in concomitanza con essa si erano anche prodotti rilevanti mutamenti nel panorama politico (la scissione del Ppi). Il termine, che sarebbe scaduto il 29 marzo, data di emanazione del decreto, veniva spostato al 31 marzo.

Già il 29 marzo 1995 ha luogo nella I Commissione della Camera un dibattito sull'ordine dei lavori in cui tutti i gruppi preannunciano una valutazione negativa su tale scelta del Governo Dini, un esecutivo tecnico, sostenuto dai gruppi del centrosinistra e dalla Lega.

Il giorno successivo il relatore del disegno di legge di conversione (Ac 2313), Leopoldo Elia (Ppi), prendendo atto di quel dibattito, sostiene che sia da "escludere che sussistano la necessità e l'urgenza di modificare le regole che attengono al procedimento elettorale". Toni ancora più netti sono fatti propri il 3 aprile da Pietro Di Muccio (Forza Italia) e in quella stessa seduta la Commissione delibera in senso contrario alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza col consenso di tutti i gruppi e col dissenso solo dei radicali (allora appartenenti al gruppo di Forza Italia). Subito dopo la Commissione inizia l'esame della proposta Ayala ed altri (AC 2343) che avrebbe salvato gli effetti già maturati del decreto a cui era stata rifiutata la conversione.

L'esame in Aula il 4 aprile confermava tali orientamenti. Elia ribadiva la necessità, rispetto a un "procedimento elettorale già in corso" la volontà che fosse "escluso dall'orizzonte futuro della decretazione d'urgenza" un intervento di tal genere, ferma restando per senso di responsabilità, la scelta di "approvare successivamente una legge di sanatoria", tenendo conto che "il governo era stato mosso da intenti che si possono definire di eccessiva comprensione verso chi era rimasto in difficoltà". Durissimi gli interventi delle forze corrispondenti all'attuale maggioranza, che definivano il decreto un "mostro giuridico" mai visto "da Adamo ed Eva ai nostri giorni" (Giuseppe Tatarella, An). I

presupposti sono quindi negati con 444 voti contro 3 e 5 astenuti. Subito dopo si procede all'approvazione della proposta di legge Ayala, che è approvata con 396 voti contro 18 e 13 astenuti. Nelle forze corrispondenti all'attuale maggioranza si distinguono per intransigenza, intervenendo in dissenso, l'attuale Ministro Elio Vito, che desidera che non solo il decreto non costituisca un precedente, ma neanche che "la legge che stiamo per approvare..costituisca a sua volta precedente", e, in modo analogo, il deputato Lucio Malan.

Nella stessa giornata il testo Ayala (divenuto AS 1588) giunge al Senato, con relatore Massimo Villone, dove il decreto è definito "figlio di nessuno" (Maceratini, An), la scelta di un Governo "che viola la regola fondamentale di ogni democrazia, e cioè quella concernente il momento elettorale" e un "precedente pericolosissimo" (Contestabile, Fi), "assurdo" (Mancino, Ppi).

Il testo Ayala è infine approvato e diventa la legge 102/1995.

Sulla base di questo precedente è evidente come il Presidente della Repubblica avesse comunque delle limitazioni ad avallare un decreto palesamente innovativo e, peraltro, l'esito finale potrebbe costituire un modello positivo anche per la vicenda del disegno di legge odierno.

3. Il testo del decreto: il Preambolo, i dubbi sui commi 2 e 3

Il decreto si compone anzitutto di un Preambolo che, in sostanza, afferma il carattere interpretativo del decreto e utilizza come fondamento il noto principio del "favor electionis", ricavato dagli articoli 1 e 48 della Costituzione. Preso a se stante il Preambolo non si presta a contestazioni, così come gli articoli 2, relativo ai manifesti elettorali, e 3, che fissa l'immediata entrata in vigore.

Di natura eterogenea sembrano essere invece le norme contenute nei 4 commi dell'articolo 1, l'articolo chiave del provvedimento. Proprio questa natura eterogenea, non univoca, contribuisce a spiegare perché a questo testo non sia stata rifiutata la promulgazione da parte della Presidenza della Repubblica.

I commi 2 e 3 sono quelli la cui valenza interpretativa non appare manifestamente infondata, anche se vi possono essere consistenti obiezioni, non sufficienti dall'angolazione della Presidenza della Repubblica, ma più che sufficienti dalla diversa angolazione del Parlamento che deve operare istituzionalmente un controllo più rigoroso.

Il comma 2 si preoccupa in sostanza di evitare che irregolarità meramente formali dovute a imprecisioni dell'autenticazione, in presenza di dati comunque oggettivamente conoscibili, siano causa dell'esclusione di liste. La riduzione delle formalità dell'autentica può essere ricondotta a una mera interpretazione? E' lecito avere seri dubbi.

Il comma 3 interviene sul regime di impugnazione amministrativa delle decisioni di eliminazione di liste o candidati per restringere i soggetti che vi abbiano diritto, in coerenza col principio del 'favor electionis' enunciato nel Preambolo. La non modificabilità delle decisioni di ammissione è meramente interpretativa, non viola il principio generale dell'autotutela amministrativa? Anche qui i dubbi sono più che legittimi.

Tuttavia, ammesso e non concesso che su quei due soli commi la valenza interpretativa non appaia infondata, ovvero prendendo sul serio ciò che dichiara in I Commissione il 10 Marzo il relatore alla Camera, Peppino Calderisi (Pdl), "la norma chiarisce ciò che in realtà era già abbastanza chiaro", e poi, ancor di più, il 16 marzo, "il contenuto del primo e del terzo periodo" del comma 3 è "già scritto nelle norme vigenti", ci si può chiedere allora se le norme fossero utili e, quindi, anche necessarie e urgenti, tant'è che il caso esplicitamente citato dal medesimo Calderisi, il 'listino Formigoni' in Lombardia, è stato risolto senza utilizzare come parametro il decreto-legge in questione.

Il problema si pone invece in maniera ancora più netta per i commi 1 (sul rispetto dei termini per la presentazione delle liste) e 4 (la norma transitoria, il cui secondo periodo mira ad applicare il comma 1 alla lista del Pdl della provincia di Roma con una sorta di riparazione per la mancata accettazione della lista che sarebbe sanabile in un successivo arco temporale, potendo presentare documentazione già pronta e regolare nello stato in cui essa era al momento in cui dovrebbe essere stata accolta). In altri termini il comma 4 è configurato non come una riapertura di termini, ma come una consegna ritardata in origine impedita di un materiale intonso, contenuto in una sorta di "freezer normativo".

4. I problemi non superabili sui i commi 1 e 4, il carattere innovativo e la questione delle competenze regionali, con tre argomenti sussidiari (procedimento già iniziato, uguaglianza tra liste, irragionevolezza dell'irretroattività)

Per sostenere il carattere meramente interpretativo dei commi 1 e 4, carattere che deve basarsi secondo la giurisprudenza costituzionale su interpretazioni non create ex novo dalla nuova fonte, il relatore Calderisi trova come esclusivo punto di appoggio una circolare del Ministero degli Interni che impone agli Uffici elettorali di ricevere comunque liste, anche quelle che appaiano irregolari o presentate "tardivamente". Tuttavia il medesimo Calderisi ammette che tale circolare, che fa seguito ad altre analoghe, è costruita per cause di ritardo di forza maggiore e che disposizioni di quella natura sono state interpretate dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato a salvaguardia delle liste in presenza di "un minimo scostamento di orario" (Commissione, 10 Marzo), cautela niente affatto riprodotta dalla norma che si vuole interpretativa.

Per questa principale ragione, unitamente al mutamento significativo dei luoghi (Cancelleria secondo la legge del 1968 su cui si interviene, Tribunale in genere secondo il decreto), nonché a questioni più specifiche, la pregiudiziale Pd della Camera, respinta in Aula il 16 Marzo, e l'intervento illustrativo della medesima di Gianclaudio Bressa, presentano come primo argomento la precisazione di che cosa debba intendersi per norma interpretativa, sulla base della giurisprudenza costituzionale, e quindi la puntuale confutazione di tali caratteristiche con riferimento al comma 1, che finiscono per travolgere a catena anche il comma 4, fondato sulle "condizioni di cui al comma 1", oltre che i problemi già segnalati sui commi 2 e 3.

Il secondo argomento esposto nell'intervento di Bressa (il quarto nel testo della pregiudiziale) sottolinea, in sostanza, la continuità col precedente rigettato del 1995, cioè l'intervento su un procedimento elettorale già iniziato. Esso è tuttavia un argomento sussidiario al primo, non autonomo, poiché l'intervento è inaccettabile esattamente in quanto innovativo e non interpretativo. Lo stesso carattere sussidiario può attribuirsi al terzo argomento dell'intervento (il secondo nella pregiudiziale), cioè la violazione dell'uguaglianza delle chances tra le liste, per cui il decreto, più che ispirato al 'favor electionis', come segnala Bressa rivolto alla maggioranza, è in realtà espressivo di un 'favor electionis' pro domo vostra e solo pro domo vostra" ed anche al quarto (il terzo della pregiudiziale), l'irragionevolezza di un'irretroattività costruita a favore di situazioni ben precise e ben identificabili.

Una sua autonomia ce l'ha invece quello che è proposto nell'intervento e nella pregiudiziale come il quinto e ultimo, quello sul rispetto delle competenze regionali come configurate dal nuovo articolo 122 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 1/1999 e come interpretabile sulla base delle sentenze della Corte Costituzionale n. 196/2003 e n. 232/2006¹. Anche, infatti, ammettendo (ma niente affatto concedendo) che persino i commi 1 e 4 siano meramente interpretativi, non sarebbero applicabili alla Regione Lazio che ha già attivato la propria competenza con la legge 13 gennaio 2005, n. 2. Ma a quel punto per quei commi non ci sarebbe stata nessuna necessità e urgenza, dal momento che proprio e solo i problemi relativi ai ritardi nel deposito della lista Pdl Roma erano stati invocati come argomento per emanare quelle specifiche disposizioni.

=

¹ Su questo rinvio per completezza al mio contributo per il Forum di "Quaderni Costituzionali" del 12 marzo 2010, *"Nota sulla correttezza della decisione del Tar rispetto ai profili Stato-Regioni"*, leggibile all'indirizzo web http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/sistema_elettorale/0011_ceccanti.pdf.