

## Forum di Astrid

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

di Antonio D'Andrea

Prima di focalizzarmi su due quesiti sottoposti dal *Forum* di discussione (che intendo richiamare ed approfondire), una premessa di carattere generale. Il decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, si espone – senza dubbio – alla censura per plurimi motivi di incostituzionalità. Sono già stati evidenziati dai numerosi interventi su questo *Forum* (e non solo): alcuni relativi allo strumento decreto legge, altri alla sua natura interpretativa e, quindi, retroattiva all'interno di un procedimento elettorale già avviato (quello delle elezioni regionali che si terranno il 28 e 29 marzo prossimi).

Lo strumento è – in sé – illegittimo per difetto dei presupposti *ex art. 77, c. 2, Cost.*, la sua “vocazione” specificamente retroattiva lo tradisce. In merito va ricordato, a titolo monitorio, che non solo la Corte costituzionale si è dichiarata astrattamente competente a censurare l'evidente mancanza di tali requisiti (sent. n. 29 del 1995), ma si è spinta a pronunciare l'incostituzionalità di decreti legge per l'ipotesi in cui la loro assenza risulti evidente, con la “funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto” (sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008). Il decreto legge “salva liste” non fa altro che tradurre lo “stravolgimento”(in atto) del fondamentale assetto delle fonti normative e dei poteri di cui sono espressione. Lo strumento è, altresì, illegittimo in quanto interviene – nonostante note prassi degenerative – in una materia riservata alla legge formale (artt. 51 e 72 u.c. Cost.).

L'adozione del decreto nel corso del procedimento elettorale, con lo specifico intento di mutare le “regole del gioco” per favorire liste (ben note) escluse dalla competizione elettorale (ed attualmente *sub judice*), oltre che censurabile per violazione dell'art. 3, c. 2, Cost. per irragionevole disparità di trattamento, contrasta con i canoni “classici” a cui la Corte costituzionale subordina l'ammissibilità di leggi di interpretazione autentica, produttive – in quanto tali – di effetti retroattivi. In particolare, è in palese contrasto con il divieto di incidere

intenzionalmente sui giudizi in corso (sent. 155/1990, già richiamata da Carlo Fusaro su questo *Forum*).

*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?*

Che le regioni abbiano competenza (*ex art. 122, c. 1, Cost.*) in materia elettorale, senza "peregrine" distinzioni tra "sistema di elezione" e "procedimento elettorale", pare pacifico. È risalente l'orientamento della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 104 del 1957) secondo cui la tradizionale struttura del procedimento elettorale si suddivide in tre fasi: il procedimento preparatorio, la votazione e lo scrutinio; sicché "nella disciplina di questa materia va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni" (sent. n. 104 del 1973). La stessa legge n. 108 del 1968, fa iniziare il titolo III (Procedimento elettorale), con la costituzione degli uffici centrali circoscrizionali e regionali. Del resto, sempre la Corte costituzionale, ha chiaramente stabilito (nella sent. 196/2003, punto 6 del considerato in diritto) che "il procedimento per la elezione del Consiglio" è "divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione". È, conseguentemente, pacifico, come evidenziato da Valerio Onida su questo *Forum* (richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2006) che affinché un organo possa adottare una disciplina di interpretazione autentica debba – a monte – essere dotato della relativa potestà normativa. Certo, sembra possa ammettersi che il Legislatore statale (si ripete, il Legislatore e non il governo) la cui disciplina normativa (elettorale: l. 108/1968 e l. 43/1995) produce a tutt'oggi effetti nelle regioni che non hanno esercitato l'autonomia legislativa loro riconosciuta, possa intervenire – per "zelo" – ad affrontare circostanze sopravvenute, così da por rimedio ad una normativa rivelatasi "inadeguata". Diversamente opinando, ossia negando – in assoluto, in forza dell'intervenuto trasferimento della potestà legislativa alle regioni – che il Legislatore statale possa "ritoccare" e modificare la disciplina originaria, si consegnerebbe le regioni ai disguidi provocati da una normativa statale inadeguata (alla quale la loro inerzia legislativa non ha posto rimedio).

Il punto sul quale vorrei ora soffermarmi è altro ed assume una diversa prospettiva. Non si fa questione di distinzione tra “principi” e regole di dettaglio nel procedimento elettorale, ma del peculiare contenuto del decreto legge in oggetto. In particolare, del “valore” fondamentale, non menzionato ma presupposto, che la disciplina di scadenze nella consegna delle liste, di modalità di autenticazione delle sottoscrizioni, di ricorribilità (in via amministrativa e giurisdizionale) delle decisioni degli uffici centrali regionali va a tutelare: il diritto ad essere candidati nelle liste elettorali, *rectius*, il diritto di elettorato passivo. La Corte costituzionale ci ricorda (ord. n. 407 del 1995) che “il procedimento elettorale deve comunque avere i requisiti essenziali di linearità, semplificazione e puntuale scansione degli adempimenti affinché la consultazione si tenga secondo l’ordine legale e nei tempi prefissati, a salvaguardia dei diritti di elettorato attivo e passivo”. C’è insomma un “pre-” al procedimento elettorale in sé e per sé considerato, un antecedente a qualsiasi disciplina in materia elettorale che, nel caso trattato, riguarda il fondamentale diritto di elettorato passivo. Nel momento in cui la disciplina elettorale tocca specifici aspetti (procedurali) posti a presidio e salvaguardia di questo diritto, si impone un’esigenza di uniformità, omogeneità e, conseguentemente, di certezza su scala nazionale. Non è un caso che spetti ad organi dello Stato (i magistrati che compongono gli uffici centrali prima, ed i magistrati della giustizia amministrativa poi) farne applicazione e garantirne il rispetto. Può, allo scopo, essere mutuato quanto affermato dalla Corte – in tempi risalenti, ma in modo appropriato al caso in discussione, essendo, nella fattispecie, in questione una potestà legislativa regionale addirittura primaria (quella della Regione Sicilia) – secondo cui “in una materia (come quella dell’elettorato passivo) in cui è particolarmente avvertito il bisogno di una uniforme disciplina per tutti i cittadini e per tutto il territorio nazionale, la Regione non può dar vita a norme che comportino deroghe, non giustificate e non razionali, alla legislazione elettorale statale che sia conforme al dettato della Costituzione e delle leggi costituzionali” (sentenza n. 108 del 1969, punto 1 del considerato in diritto). Ed ancora, in modo più specifico, “il diritto di elettorato passivo è... un diritto politico fondamentale che l’art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell’invulnerabilità (ex art. 2 Cost.). Si tratta, pertanto, di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. Questo vincolo costituzionale, comune a tutti i <diritti dell’uomo e del cittadino> di carattere

inviolabile, trova una precisa espressione, riguardo alla materia in questione, nella riserva di legge rinforzata posta dall'art. 51 Cost., in virtù della quale il legislatore è tenuto ad assicurare che il diritto di elettorato passivo sia goduto da ogni cittadino <in condizioni di eguaglianza>. Poiché, in forza dell'art. 2 Cost., è proprio dei diritti inviolabili di essere automaticamente incorporati, quantomeno nel loro contenuto essenziale, anche negli ordinamenti giuridici autonomi, speciali o comunque diversi da quello statale, sulla base dei principi costituzionali appena menzionati deriva un preciso limite alle possibilità del legislatore regionale di disciplinare l'esercizio del diritto di elettorato passivo, pur nell'ambito di una competenza di tipo esclusivo. Egli, infatti, può disporre regole in deroga ai principi vigenti nell'ordinamento generale (statale), soltanto in presenza di situazioni del tutto peculiari alla regione di cui si tratta e, in ogni caso, in modo che non ne risultino irragionevoli discriminazioni nel godimento dell'anzidetto diritto o restrizioni non giustificate dal fine di garantire interessi generali parimenti meritevoli di tutela costituzionale" (punto 2 del considerato in diritto, sentenza n. 235/1988: le sottolineature sono mie). Ora, non sembra proprio che esistano ragionevoli esigenze di differenziazione tra regione e regione quanto a disciplina dei termini di consegna e delle autenticazioni per le liste di candidati, così come della impugnabilità delle decisioni degli uffici elettorali, tutt'altro. Lo si ripete: uniformità, omogeneità e certezza presidiano il fondamentale diritto di elettorato passivo e, con ciò, tracciano i confini della competenza legislativa statale. È superfluo, tra l'altro, ricordare come l'art. 117, 2° c., let. l) Cost. mantenga tuttora al legislatore statale la competenza a dettare norme relative all'ordinamento civile e alla giustizia amministrativa.

Alla regione rimarrebbe, beninteso, da esercitare la propria competenza disciplinando il procedimento elettorale a partire da una declinazione dei precetti statali che configurano le condizioni procedurali e sostanziali della possibilità di candidarsi alle cariche elettive regionali.

Sicché, il decreto legge "salva liste", incostituzionale per molteplici profili, non lo sembra, tuttavia, per quanto attiene a quello della incompetenza, stanti gli specifici "oggetti" ivi trattati.