

Forum di Astrid

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

di Augusto Cerri

Capovolgo l'ordine dei quesiti.

Quarto e quinto quesito: competenza legislativa statale e interpretazione autentica

Direi che il legislatore statale conserva il potere di interpretare la legislazione statale anteriore, pur in materia (come quella elettorale) divenuta di competenza concorrente. Ed, infatti, la legislazione statale continua ad applicarsi in via suppletiva (cfr. Corte cost., sent. 303/2003, punto n. 13, in diritto) ove le Regioni non adottino una propria disciplina nella materia elettorale, oppure recepiscano, almeno in parte, la normativa statale di dettaglio (cfr. Corte cost., sent. 196/2003; 135/2004), fermo restando il vincolo ai principi.

Un ruolo eventualmente suppletivo della legislazione statale si collega anche al potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione, ove questa non eserciti doverose funzioni, ai sensi dell'art. 120, capoverso, Cost.. Si ritiene, in genere, che tale disposizione si riferisca all'esercizio delle funzioni amministrative; ma, si aggiunge, l'inadempienza nell'espletamento di doverose funzioni legislative consente ed impone allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale con norme, efficaci fino a che la Regione non le rimuova, di livello legislativo.

Questa funzione suppletiva, se ammessa, ricomprende ed amplia, sempre a mio sommesso avviso, l'applicazione interinale della normativa statale previgente, secondo il c. di

“principio di continuità”. Lo Stato conserva una competenza di manutenzione della sua normativa previgente anche al fine possa espletare al meglio il ruolo dispositivo o suppletivo che conserva.

Ciò posto dovrebbe anche ammettersi che lo Stato, ove sussistano ragioni di urgenza, possa adottare decreto legge ai suddetti scopi.

Secondo quesito: il divieto di cui alla legge 400 si applica anche a una norma meramente interpretativa?

Argomenti contrari alla decretazione d’urgenza in materia elettorale potrebbero desumersi dalla riserva d’assemblea in proposito, ai sensi dell’art. 72 Cost.. Questa riserva di assemblea è stata ritenuta incompatibile, ad es., con una legislazione delegata (Cervati) che non assumesse la forma di innovatività marginale del testo unico. Si potrebbe, peraltro, replicare che la condizione del decreto legge è complessivamente diversa da quella del decreto legislativo, non solo per la circostanza di rispondere a requisiti di necessità ed urgenza, ma anche per il fatto che viene sottoposto ad un controllo esaustivo del parlamento, sia pure a posteriori.

Argomenti contrari di maggior consistenza possono collegarsi alla precarietà degli effetti del decreto legge. Ciò, come è noto, è stato ritenuto dall’Ufficio centrale della Cassazione con riguardo all’insufficienza dell’abrogazione così venuta in essere ai fini di evitare il referendum regolarmente proposto. Nel caso specifico, pur essendo innegabile l’urgenza, è stata prospettata un’obbiezione ulteriore, sempre collegata alla precarietà degli effetti: si è osservato, infatti, che la maggioranza,, dopo aver adottato il decreto legge, conserverebbe la facoltà, non convertendolo, di non accettare risultati elettorali a lei sfavorevoli. Una volta non convertito il decreto legge, l’intero insieme delle operazioni elettorali avvenute in osservanza delle relative prescrizioni potrebbe

essere, infatti, invalidato. Gli effetti irreversibili cui accenna la sent. 151/1995 non possono, del resto, comprendere anche la disciplina dei presupposti della competizione elettorale.

Il problema dei limiti a leggi o ad atti con forza di legge posti con legge ordinaria non è facile da risolvere in astratto. In regime di costituzione rigida dovrebbe essere escluso che una legge possa condizionare la validità di altra legge successiva che, esercitando le competenze come costituzionalmente attribuite, può sempre derogare alle prescrizione di una fonte equiordinata. Il, problema è sorto, ad es., con riguardo alle leggi regionali "quadro" in tema di mutamento delle circoscrizioni comunali rispetto alle leggi regionali che effettivamente effettuano il mutamento (cfr., ad es., sent. 32/2009). Ho l'impressione che solo un ulteriore principio costituzionale (come quello di eguaglianza) può porre una legge quadro al di sopra della legge provvedimento, ad es.; ma non possa la legge quadro, in quanto tale, modificare le condizioni di validità, come previste dalla Costituzione, della legge "inquadrata". La legge inquadrata potrà derogare, osservando le norme costituzionali sul procedimento legislativo, anche implicitamente (e mediante l'inosservanza) alle condizioni ulteriori di validità così poste, fino a che queste condizioni non trovino conforto in ulteriori valori costituzionali.

La normativa della legge n. 400/1988 in tema di condizioni di adozione di atti con valore legislativo non ha davvero assunto rilievo ai fini del sindacato di costituzionalità; e non sempre, a quel che mi risulta, è stata osservata.

Nel caso, peraltro, un valore costituzionale di supporto potrebbe essere quello di eguaglianza e di leale svolgimento della competizione elettorale.

Primo quesito: il decreto ha natura solo interpretativa?

Le disposizioni del decreto-legge salva liste non mi sembra possano essere considerate davvero interpretative. A prescindere da disposizioni che riguardano i tempi di svolgimento delle elezioni in corso, chiaramente non volte ad interpretare la normativa generale di riferimento, queste disposizioni innovano duramente al principio per cui le cause elettorali, anche relative alle operazioni elettorali, possono essere proposte da qualsiasi cittadino elettore. Il principio di azione popolare in materia elettorale, tradizionale e risalente nella nostra legislazione, non può essere eliminato fingendo che non sia mai esistito. Giurisprudenze consolidate, dottrine volte a sviscerare i risvolti di questo istituto, voci di enciclopedia giuridica, manuali generali e specialistici non costituiscono falsa (o anche solo opinabile) interpretazione delle leggi vigenti, ma "diritto vivente" conforme all'univoco tenore letterale di queste.

Né sembra si possa innovare ad un istituto così radicato come quello dell'azione popolare in materia elettorale (e così coerente con la partecipazione indivisibile del corpo elettorale al procedimento de quo e con l'interesse concorrente e contrapposto di ciascun cittadino elettore rispetto agli altri ed ai candidati) con limitato riguardo alla legge elettorale per i consigli regionali; mentre, invece, l'istituto vale per tutte le ulteriori elezioni amministrative ed anche, per alcuni profili, per le elezioni politiche, oltre che per quelle al parlamento europeo.

Neppure può sostenersi che equiparare la presentazione della lista alla presenza nell'edificio di chi dovrebbe presentarla è operazione puramente interpretativa. La presenza nell'edificio è situazione del tutto inerte; mentre la presentazione della lista integra un preciso atto giuridico, l'unico idoneo a garantire il rispetto del termine di decadenza.

Direi di più: la presenza nell'edificio è fattore anche equivoco; mentre solo il compimento di un preciso atto giuridico presenta la univocità necessaria a garantire la certezza del diritto nella delicata materia dei termini di decadenza.

Né sembra assumere rilievo interpretativo una disposizione che impone di ritenere autenticate firme, in mancanza di precisa individuabilità dell'autorità autenticante, del luogo e della data dell'autenticazione; né si vede come, in carenza di questi elementi, l'autenticità delle firme possa essere complessivamente desunta altrimenti in modo univoco dalla documentazione prodotta. Si tratta di autentiche (ed anche autenticate!) contraddizioni in termini, che valgono non solo ad escludere il carattere interpretativo della normativa *de qua*, ma anche ad inficiarne la validità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza.

Il decreto legge in esame sembra, dunque, viziato non solo perché non davvero interpretativo ma anche per la sua intrinseca irragionevolezza.