

Forum di Astrid

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

di Omar Chessa

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

Per rispondere al primo quesito occorre ricordare la ormai classica distinzione tra “disposizione” e “norma”: la prima indica il testo, l’enunciato scritto; la seconda la sua interpretazione. Pertanto è ben possibile che da una medesima disposizione possano ricavarsi più norme (cioè interpretazioni) alternative o che, viceversa, una norma sia il prodotto della combinazione interpretativa di più disposizioni. Se ciò è corretto, una disposizione ha carattere interpretativo rispetto a un’altra se di quest’ultima indica come corretta una fra le diverse norme/interpretazioni che potrebbero ricavarsene: ossia, se individua una norma/interpretazione potenzialmente ricavabile dal testo interpretando, cioè un significato che il testo interpretando avrebbe potuto sorreggere e veicolare di per sé. Se invece tale significato (o norma/interpretazione) che la disposizione interpretativa indica come corretto non avrebbe potuto ricavarsi dal testo interpretando senza – appunto – l’integrazione disposta dal testo interpretativo, in tale caso è scorretto parlare d’interpretazione autentica, perché invero ci troviamo dinanzi a una vera e propria innovazione.

Orbene, alla luce di questa premessa teorica generale, non è corretto asserire che il decreto legge 5 marzo 2010 n. 29 sia di tipo interpretativo anziché innovativo.

L’art. 9, primo comma, della legge n. 108 del 1968 dice che «le liste dei candidati (...) devono essere presentate alla cancelleria del tribunale (...) dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente a quelli della votazione». Per-tanto, ciò che deve compiersi nella fascia oraria indicata è la presentazione delle liste e per “presentazione delle liste” non può intendersi anche la «presenza dei delegati nei locali del Tribunale», come vorrebbe il decreto interpretativo: ciò non sarebbe, infatti, un significato che l’art. 9, comma primo, l. 108/1968, potrebbe potenzialmente esprimere, bensì una vera e propria integrazione della disciplina del 1968.

Ebbene, se è sicuramente incostituzionale una legge innovativa che però dicesse di essere d'interpretazione autentica, lo stesso deve valere per il decreto legge salva-liste, tanto più se – come in questo caso – l'interpretazione autentica non è finalizzata a comporre un contrasto giurisprudenziale.

Per certi versi è la stessa tipologia del "decreto legge d'interpretazione autentica" a sollevare fondate perplessità: quale necessità e urgenza può celarsi dietro l'adozione di un decreto interpretativo? Nel caso di specie si adduce come ragione «la necessità di consentire il corretto svolgimento delle consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario»: ciò significa che è l'interpretazione giurisprudenziale (peraltro univoca, come si è detto) dell'art. 9 succitato a rendere "scorretto" lo svolgimento delle consultazioni elettorali? O è piuttosto l'esclusione dalla competizione elettorale di quello che è stato definito come il «principale contendente»?

Ma i rilievi possibili non si fermano qui. Per effetto di tale integrazione-innovazione la disciplina vigente sarebbe infine la seguente: le liste dei candidati devono essere presentate alla cancelleria del Tribunale dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente a quelli della votazione oppure dalle ore otto alle ore venti del ventottesimo giorno se i delegati incaricati della presentazione delle liste possono provare di avere fatto ingresso nei locali del Tribunale dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente a quelli della votazione. A rigore, e sempre che il decreto-legge sia convertito, per il futuro la regola nuova dovrebbe essere quella riportata sopra. Una regola – sia detto per inciso – palesemente irrazionale, perché stabilisce due termini per la presentazione delle liste: uno, per così dire, "ordinario", e l'altro "eccezionale" a beneficio di coloro che per una qualsiasi ragione non hanno potuto o voluto presentare le liste entro il termine ordinario, pur essendo presenti nei locali del Tribunale. Non si capisce però quale sia la ratio di questo secondo termine (oltre l'obiettivo contingente di sanare la mancata presentazione delle liste del PdL entro i termini di legge...): se l'obiettivo è quello di consentire la presentazione delle liste a quanti, pur essendo presenti nei locali, non vi abbiano ottemperato entro il termine ordinario, perché materialmente impediti – ad esempio – dalla lunga fila o da altri eventi imprevedibili e obiettivamente impedienti, non si capisce perché la possibilità di beneficiare del secondo termine sia ammessa senza richiedere la prova dell'evento obiettivamente impediente (si richiede, infatti, soltanto la prova della «presenza nei locali del Tribunale»). In buona sostanza, il secondo termine, accompagnato dalla sola prova della «presenza nei locali del Tribunale», vanifica e rende del tutto inutile e irrazionale il primo.

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

L'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400/1988 vieta al decreto-legge di «provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione», tra le quali figura pure la «materia elettorale».

Salvo che non si aderisca alla teoria di Esposito dell'abrogazione come «condizione risolutiva implicita» è escluso che il legislatore di oggi possa vincere quello di domani. E quindi non può certo sostenersi che la legge ordinaria possa circoscrivere la competenza del decreto-legge: solo fonti di rango costituzionale potrebbero farlo.

Tuttavia questo caso è parzialmente diverso. L'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400/1988, infatti, sembra voglia interpretare l'art. 72, comma 4, della Costituzione come riserva di legge formale oltre che come riserva d'assemblea, facendo discendere dal testo costituzionale il divieto per il decreto-legge di norma in materia elettorale.

Il problema, allora, è stabilire se l'interpretazione (operata dalla legge 400/1988) della riserva d'assemblea (ex art. 72.4. Cost.) come riserva di legge formale opponibile al potere di decretazione d'urgenza, sia un'interpretazione corretta.

Gli argomenti non mancherebbero. Se per i disegni di legge in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi occorre la «procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della camera», tale riserva di procedimento equivale a una riserva di fonte. C'è da dire che per quanto riguarda tutti gli oggetti citati, tranne la materia elettorale, la Costituzione già prevede espressamente una riserva di legge formale, in aggiunta alla riserva d'assemblea. Per analogia anche la materia elettorale può dunque ritenersi coperta da riserva di legge formale, soprattutto se si accoglie l'equazione fonte = procedimento: cos'altro è, infatti, una fonte-atto se non un documento scritto che incorpora la volontà di un organo determinato espressa secondo un procedimento determinato?

In conclusione, se è corretta la lettura della riserva d'assemblea ex art. 72.4. Cost. come riserva di legge formale – lettura proposta dall'art. 15, comma 2, lett. b) della legge 400/1988 – i decreti legge non possono disciplinare la materia elettorale: di qui un'ulteriore profilo d'incostituzionalità del decreto legge n. 29 del 2010.

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?

Poiché l'art. 122, comma 1, Cost. riserva il «sistema di elezione» del Presidente e dei consiglieri regionali alla legge regionale, salvo il limite dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, occorre chiedersi se: a) il decreto 29/2010 concerne il «sistema di elezione»; b) se contenga un principio fondamentale.

Alla questione a) deve darsi risposta negativa, con ciò rendendo inutile pure la questione b). Il «sistema di elezione» (del Presidente e dei consiglieri regionali), infatti, non è sinonimo di materia elettorale genericamente intesa, perché circoscrive un ambito materiale assai più ridotto: sicché la disciplina dei termini per la presentazione delle liste attiene al procedimento elettorale in senso lato e non al «sistema di elezione» in senso proprio.

Tuttavia, la materia elettorale regionale (salvo ovviamente i principi fondamentali di legge statale in tema di sistema d'elezione) è comunque attratta nella competenza legislativa regionale residuale in base all'art. 117, comma 4.

Senonché la legge regionale del Lazio n. 2 del 2005 (Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale) prevede che «per quanto non espressamente previsto, sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (...) e successive modifiche e integrazioni (corsivo mio)», con ciò consentendo l'applicazione sia dell'art. 9 della legge 108/1968 (che fa riferimento a una fattispecie non disciplinata dalla legge laziale) sia delle sue eventuali «successive modifiche e integrazioni», ivi comprese dunque quelle introdotte col decreto legge 29/2010.

Insomma, sebbene in questo caso nessun titolo costituzionale d'intervento "trasversale" consenta astrattamente alla fonte statale d'invadere la competenza regionale residuale, ciò nonostante la disciplina statale, e successive modificazioni e integrazioni, dovrebbero comunque trovare legittima applicazione in quanto espressamente richiamate dalla fonte regionale competente. La mia idea, perciò, è che il decreto "salva-liste" non sia infine invasivo della competenza legislativa della Regione Lazio.

Altro discorso dovrebbe farsi, ovviamente, per le altre regioni: se queste hanno disciplinato con propria legge la medesima fattispecie

contemplata dalla fonte statale o se hanno recepito la disciplina statale del 1968, ma senza nulla prevedere in ordine alle successive modificazioni e/o integrazioni, ben potrebbero lamentare l'incompetenza del decreto 29/2010.