

## Forum di Astrid

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

di Giuseppe de Vergottini

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

Le disposizioni del d.l. sono solo in parte interpretative. E' interpretativa la parte che stabilisce la irrilevanza di irregolarità che potrebbero essere superate dalla presenza di diversi elementi di prova della validità delle firme (art. 1, 2° comma), quella che chiarisce la ricorribilità immediata al giudice amministrativo, in quanto potevano sussistere dubbi in base alla precedente giurisprudenza (art. 1, 3° comma). Per il resto sono evidenti i profili innovanti.

In linea di principio non si escludono nella prassi decreti interpretativi, come dimostra ad esempio il D.L. 185/2008, art. 17, 2° comma in materia fiscale. Ma sono decine gli esempi disponibili.

Il problema è dato dal fatto che il decreto interpretativo è tale se le sue disposizioni prendono a riferimento precedenti disposizioni di rango legislativo che abbiano dato luogo a difficoltà di applicazione, incertezze amministrative o giurisprudenziali e simili. Nel caso del d.l. in questione il provvedimento è finalizzato a rimediare al mancato rispetto di precedenti regole procedurali da seguirsi nella presentazione delle liste, in modo da evitare contenziosi e rispettare i tempi di svolgimento delle consultazioni. Nelle premesse è riportato con insistenza il profilo della esigenza del rispetto della volontà del cittadino elettore e della effettività del diritto politico di elettorato attivo e passivo. Si potrebbero quindi individuare quegli imperiosi motivi di interesse generale alla cui presenza la Corte di Strasburgo subordina la compatibilità con l'articolo 6 Cedu delle misure retroattive (National & Provincial Building Society c. Regno Unito, sentenza del 23 ottobre 1997 e Zielinski e Pradal c. Francia, sentenza 28 ottobre 1999). Questi profili riemergono nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 311 del 2009 del 26 novembre 2009.

Quindi la valutazione in concreto della esistenza o meno dei presupposti di urgenza e necessità, come della opportunità politica del testo adottato, saranno sottoposte al vaglio parlamentare in sede di

conversione, rimanendo chiaro che ai sensi dell'art. 77 il Governo passerà prossimamente il controllo politico parlamentare. Non solo, ma è evidente che ci sarà il vaglio di costituzionalità davanti alla Corte. Questo dovrebbe sgomberare il campo dalle incertezze scaturite dalla firma presidenziale del provvedimento governativo. A parte le polemiche, comprensibili, sulla firma presidenziale, è mia opinione che il Presidente ha operato con grande senso di responsabilità, stemperando le asprezze del clima politico del momento, quando si è trovato a dovere accettare la scelta governativa. Era di fronte a un caso agevolmente giustificabile come necessitato e urgente e non era suo compito entrare nel merito della opportunità politica dell'atto.

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

L'espresso divieto di decreti legge in materia elettorale è contenuto in una norma di legge ordinaria: l'articolo 15, 2° comma della legge 400/1988. E' quindi evidente che una fonte dello stesso livello potrebbe intervenire modificando o derogando quanto previsto dalla disposizione legislativa.

In questo caso però l'ostacolo all'intervento modificativo/derogatorio sarebbe dato non dalla disposizione della legge 400, bensì dalla disposizione costituzionale (art. 72, 4° comma) che vuole che la materia elettorale sia coperta dalla riserva di legge d'assemblea. Esiste comunque un precedente di decreto intervenuto in una materia in cui è prevista la riserva d'assemblea: l'art. 3 del d.l. 28 maggio 2004, n. 136, che dà interpretazione autentica di un principio contenuto nella legge delega n. 59 del 1997.

*Terzo quesito: è il caso di introdurre de jure condendo una disciplina "garantista" delle modifiche alle leggi elettorali?*

Indubbiamente quanto avvenuto può far comprendere come sarebbe opportuno ottenere una disciplina che assicuri un livello di garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale rafforzando il livello delle norme statali di riferimento. Le incertezze presenti, alla fine, possono compromettere un diritto elettorale politico che ai sensi dell'art. 122 rientra nell'ambito della legislazione regionale, pur se nel rispetto dei principi fondamentali, ma che comunque in ultima analisi a mio parere dovrebbe essere nella sostanza eguale in tutte le regioni.

In altre parole un diritto di questa rilevanza dovrebbe avere uno zoccolo duro omogeneo e non essere in balia di normative differenziate se non per gli aspetti procedurali giustificabili in base a esigenze localistiche.

*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?*

L'art. 122, 1° comma Cost. affida alla legge regionale la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei titolari degli organi elettivi "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica". La legge statale 165/2004 ha provveduto a stabilire i principi fondamentali. La Regione Lazio con propria legge (2/2005) ha dato una sua disciplina ma ha anche disposto all'art. 1, 2° comma, che "Per quanto non espressamente previsto sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario), e successive modifiche e integrazioni". Inoltre, il successivo 3° comma prevede che "Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

Non è il caso di entrare troppo nei dettagli. Mi limito a osservare che per quanto non espressamente ivi stabilito, la legge regionale fa rinvio alle leggi statali in materia elettorale riguardanti le regioni a statuto ordinario. Rinvio ampio, come sottolinea il terzo comma, che opera una prudenziale chiusura. In pratica si applicano tutte le norme statali in materia tranne quelle espressamente previste dalla legge regionale.

In proposito, tuttavia, la recente ordinanza del TAR Lazio ha qualificato il rinvio operato dall'art. 1, 2° comma, della legge regionale come un rinvio materiale-recettizio in forza del quale il d.l. non sarebbe applicabile perché successivo all'intervento legislativo regionale che avrebbe cristallizzato le norme statali in tale sede recepite. In altre parole il testo della norma statale, una volta fatto proprio dal legislatore regionale, non potrebbe più essere oggetto di modifiche da parte del legislatore statale.

In linea generale, nondimeno, il rinvio materiale recettizio non dovrebbe costituire un limite invalicabile alla possibilità di intervenire con norme di interpretazione autentica.

Inoltre, la stessa legge regionale completa la disciplina della materia elettorale aggiungendo il rinvio mobile di cui al 3° comma dell'art. 1, in forza del quale rientra in gioco la normativa statale, con tutte le sue modificazioni.

Di conseguenza, tutte le norme modificative adottate dallo Stato negli ambiti che la legge regionale ha lasciato a quella statale valgono, per effetto di entrambi i rinvii richiamati, anche per la Regione Lazio. Secondo questa ricostruzione, anche i decreti legge interpretativi dovrebbero spiegare i propri effetti nei confronti della Regione.

Quindi, in questo senso, si deve ribadire che gli interventi del legislatore statale sono in grado di condizionare non solo i principi generali della materia elettorale, ma anche tutti i restanti aspetti non direttamente disciplinati dal legislatore regionale, a seguito dei due rinvii contenuti nell'art. 1 della legge 2/2005.

Il decreto legge 29/2010 non tocca i principi fondamentali di cui alla legge statale 165/2004, ma interviene piuttosto su aspetti per i quali la Regione non ha previsto una apposita disciplina di dettaglio. Ricadrebbe quindi sulla restante normativa che la Regione ha inteso lasciare alla legge statale (si vedano i citati 2° e 3° comma della legge 2/2005).

Desta quindi perplessità quanto deciso dalla ordinanza del Tar Lazio del 9 marzo scorso che ha ritenuto che "a seguito dell'esercizio della potestà legislativa regionale, le disposizioni adottate dal legislatore statale, anche se di carattere interpretativo, non possono trovare applicazione con riferimento alla materia disciplinata dalla legge regionale, con la conseguenza che la normativa del D.L. n. 29 del 2010 non è applicabile al presente giudizio". Infatti la normativa regionale non ha toccato direttamente quella parte del procedimento che è stata interessata dal d.l.

Il problema della invasione di competenza quindi non esiste. Rimane quello dei contenuti del decreto.

In ultima analisi si può anche avanzare qualche perplessità sulla interpretazione che il TAR Lazio fornisce dell'art. 1, 2° comma, della legge regionale 2/2005. Seguendo la lettura del Giudice amministrativo il rinvio recettizio potrebbe finire per escludere, per di più in una materia come quella elettorale, ogni possibilità di ulteriore intervento del legislatore statale, configurando una non prevista ipotesi di espansione della potestà legislativa regionale.