Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010

1. Tutti conosciamo le vicissitudini che hanno accompagnato (*rectius*: stanno accompagnando) la presentazione delle liste per le elezioni regionali 2010 nel Lazio e in Lombardia. E sappiamo che in data 5 marzo 2010, il Governo è intervenuto con il decreto-legge n. 29 del 2010 di “Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”.

Il decreto salva-liste si articola nei 4 commi dell’art. 1.

- il primo comma recita: “Il primo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale. La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo”.

- il secondo comma dispone: “Il terzo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le firme si considerano valide anche se l'autenticazione non risulti corredata da tutti gli elementi richiesti dall'articolo 21, comma 2, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata”.

In tal modo, in buona sostanza, il governo impone una interpretazione tesa ad eludere l’esclusione della lista PDL dalle elezioni nella regione Lazio e a garantire la riammissione del listino Formigoni in Lombardia.

- Il terzo comma consolida la giurisdizione amministrativa sui ricorsi elettorali: “Il quinto comma dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso Ufficio. Contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al Giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse. Contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati

e' ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce. Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale e' ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo”.

- il quarto comma, in un'ottica tuzioristica, contiene anche una sostanziale riapertura del termine per la presentazione delle liste nella già fissate elezioni del prossimo 28 e 29 marzo, stabilendo: “Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per le medesime elezioni regionali i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto”.

2. Il dibattito di queste ore si incentra sulla costituzionalità di tali disposizioni e sulla possibilità di un eventuale intervento immediato della Corte costituzionale. Non va chiamato in causa il Presidente della Repubblica a cui non è – come noto - attribuito un ruolo di controllo puntuale della costituzionalità delle leggi, anche se il presidente Napolitano, dopo l’emanazione del decreto-legge, è intervenuto nel dibattito, con un “anomalo” comunicato stampa apparso sul sito del Quirinale¹.

---

¹ “Il problema da risolvere era, da qualche giorno, quello di garantire che si andasse dovunque alle elezioni regionali con la piena partecipazione dei diversi schieramenti politici. Non era sostenibile che potessero non parteciparvi nella più grande regione italiana il candidato presidente e la lista del maggior partito politico di governo, per gli errori nella presentazione della lista contestati dall'ufficio competente costituito presso la corte d'appello di Milano. Erano in gioco due interessi o "beni" entrambi meritevoli di tutela: il rispetto delle norme e delle procedure previste dalla legge e il diritto dei cittadini di scegliere col voto tra programmi e schieramenti alternativi. Non si può negare che si tratti di "beni" egualmente preziosi nel nostro Stato di diritto e democratico. □ Si era nei giorni scorsi espressa preoccupazione anche da parte dei maggiori esponenti dell'opposizione, che avevano dichiarato di non voler vincere - neppure in Lombardia - "per abbandono dell'avversario" o "a tavolino". E si era anche da più parti parlato della necessità di una "soluzione politica": senza peraltro chiarire in che senso ciò andasse inteso. Una soluzione che fosse cioè "frutto di un accordo", concordata tra maggioranza e opposizioni? □ Ora sarebbe stato certamente opportuno ricercare un tale accordo, andandosi al di là delle polemiche su errori e responsabilità dei presentatori delle liste non ammesse e sui fondamenti delle decisioni prese dagli uffici elettorali pronunciatisi in materia. In realtà, sappiamo quanto risultino difficili accordi tra governo, maggioranza e opposizioni anche in casi particolarmente delicati come questo e ancor più in clima elettorale: difficili per tendenze all'autosufficienza e scelte unilaterali da una parte, e per diffidenze di fondo e indisponibilità dall'altra parte. □ Ma in ogni caso - questo è il punto che mi preme sottolineare - la "soluzione politica", ovvero l'intesa tra gli schieramenti politici, avrebbe pur sempre dovuto tradursi in soluzione normativa, in un provvedimento legislativo che intervenisse tempestivamente per consentire lo svolgimento delle elezioni regionali con la piena partecipazione dei principali contendenti. E i tempi si erano a tal punto ristretti - dopo i già intervenuti pronunciamenti delle Corti di appello di Roma e Milano - che quel provvedimento non poteva che essere un decreto legge. □ Diversamente dalla bozza di decreto prospettata dal Governo in un teso incontro giovedì sera, il testo successivamente elaborato dal Ministero dell'interno e dalla Presidenza del consiglio dei ministri non ha presentato a mio avviso evidenti vizi di incostituzionalità. Né si è indicata da nessuna parte politica quale altra soluzione - comunque inevitabilmente legislativa - potesse essere ancora più esente da vizi e dubbi di quella natura. □ La vicenda è stata molto spinosa, fonte di gravi contrasti

Per un primo commento, partiamo dal piano processuale.

Alla Corte costituzionale si può ovviamente accedere in via incidentale (procedimento che dura mesi), ma – in un caso come quello qui in discussione – occorre un ricorso immediato, che consenta una pronuncia in tempi brevi, con eventuale sospensiva.

Sappiamo che la Regione Lazio e la Regione Piemonte hanno già deliberato un ricorso diretto ai sensi dell'art. 127 Cost., anche se – come noto – le Regioni possono contestare soltanto i vizi che ledono la propria competenza.

Un ricorso per vizi non attinenti solo alla competenza dovrebbe passare attraverso un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, anche se il problema, in questa ipotesi, sarebbe quello di individuare il potere legittimato a ricorrere (sottoscrittori di altre liste, candidato presidente, corpo elettorale?).

Ad ogni modo va rammentato che in un caso solo parzialmente analogo – si trattava del decreto-legge sulla *par condicio* nella campagna elettorale e referendaria – la Corte, nella sent. n. 161 del 1995, ha ammesso e accolto il ricorso per conflitto tra poteri del Comitato promotore del referendum, osservando che ha chiaramente indicato come i rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, sono “suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare di ritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare - nei confronti dei soggetti privati - situazioni non più reversibili nè sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma. In tali ipotesi, certamente deprecabili - ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza - il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia”.

3. Dal punto di vista contenutistico, va valutato, innanzitutto, il piano competenziale, con il disposto dell'art. 122, 1° Cost., secondo cui “Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”.

---

e divisioni, e ha messo in evidenza l'acuirsi non solo di tensioni politiche, ma di serie tensioni istituzionali. E' bene che tutti se ne rendano conto. Io sono deciso a tenere ferma una linea di indipendente e imparziale svolgimento del ruolo, e di rigoroso esercizio delle prerogative, che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, nei limiti segnati dalla stessa Carta e in spirito di leale cooperazione istituzionale. 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.

Non ci sono dubbi che la competenza in materia di elezioni regionali sia concorrente. Va, quindi, valutato se le norme del d.l. n. 29 rechino principi (di competenza statale) oppure norme di dettaglio (di competenza regionale). E, se lo Stato possa ancora dettare una interpretazione autentica delle norme statali di dettaglio che si applicano nelle regioni in via cedevole e suppletiva.

Nel merito del decreto, le prime perplessità riguardano un possibile abuso della funzione di interpretazione autentica.

Secondo una giurisprudenza costituzionale ben consolidata, “va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente” (sono parole della sent. n. 155 del 1990, vero e proprio *leading case* della giurisprudenza sul controllo delle leggi di interpretazione autentica).

Non occorre dilungarsi per dubitare sulla reale natura interpretativa (o, piuttosto, innovativa) del decreto-legge n. 29 del 2010.

L'art. 9 della legge n. 108 del 1968 richiede che “Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del tribunale di cui al primo comma dell'articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione”.

Tale disposizione è ben chiara nell'indicare la cancelleria del tribunale quale luogo di presentazione delle liste. Sembra una nozione univoca, che non abbisogna di funzione ermeneutica per essere individuata.

Il d.l. n. 29 del 2010, invece, (pseudo)interpreta il primo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 nel senso che “il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale. La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo”.

Si tratta di una disposizione – ad avviso di chi scrive – probabilmente innovativa, dato che estende i requisiti per ritenere assolto l'onere di presentazione della lista, ritenendo sufficiente l' “ingresso nei locali del Tribunale” anziché la presentazione nella “cancelleria del tribunale”. Il rapporto di genere a specie tra Tribunale e cancelleria rende oltremodo dubbio il carattere interpretativo della norma del d.l. n. 29 del 2010.

Ancor più difficoltoso è ritenere interpretativo il comma 4 del medesimo art. 1, ove si pone una vera e propria riammissione in termini delle liste escluse, consentendo che per le elezioni elettorali in corso “i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto”.

Più che una interpretazione, sembra una estensione. Volendo utilizzare ancora le parole della sent. n. 155 del 1990: “In tale quadro è evidente che si è chiaramente fuori dall'ambito di un'interpretazione autentica: precisamente, ... il legislatore ha notevolmente modificato la disciplina precedente ..., illegittimamente disponendo peraltro che quello era il significato della suindicata normativa preesistente”.

4. Anche a voler ammettere che il d.l. n. 29 del 2010 sia una norma realmente interpretativa, come sostenuto dal Governo, è innegabile che si configuri come una norma a carattere retroattivo, in quanto rivolta a modificare e riqualificare retrospettivamente situazioni già verificatesi. In proposito va considerato come la Corte abbia effettuato sempre uno scrutinio rigoroso sulle leggi retroattive, a prescindere dal loro carattere interpretativo.

Volendo riprendere le parole della recente sent. n. 282 del 2005, “Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002)”.

Occorrerà quindi valutare se il d.l. n. 29 del 2010 sia per ragionevole, se ponga disparità di trattamento (ad es. con i candidati esclusi da precedenti tornate elettorali per vizi ora interpretativamente superati), se non vanifichi la tutela dell'affidamento dei candidati che avevano già presentato legittimamente le proprie liste e se non incida sulle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (come specificato nella sent. n. 525 del 2000, al legislatore retroattivo è vietato di “intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*”).

Il tutto “in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico” (Corte cost., sent. n. 422 del 1995)

5. Un'ultima serie di perplessità riguarda l'idoneità del decreto-legge come fonte.

In un primo senso, si può dubitare circa la possibilità ad intervenire sulla materia elettorale con decreto-legge.

Sappiamo, che in mancanza di esplicite indicazioni costituzionali, l'art. 15, lett. b) della l. n. 400 del 1998 vieta al decreto-legge di “provvedere nella materie indicate nell'art. 72, quarto comma, della Costituzione” e, quindi,

per relationem, vieterebbe anche l'incidenza del decreto-legge in materia elettorale. Di là da ogni considerazione circa la reale vincolatività della legge n. 400 del 1988 rispetto agli atti con forza di legge, va rammentato che il divieto per i decreti-legge di incidere in materia elettorale viene ammesso dalla dottrina dominante, anche se la prassi conosce vari casi di decreti-legge che intervengono in materia elettorale (e referendaria).

Ad ogni modo, la Corte costituzionale ha cercato di metter chiarezza in materia, nella sentenza n. 161 del 1995 (relativo al decreto-legge sulla par condicio in materia referendaria). In quel caso si è osservato che: “Per quanto concerne poi il limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria, v'è da rilevare che tale limite non risulta desumibile, nè direttamente nè indirettamente, dalla disciplina costituzionale. Il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto - desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 - relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria - in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione - risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario”.

Se ne desume agevolmente - *a contrario* - che i decreti-legge non possono intervenire sul voto e sul procedimento referendario. Va quindi valutato se il decreto-legge n. 29 del 2010 tocchi o meno il “cuore” del procedimento elettorale.

Infine va ricordato che si dubita che i decreti-legge possano recare norme di interpretazione autentica.

Il testo inizialmente approvato dall'Assemblea costituente di quello che sarebbe divenuto l'art. 77 Cost. qualificava come “decreti” gli atti con valore di legge adottabili dal Governo in via di straordinaria e urgente necessità (Assemblea costituente, seduta di venerdì 17 ottobre 1947). In sede di coordinamento finale, svolgendo le riserve più volte poste dall'on. Ruini durante la discussione conclusiva, si è deciso di modificare in maniera rilevante la formulazione della disposizione in parola, sostituendo, tra l'altro, il termine “provvedimenti” a “decreti”.

Se le parole hanno un senso, non si può non pensare che il Costituente, optando per questo vocabolo, abbia voluto specificare che i decreti-legge potessero contenere solo prescrizioni a carattere puntuale e concreto, cioè - per intenderci - soltanto quegli specifici comandi giuridici immediatamente necessari, ad es., per fronteggiare una calamità o per restaurare l'ordine pubblico. E che non possa certo recare norme. Seguendo questa linea di

coerenza e di rigore la dottrina più attenta ha sempre negato che i decreti-legge potessero operare un'interpretazione autentica, in quanto, in sé l'interpretazione autentica consiste nel porre norme (che interpretano precedenti disposizioni) e non certo provvedimenti.
Mi pare che ce ne sia abbastanza per attendere che sia la Corte costituzionale a pronunciarsi.