



Il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali e il problema della sua costituzionalità

DOSSIER

a cura di ASTRID

(Alessandra Miraglia)

INDICE

PARTE PRIMA: IL FORUM DI ASTRID

I cinque quesiti di Astrid

Dieci *instant paper* sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali:

- di Alessandro PIZZORUSSO
- di Alessandro PACE
- di Valerio ONIDA
- di Omar CHESSA
- di Massimo VILLONE
- di Bernardo Giorgio MATTARELLA
- di Massimo CARLI
- di Stelio MANGIAMELI
- di Carlo FUSARO
- di Marina CALAMO SPECCHIA

Un decreto-legge *secundum Constitutionem* per “salvare” la lista del Pdl, *nota di Giuseppe Ugo Rescigno*

Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010, *nota di Alfonso Celotto (pubblicata anche in www.giustamm.it)*

PARTE SECONDA: DOCUMENTI

Il testo a fronte del decreto salva-liste e delle norme vigenti da esso interpretate, *a cura di Astrid*

La lettera ai cittadini del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano

L’ordinanza del TAR Lombardia del 6 marzo 2010, n. 208

La sentenza del TAR Lombardia del 9 marzo 2010, n. 560

Le ordinanze del TAR Lazio del 9 marzo 2010, nn. 1119, 1120 e 1121

Legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2 - 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

PARTE PRIMA

IL FORUM DI ASTRID

I QUESITI DI ASTRID

SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL DECRETO-LEGGE 5 MARZO 2010, N. 29

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

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

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

Quarto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale?

Quinto quesito: 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?

Forum di Astrid

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

di Alessandro Pizzorusso

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

La circostanza che le disposizioni contenute nel decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, siano qualificabili come interpretative e non come modificative degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n.108, non è rilevante ai fini delle risposte da dare ai quesiti. Il problema alla cui soluzione questa qualificazione sembra mirare sembra consistere nel giustificare la successiva disposizione di cui al quarto comma dell'art.1, che stabilisce la retroattività delle disposizioni dei primi quattro commi, limitatamente alle "operazioni e ad ogni altra attività relative alle elezioni regionali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto", onde dimostrare così che i provvedimenti in questione, essendo interpretativi, sono inevitabilmente retroattivi. Questa limitazione dimostra che il provvedimento in questione non è determinato dalla volontà del legislatore di cambiare il contenuto della disposizione vigente, ma semplicemente dall'intenzione di far fronte a determinate circostanze verificatesi nel corso del procedimento elettorale relativo alle elezioni regionali fissate per il 28 e 29 marzo prossimo, la cui preparazione è attualmente in corso. Ciò si deduce, oltre che dalla disposizione che stabilisce esplicitamente la retroattività del decreto (comma 4 dell'art. 1), dal fatto che, in base ad esso, soltanto con riferimento a queste elezioni regionali (e non in ogni elezione regionale futura) "i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste" in un nuovo termine stabilito dal decreto. Dai commi successivi si deduce inoltre che le norme in essi contenute sono destinate a sanare, con analoghe modalità, altre violazioni. Anche se le norme dettate valgono per tutte le regioni in cui si voterà il 28 e 29 marzo, esse non hanno carattere astratto e generale, poichè le regole introdotte non valgono per tutte le future elezioni, ma solo per quelle nel corso delle quali si è effettuato un caso straordinario di necessità e di urgenza che giustifica (se lo giustifica) il ricorso alla sanatoria deliberata col decreto legge. Quali

siano le circostanze di fatto che hanno determinato la situazione di necessità ed urgenza che ha indotto le massime autorità dello Stato ad adottare il provvedimento con riferimento a questi casi la motivazione non dice, ma dai provvedimenti adottati è possibile individuarle con sufficiente certezza nella circostanza che uno o più delegati incaricati della presentazione di una o più liste, dopo avere fatto ingresso nei locali dell'Ufficio elettorale, se ne sono allontanati senza consegnare entro il termine di legge la documentazione all'uopo predisposta, ovvero nell'avvenuta violazione di altre regole vigenti in tema di autenticazione delle firme dei presentatori delle liste. Ne consegue che la mancata previsione di tali possibilità di sanatoria di queste violazioni di legge non esclude, tuttavia, che possano verificarsi altri casi straordinari i quali giustifichino che il legislatore intervenga a posteriori dettando una tale misura (si pensi ad ipotesi di catastrofi naturali o altri problemi analoghi), senza che il legislatore mostri di voler impedire che si determini un ingiustificato pregiudizio nei confronti di chi, osservando la legge vigente, ha acquistato la legittima aspettativa che, nei confronti di chi l'ha violata, siano applicate le conseguenze che essa prevede. Se il legislatore avesse previsto, come è accaduto in altri casi, ipotesi di rimessione in termini per giustificati motivi, un tale provvedimento non sarebbe certamente di per se incostituzionale; ma non è questo che il Governo ha disposto (dimostrando, tra l'altro, di non avere neppure alcuna intenzione di disporlo in via generale ed astratta per il futuro, come sarebbe possibile e probabilmente opportuno). Il decreto, cioè, ha soltanto forza retroattiva: esso infatti regola soltanto il caso verificatosi è ciò apre certamente molti problemi di ammissibilità delle liste e di costituzionalità del decreto legge.

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

Un decreto legge il quale introduca una deroga ad una legge o disposizione in materia elettorale (interpretativa o modificativa che sia) è un decreto legge in materia elettorale e pertanto viola l'art. 15, 2° comma, legge n.400 del 1988, nella parte in cui rende inapplicabile la procedura per decreto a quelle con riferimento alle quali l'art. 72, 4° comma, Cost., preclude il ricorso alle procedure speciali di approvazione della legge. Si obietterà che l'art. 15 suddetto è una legge ordinaria e che un decreto legge che ha forza di legge, sia pura provvisoria, può derogare ad essa. Si risponderà che ciò è possibile ove si voglia adottare una disposizione generale ed astratta che voglia modificare per il futuro una certa disciplina, ma non per sanare con una legge-provvedimento violazione di legge relativa ad un fatto ormai compiuto quale è quello

che deriva dalla scadenza di un termine perentorio che consolida le aspettative dei controinteressati (che in questo caso sono, sia i promotori delle liste concorrenti, sia gli elettori in genere, i quali non possono essere qualificati come elettori di un certo partito essendo il voto libero e segreto) e premia la violazione stessa.

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

A prima vista direi di sì, anche se casi come quello attuale sembrano difficili da prevedere. Ma indubbiamente previsioni di fatti di questo tipo sono realistiche e nessuno pensa che eventuali leggi che le prendano in considerazione siano incostituzionali se dispongono per il futuro e in modo ragionevole ed eguale per tutti. Ove si voglia attribuire loro effetto retroattivo o renderli applicabili a casi particolari, tuttavia, si aprono complessi problemi, soprattutto in tema di rispetto del principio di eguaglianza e del principio di tutela dell'affidamento.

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, della Costituzione, come sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale n.1 del 1999, stabilisce che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei singoli consiglieri regionali sono disciplinati con leggi della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Non sembra che le modalità del procedimento elettorale che vengono qui in considerazione intacchino in qualche modo i "principi generali" della disciplina del procedimento stesso quali sono ora individuati dalla legge statale n. 165 del 2004. La disciplina modificata dal decreto legge n. 29 del 2010 rientra pertanto nella competenza concorrente delle Regioni (vedi, ad esempio, Corte cost., sentenza n. 196 del 2003).

Forum di Astrid

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

di Alessandro Pace

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

No. E' sufficiente giustapporre le disposizioni del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 con quelle della legge 17 febbraio 1968, n. 168 che il c.d. decreto legge salva-liste assume di interpretare autenticamente, per rilevare, con estrema facilità, che le disposizioni finora vigenti sono state radicalmente innovate. Conseguentemente la natura formalmente interpretativa del decreto legge costituisce una mera lustra per nascondere la natura innovativa di tale decreto, immediatamente operativo sui giudizi in corso.

A parte ciò, il dato che esclude indiscutibilmente la natura interpretativa del decreto legge in questione è che non vi era, né vi è mai stato, un contrasto giurisprudenziale sull'interpretazione da dare alle disposizioni della legge n. 168 del 1968. Il che comprova la falsità dei presupposti sulla base dei quali il Governo si è mosso.

Trattandosi di disposizione innovativa, essa non può spiegare effetti retroattivi in ordine a fatti già posti in essere. Tanto più non può incidere su giudizi pendenti. E' infatti evidente che, così facendo, il decreto legge c.d. salva-liste, oltre a pregiudicare i valori sottesi agli artt. 3, 48 e 49 Cost. - e cioè il diritto al pari trattamento elettorale delle liste in competizione -, incide anche sull'art. 24 Cost. pregiudicando il diritto di azione e di difesa dei candidati delle liste controinteressate. Il che è ulteriormente aggravato dal terzo comma dell'art. 1, con norme che sembrerebbero prendere in considerazione solo l'interesse di chi ha interesse all'ammissione della lista e/o all'annullamento della decisione di eliminazione della lista.

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

In linea di principio no, se il decreto legge pretendesse di risolvere effettivamente un contrasto interpretativo. Questo però, come abbiamo visto, non è il caso del d.l. 5 marzo 2010, n. 29.

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

No, perché tale disciplina "garantista" è già presente nell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - allorché si afferma che il decreto legge non può «provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, comma quarto, della Costituzione» -, che però è generalmente disatteso con il pretesto, solo in parte vero, che si tratterebbe di una legge ordinaria.

In un vecchio scritto (I ridotti limiti della potestà normativa del Governo, in Giur. cost., 1988, parte II, 1489 ss., spec. 1491), ho invece avuto modo di sostenere che mentre talune disposizioni dell'art. 15 della legge n. 400 sono "integrative" dell'art. 77 Cost., e quindi hanno soltanto la forza di legge ordinaria, altre, come appunto il divieto di decreti legge in materia elettorale, sono "esecutive" dell'art. 77 Cost. Conseguentemente violare l'art. 15 della legge n. 400 equivale a violare l'art. 77 Cost.

Sottolineavo allora, e ribadisco oggi, che «l'esclusione della "materia elettorale" potrebbe essere argomentata sulla base della (...) distinzione (implicita nell'art. 77) fra il "disporre" e il "provvedere" (con la conseguenza che la materia elettorale, necessitando di una disciplina generale, esulerebbe ex art. 77 Cost. dal contenuto meramente provvedimentale del decreto legge». In altre parole, se il decreto legge è utilizzato per "provvedere" - come appunto è accaduto nella specie, posto che il dichiarato obiettivo del decreto legge n. 29 del 2010 è la discutibilissima tutela del diritto di elettorato attivo e passivo di una sola parte politica -, è ovvio che esso non dispone in via generale ed astratta (ciò che invece dovrebbe contraddistinguere le leggi elettorali che dovrebbero essere approvate "a bocce ferme", e non nel corso del gioco).

Ne consegue che, allo stato, una disciplina garantista davvero efficace (qualora tali argomenti non siano ritenuti sufficienti) non potrebbe essere che quella adottata con una legge costituzionale integrativa dell'attuale art. 77.

Quarto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale?

No. Sul sistema di elezione dei Consigli regionali è competente il legislatore regionale. Ciò è previsto dall'art. 122 comma 1 Cost. ed è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale, tra cui nella recente sentenza n. 68 del 2010. Il legislatore statale ha invece competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale dei comuni, delle province e delle città metropolitane [art. 117 com-ma 2 lett. f) Cost.].

Quinto quesito: 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?

Sì. Il legislatore statale ha bensì il potere di interpretare autenticamente le norme di principio. Nella specie, però, non si tratta di interpretazione autentica, ma di un provvedimento innovativo con effetti immediatamente operativi sui giudizi in corso, per di più al dichiarato intento di favorire una sola delle parti in competizione.

Forum di Astrid

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

di Valerio Onida

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

I commi 1 e 4 dell'art. 1 (sul rispetto dei termini per la presentazione delle liste) non hanno nulla di interpretativo. Qui si tratta di una innovazione, e di una innovazione singolare (la presentazione delle liste è un atto formale da compiersi presso la cancelleria: come si può ritenerla sostituita da una mera presenza fisica del delegato negli uffici del Tribunale?). Se si fosse voluto dire solo che chi è arrivato e si è presentato in tempo, ma ha dovuto aspettare in coda, ha presentato tempestivamente la lista, si sarebbe detta cosa ovvia (non c'è bisogno di nessuna norma interpretativa): ma non sembra questo il caso. Quindi non solo è una innovazione, ma una innovazione dettata "con nome e cognome".

Il comma 2 e forse anche il comma 3 appaiono norme interpretative, ma probabilmente non ce n'era bisogno (come ha dimostrato l'ordinanza cautelare del TAR Lombardia). Comunque, come si sa, le leggi interpretative sono legittime, ma non quando l'intento è di influire direttamente su un giudizio specifico in corso: non è questo il caso?

Sarebbe forse stato meglio, preso atto (eventualmente) che gli errori compiuti dai presentatori delle liste rischiavano di alterare sostanzialmente il quadro della competizione, disporre (sulla base di una intesa che auspicabilmente avrebbe dovuto riguardare tutti i partiti in lizza e tutte le Regioni) un rinvio delle elezioni con riapertura dei termini.

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

Il divieto di provvedere con decreto legge in materia elettorale, disposto dall'art. 15 della legge 400 (quindi con legge ordinaria), potrebbe essere ritenuto derogabile da una fonte equiparata, anche se l'adozione del decreto costituirebbe comunque una violazione del

divieto, ascrivibile alla responsabilità del Governo. Non credo infatti che si possa desumere per implicito tale divieto dalla Costituzione. Naturalmente il divieto riguarda l’emanazione di qualunque decreto legge, senza esclusione di quelli che contengano disposizioni interpretative. D’altra parte si sa che il potere di emanare disposizioni “interpretative”, cioè di interpretazione autentica, con efficacia vincolante per i destinatari e per i giudici, è espressione della potestà legislativa, cioè di porre norme, non di una potestà diversa ed esercitabile entro limiti più ampi. Ciò che distingue la legge interpretativa (e che ne segna anche i limiti di legittimità) è la sua naturale efficacia retroattiva, che comporta anche che il legislatore non possa usare questo strumento per innovare semplicemente l’ordinamento “mascherando” da interpretativa una norma non riconducibile alle “alternative di senso” della disposizione “interpretata”.

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

Non capisco in che cosa dovrebbe consistere una “disciplina ‘garantista’ delle modifiche alle leggi elettorali”. Quel che forse servirebbe è una disciplina chiara e senza lacune per quanto riguarda la definizione giudiziale delle controversie in materia di procedure elettorali preparatorie. Gli uffici elettorali sono ritenuti dalla Corte organi amministrativi e quindi non garantiscono il diritto al giudice (e questa giurisprudenza della Corte a me pare meritevole di essere rivista: vedi il recente caso del referendum sulla legge statutaria sarda, in cui la Corte, muovendo da questa premessa, ha rifiutato di risolvere un dubbio di legittimità costituzionale che meritava di essere affrontato). I TAR intervengono e si ritengono competenti, ma il Consiglio di Stato (Ad. Plen. n. 10 del 2005; sez. V, n. 5485/08 del 17 ottobre 2008, sul caso delle elezioni in Trentino) sostiene la inammissibilità delle impugnative di atti di esclusione delle liste elettorali antecedentemente alla proclamazione degli eletti, e questo comporterebbe un diniego del diritto al giudice (qualunque giudice) prima che le elezioni abbiano luogo (con l’effetto di rendere le elezioni contestate e suscettibili di essere annullate ex post). La materia elettorale e dei diritti relativi dovrebbe d’altra parte essere di competenza del giudice ordinario, trattandosi dell’esercizio di fondamentali diritti politici. Dunque una nuova disciplina completa è auspicabile.

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?

La competenza a modificare la legislazione elettorale per le elezioni regionali è ormai di competenza delle Regioni ai sensi dell'art. 122 Cost. e della legge n. 165 del 2004. Né si può ritenere che la interpretazione autentica della legge statale n. 108 del 1968 resti di competenza del legislatore statale, se è vero (e a me pare vero) che – come ha detto la Corte costituzionale nella sentenza n. 232 del 2006 (segnalatami nei giorni scorsi dal collega Alberto Roccella, che ringrazio per questo) – “l’emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell’organo legiferante” e “non può ammettersi che tale potestà sopravviva (...) perché ‘solo l’autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l’unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede: quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una “soggettiva” volontà chiarificatrice del suo autore – e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall’organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di ‘autore’ della legge interpretata” (n. 4.4 del Considerato in diritto: su questa base la Corte dichiarò incostituzionale una legge della regione Trentino-Alto Adige di interpretazione autentica di una precedente legge regionale, emanata però dopo che una nuova norma statutaria aveva attribuito la competenza in materia alla Provincia e non più alla Regione).

Non mi convince l’obiezione secondo cui la disciplina della presentazione delle liste esulerebbe dalla competenza regionale, la quale sarebbe limitata alla determinazione del “sistema di elezione” in senso stretto (art. 122 Cost.), e cioè ai meccanismi di traduzione dei voti in seggi, restando il resto ancora di competenza statale. Infatti, anche secondo la nostra tradizione, le leggi elettorali hanno sempre disciplinato in unico contesto le procedure preparatorie e i criteri di elezione, ed è logico che sia così. Resta, probabilmente, di competenza statale la disciplina di altri aspetti, come la propaganda elettorale, che coinvolge temi quali l’eguaglianza delle chances e la completezza e il pluralismo nell’informazione (e che di solito non sta nelle leggi elettorali). Ma le procedure di presentazione delle liste non possono essere staccate dal sistema elettorale in senso stretto. Del resto, la legge elettorale del Lazio, per esempio (l.r. n. 2 del 2005) non solo “recepisce”

(con rinvio materiale e non formale), per quanto non espressamente previsto, le leggi statali n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995 e successive modificazioni (art. 1, comma 2); ma, all'art. 8, apporta delle modifiche e delle deroghe alla disciplina dell'art. 9 della legge n. 108 del 1968 in tema di presentazione delle liste, presupponendo evidentemente di disporre ormai nell'ambito della competenza regionale (e la legge non è stata impugnata dal Governo). Nelle Regioni speciali poi gli statuti in genere attribuiscono alle stesse il compito di disciplinare le "modalità di elezione" del consiglio. Vogliamo costruire una specie di "federalismo elettorale" ridotto al minimo (in tempi in cui si straparla di federalismo) mantenendo il dominio dello Stato su larghi settori della disciplina, al di là dei principi fondamentali che spetta allo Stato dettare e che lo Stato ha dettato con la legge n. 165 del 2004? E su che basi? Forse una concezione esasperata e onnipervasiva della competenza statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali?

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 tren-tesimo 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 vincolare 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 normare 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 fon-damentali stabiliti con legge statale, occorre chiedersi se: a) il decreto 29/2010 concerna 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 re-gionali), infatti, non è sinonimo di materia elettorale genericamente intesa, per-ché circoscrive un ambito materiale assai più ridotto: sicché la disciplina dei termini per la presentazione delle liste attiene al procedimento elettorale in sen-so lato e non al «sistema di elezione» in senso proprio.

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

Sennonché la legge regionale del Lazio n. 2 del 2005 (Disposizioni in mate-ria di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibi-lità 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 «suc-cessive 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 compe-tenza 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.

Forum di Astrid

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

di Massimo Villone

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

Credo che siamo tutti d'accordo su un concetto: la legge interpretativa è quella che trae da una disposizione preesistente uno dei possibili contenuti normativi, tutti compiutamente già presenti. Da questo punto di vista, la legge interpretativa scioglie un contrasto giurisprudenziale, un dubbio applicativo, una ambiguità. Ma non modifica né integra il contenuto normativo, che potrebbe essere già tratto dalla disposizione così com'è. Se modificazione si vuole vedere, è solo nel senso di cancellare contenuti normativi che sarebbero stati possibili secondo l'originaria formula, e non lo sono più a valle dell'interpretazione autentica. Ma il contenuto normativo rimasto, e da applicare a seguito dell'interpretazione autentica, doveva esserci già prima.

Ora, cosa dice il decreto in questione? Riportiamo ad esempio il comma 1 dell'art. 1:

“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”.

È un contenuto nuovo e diverso? Per dirlo, dobbiamo sapere come funzionava fin qui. Per quel che so, finora la regola comunemente accettata era che i presentatori dovevano trovarsi nell'ufficio con la documentazione prescritta al momento della scadenza del termine, e cioè all'orario di chiusura dell'ufficio. Del resto, secondo un principio di generale applicazione negli uffici pubblici. Se si deve presentare

un'istanza entro le 14 di un certo giorno, chi entra nell'ufficio alle 13.59 potrà presentare la sua istanza alle 14.10, perché saranno ammessi a presentare tutti quelli presenti nell'ufficio alle 14. Chi invece arriva alle 14.01 troverà la porta chiusa e rimarrà escluso. E nelle stesse operazioni di voto le cose funzionano così, venendo ammessi tutti quelli che all'ora della chiusura dei seggi sono presenti nella sezione elettorale.

Ma è così che funziona l'art. 1, comma 1, del decreto? No. Perché l'obbligo si intende assolto con "l'ingresso" nell'ufficio. A stretto rigore, se l'interessato poi esce di nuovo, magari per fare uno spuntino, o – come nel caso dicono i maligni, per qualche ultima correzione alle liste – vale sempre il suo primo ingresso a soddisfare l'obbligo di legge. Dunque avrà titolo a rientrare, e decorso l'orario di chiusura la porta dovrà essere riaperta per lui solo. E la prova dell'assolvimento dell'obbligo, la prova "della presenza *nei termini di legge*" (corsivo aggiunto) può essere data con "ogni mezzo idoneo". Magari, con la documentazione lasciata su un tavolo nei locali dell'ufficio. Quindi lo scenario che si rende possibile a seguito del comma 1 è il seguente: il presentatore entra nell'ufficio entro l'orario prescritto; lascia su un tavolo un fascio di carte, una borsa, un documento o magari la giacca; ritorna più tardi, dopo l'orario di chiusura dell'ufficio; dimostra che la documentazione, il documento o la giacca lasciati nell'ufficio gli appartengono; rientra nell'ufficio; presenta l'istanza. Nel frattempo, sportelli e impiegati rimangono in sua attesa.

È davvero acrobatico affermare che questa disciplina non è innovativa rispetto a quella preesistente, o che fosse già possibile secondo la legge fin qui in vigore. Qui siamo di fronte a una regola nuova volta a superare l'errore consapevole o inconsapevole da parte dei presentatori. Ma c'è un ulteriore e decisivo argomento per escludere la natura meramente interpretativa del decreto.

Il comma 4 dell'art. 1 rimette in termini i presentatori che si sono trovati nelle condizioni di cui al comma 1, prima richiamato. Una riapertura dei termini, certo casualmente disegnata su quel che sembra sia accaduto a Roma. Ora, se il decreto fosse davvero solo interpretativo, la interpretazione autentica avrebbe dovuto individuare la lettura consentita della regola preesistente, e fermarsi lì. Il decreto avrebbe dovuto lasciare impregiudicato il seguito, rimettendo ai giudici ogni conseguente decisione. Solo in tal modo sarebbe stato possibile affermare che la regola preesistente non veniva in alcun modo innovata. Una riapertura *ex lege* dei termini non può essere ricondotta allo stretto

ambito di una norma meramente interpretativa. E questo conferma che se il decreto fosse stato davvero solo interpretativo non vi sarebbe stato alcun interesse ad adottarlo.

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

Anzitutto, preferisco fare riferimento all'art. 72, comma 4, della Costituzione. Personalmente, ritengo che il dettato dell'art. 15 della legge 400 debba vedersi come meramente ricognitivo di un divieto già posto dalla norma costituzionale. Diversamente, si potrebbe dubitare della costituzionalità della stessa legge 400, ovvero - in alternativa - della sua effettiva capacità di porre limiti al successivo legislatore.

La riserva di assemblea di cui all'art. 72, comma 4, ha motivazioni del tutto evidenti. La legge in materia elettorale deve seguire il procedimento ordinario perché si richiede per essa il massimo di trasparenza, visibilità, partecipazione democratica, assunzione di responsabilità politica, controllo della pubblica opinione. Ed è ovvio che il decreto-legge non può da questo punto di vista accettarsi. Con il decreto-legge la regola legislativa si forma nel ristretto ambito di un collegio - il consiglio dei ministri - con visibilità e trasparenza scarse o nulle, e nessuna partecipazione democratica. Né queste mancanze sono sanate dalla successiva legge di conversione, visto che la regola legislativa intanto viene in essere, è immediatamente vigente, e trova applicazione. Dunque, nel caso del decreto la legge che si applica è comunque venuta in essere secondo modalità del tutto difformi rispetto a quelle volute dall'art. 72, comma 4.

Quindi la riserva di assemblea ex art. 72 preclude il decreto-legge in materia elettorale. Si oppone pertanto a un decreto che voglia disciplinare la presentazione delle liste, che sarebbe davvero singolare voler escludere da quella "materia". Ciò è indiscutibile per il decreto innovativo. Ma alla stessa conclusione si deve pervenire anche per il decreto che si autodefinisce come meramente interpretativo. Ciò almeno per due ordini di motivi. Il primo, che l'art. 72, comma 4, non guarda ai contenuti specifici della legge, ma alla "materia", e al procedimento di formazione. Quindi, basta che la regola attenga alla "materia" elettorale perché il requisito formale del procedimento debba essere osservato, quale che sia il contenuto della regola medesima. Il secondo, che la stessa natura "meramente interpretativa" rimane opportunamente affidata a valutazioni e scelte assunte secondo una procedura

pienamente partecipata, visibile, trasparente. Il caso di cui si discute dimostra come proprio la qualificazione in chiave di decreto interpretativo sia il nocciolo fondamentale di una responsabilità politica che meglio può essere assunta nella piena chiarezza di un dibattito d'aula, e non nelle stanze chiuse di Palazzo Chigi.

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

Certamente, quando si assiste ad un attacco a profili fondamentali di eguaglianza, diritti e partecipazione democratica, è giusto pensare ad alzare maggiori difese. Ma che sia agevole, o concretamente utile, è altra questione.

Partiamo dalla considerazione che nel caso in esame limiti, paletti, garanzie esistevano. Di sicuro non ci si trovava in una condizione di vuoto normativo, o di insuperabile incertezza applicativa. Gli errori sono venuti dagli attori politici, e sono stati coperti da un uso spregiudicato della legge come arma di maggioranza. Dubito molto, se gli errori fossero stati commessi a danno non del maggiore partito di governo in due grandi regioni, ma del partito più piccolo, o anche del maggiore partito di opposizione, che ci troveremmo oggi a discutere di un decreto-legge.

Quindi, l'unica disciplina davvero garantista sarebbe quella volta a sottrarre al futuro legislatore parti più o meno estese della regola elettorale. Ma come? Costituzionalizzando la disciplina elettorale? Soluzione dubbia di per sé, e soprattutto inidonea – fino a quando non fosse modificato l'art. 138 Cost. con un innalzamento delle maggioranze richieste – a porre un effettivo argine alla volontà maggioritaria. Del resto, anche un quorum più alto potrebbe essere superato con la gruccia di un premio di maggioranza e aggiungendo una piccola pattuglia di transfughi o deboli di spirito. Che nella politica di oggi non sembra davvero difficile trovare, magari con idonee incentivazioni.

Si potrebbe pensare a limiti formali del tipo: a) non è consentita alcuna legislazione in materia elettorale negli ultimi sei mesi prima del voto; b) una modifica della legge elettorale si applica a partire dal secondo turno elettorale successivo. Apparentemente, problema risolto. Ma intanto siffatti limiti dovrebbero essere introdotti con legge costituzionale, con tutto ciò che questa scelta comporta. Poi, per l'opzione a) rimarrebbe aperto il caso di scioglimento anticipato. La legge

eventualmente già approvata nel termine riferito alla data ordinariamente prevista per il voto dovrebbe essere disapplicata? E per entrambe le opzioni varrebbe il dubbio che un insuperabile confine temporale potrebbe far mancare il momento utile per una modifica per altro verso davvero opportuna della legge elettorale. Da questo – non essendo mai le leggi elettorali del tutto neutrali – comunque verrebbe un vantaggio per alcuni, un danno per altri.

Ma soprattutto non troverebbe risposta quel che vediamo da ultimo accadere. Noi siamo di fronte non a violazioni dichiarate ed esplicite delle norme costituzionali, ma all’aggiramento di quelle norme in via di interpretazione. Questo è accaduto con il caso Englaro, quando per superare il dettato dell’art. 32 si è ridefinito il concetto di “trattamento sanitario” escludendone l’alimentazione e l’idratazione artificiali, contro gli orientamenti largamente condivisi dalla scienza medica. Questo accade oggi, con lo schermo inaccettabile del decreto meramente interpretativo, col quale si supera l’ostacolo posto dall’art. 72, comma 4. Anche se avessimo avuto in vigore rigidissimi limiti e insuperabili confini, l’argomento – fantasioso - della legge originaria rimasta immodificata in quanto solo “interpretata” avrebbe probabilmente sostenuto ugualmente un decreto come quello che discutiamo.

Per questo, pur apprezzando in principio qualunque riflessione volta a un rafforzamento delle garanzie, resto convinto che la via maestra è quella di una aperta e chiara battaglia politica volta a innalzare la qualità del ceto politico, rafforzare i partiti, consolidare l’adesione della pubblica opinione ai valori costituzionali. Valori che oggi sembrano essere cedenti nell’animo degli italiani, prima ancora che in quello dei costituzionalisti.

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?

Al punto in cui la questione è giunta, il punto focale si trova nella ordinanza 1119/2010 del TAR Lazio, con cui si rigetta la richiesta di sospensiva. I dati di partenza sono due.

Il primo: siamo di fronte a una potestà legislativa concorrente. Quindi, legge statale di principio e legge regionale di dettaglio. Per quanto qui è utile argomentare, si assumerà che siano equivalenti la legge e il decreto-legge, come anche la legge che innova i contenuti e la leggina che si autoqualifica come interpretazione autentica. In particolare la dichiarata natura meramente interpretativa non sembra assumere alcun rilievo nell'argomentazione svolta dal TAR.

Il secondo: Il TAR afferma che l'art. 1, comma 1, del decreto-legge non trova nella specie applicazione, mentre assume esplicitamente l'applicabilità dell'art. 1, comma 3, ultimo periodo. La norma è applicabile perché espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Perché invece per il giudice il comma 1 non deve applicarsi? Il TAR non trae la non-applicazione dalla sua incostituzionalità, riferita alla violazione del riparto di competenza o ad altro profilo. Anzi, esplicitamente ne rinvia al merito la valutazione. In tal modo, mostra di non esercitare impropriamente un controllo di costituzionalità diffuso, che il nostro ordinamento non prevede.

Ma al di fuori dell'impercorribile ipotesi di una disapplicazione per vizio di costituzionalità, come può il giudice ritenere non applicabile la legge dello Stato? Il giudice sembra centrare la sua argomentazione sulla "cedevolezza" della legge statale di dettaglio, che appunto cede alla legge regionale sopravveniente ed è da questa sostituita: nella specie, la legge della Regione Lazio 2/2005. Cedevolezza che nel ragionamento del TAR implicitamente si traduce in resistenza della legge regionale vigente all'ingresso di una *successiva* legge statale di *dettaglio*. Per questo non c'è disapplicazione della legge statale da parte del giudice: la legge statale non giunge a disciplinare la fattispecie. Quindi la natura di dettaglio e non di principio del decreto-legge, e la resistenza della legge regionale alla successiva legge statale di dettaglio, sono assunti concettualmente necessari. Solo così si scioglie l'apparente paradosso di una legge che non trova applicazione, ma non è disapplicata.

È corretto il ragionamento del TAR?

Rinvio fisso o rinvio mobile?

L'art. 1 comma 2 della legge della Regione Lazio 2/2005 recepisce, per quanto non espressamente previsto, la legge 108/1968 e la legge 43/1995 e successive modifiche e integrazioni. La legge regionale

apporta modifiche a vari articoli della legge 108, ma non agli artt. 9 e 10, oggetto del decreto 29/2010. Quindi, gli articoli 9 e 10 devono intendersi recepiti dalla legge regionale 2/2005. Tecnicamente, diventano parte della legge regionale.

Il TAR ha ritenuto il decreto 29/2010 inapplicabile perché la fattispecie è disciplinata dalla legge regionale 2/2005. Ma per valutare la posizione assunta dal TAR dobbiamo anzitutto rispondere al quesito: può la legge dello Stato ancora intervenire – anche solo in via di interpretazione autentica – sulla propria legislazione, ormai incorporata nella legge regionale?

Ciò dipende anzitutto dalla natura del rinvio operato dal legislatore regionale. Se si intendesse come rinvio mobile, allora il dettato del decreto entrerebbe automaticamente a far parte della legge regionale sostituendosi alla formulazione originariamente recepita. Il richiamo della legge regionale alle “successive modifiche e integrazioni” potrebbe essere elemento favorevole – ma non decisamente – a questa ipotesi. Il TAR ha ritenuto invece che si tratti di rinvio fisso, quindi storicamente riferito a quel che la legislazione statale era al momento del venire in essere della legge regionale.

In tale prospettiva qualsiasi successiva determinazione del legislatore statale va valutata come norma che vuole sovrapporsi alla legge regionale. Da qui si passa al punto seguente.

Principio o dettaglio?

Assumiamo pure che il rinvio operato dalla legge regionale sia fisso, e che la disciplina regionale integri in se stessa la legge statale nella formulazione originaria. Questo impedisce ogni ingresso alla legge statale successiva?

Ricordiamo che lo Stato ha titolo ad adottare una legge di principio. Quindi, a parte la mai risolta questione di individuare l'esatto confine tra dettaglio e principio, l'ingresso nella fattispecie normativa non può ritenersi pregiudizialmente precluso alla legge dello Stato. Anzi, nel momento in cui la potestà legislativa statale viene esercitata, deve presupporre una implicita autoqualificazione come legge di principio, perché tale è l'ambito consentito. Non si può presumere che il legislatore statale abbia inteso volutamente violare il riparto di competenza stabilito in Costituzione. E non rileva sul punto che si tratti di leggina autodefinita come di interpretazione autentica, o che ci sia

altra legge – la 165/2004 – che esplicitamente detta nell'art. 4 principi in materia di sistema di elezione. Non se ne può infatti trarre la conclusione che la nuova legge comunque non ponga principi.

Naturalmente, può accadere che la legge non sia davvero di principio. E tale di certo può essere il caso in esame. Ma la domanda è: a chi spetta determinare la natura di dettaglio o di principio? In particolare, a chi spetta negare la premessa implicitamente assunta a fondamento dal legislatore statale quando ha dato vita alla legge in questione? La risposta è che non spetta comunque al giudice. Alla fine, l'impropria adozione da parte dello Stato di una legge di dettaglio in materia affidata alla potestà concorrente non può che tradursi in un vizio di costituzionalità della stessa legge. E di fronte a tale vizio al giudice rimane una sola scelta: inviare gli atti alla Corte costituzionale.

Se dunque il giudice ritiene che si tratti di una normativa statale di dettaglio non consentita dal riparto di competenza stabilito in Costituzione dovrà sollevare la questione – se rilevante – davanti alla Corte costituzionale, che stabilirà la natura. Non potrà, invece, ritenere che la legge statale non giunga a disciplinare la fattispecie, essendo legge di dettaglio alla quale si oppone insuperabilmente la legge regionale già vigente. Né potrà dunque applicare quest'ultima, in concreto producendo comunque l'effetto di una disapplicazione della legge statale volta a disciplinare la fattispecie. Analoghi argomenti varrebbero per l'opposta ipotesi che fosse la legge regionale a configurarsi erroneamente come legge di principio.

Per i versi indicati l'ordinanza TAR Lazio 1119/2010 può suscitare perplessità. Che peraltro non toccano le considerazioni concernenti i profili di fatto e le circostanze della mancata presentazione della lista. Forse, a tali considerazioni sarebbe stato opportuno limitarsi, se da sole sufficienti a sostenere la decisione del giudice.

Votare o non votare?

In ogni caso, nella situazione al momento determinatasi il presidente della giunta può indire le elezioni secondo il dettato della legge della Regione Lazio 2/2005. Anche se è in atto una procedura per la conclusiva individuazione di coloro che saranno ammessi a competere. Anzi, a quanto risulta sono al momento in corso due procedimenti diversi, il secondo dei quali a seguito della rinnovata presentazione della lista consentita dal decreto 29/2010, e nel cui ambito è stata nuovamente negata l'ammissione della lista. Un labirinto giuridico

complesso che getta l’esito elettorale in uno scenario di generale precarietà, in larga parte determinato proprio dal decreto-legge 29/2010.

Forum di Astrid

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

di Bernardo Giorgio Mattarella

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

Premesso che la natura interpretativa delle norme non è decisiva in ordine al problema del loro fine e della loro ragionevolezza, mi sembra che si debba distinguere tra le diverse disposizioni contenute nel decreto:

- il co. 1 dell'art. 1, che riguarda solo il rispetto del termine orario di presentazione delle liste, può essere considerato interpretativo.

Interpretato ragionevolmente, infatti, esso significa che i delegati hanno rispettato il termine se, al suo scadere, essi erano pronti a presentare le liste, con la relativa documentazione, e non hanno potuto farlo per cause indipendenti dalla loro volontà, per esempio la presenza in coda di delegati di altre liste e l'affollamento dei locali del Tribunale. Ciò non toglie che essi abbiano l'onere di procedere immediatamente al deposito, senza indugiare all'interno dei locali stessi: se non procedono appena possibile, essi non hanno presentato le liste e il problema del rispetto del termine orario non si pone nemmeno;

- il co. 2 dell'art. 1 può essere considerato interpretativo nella parte in cui nega rilievo a irregolarità che potrebbero non averne anche in base alle norme vigenti, come la non leggibilità del timbro o della qualificazione dell'autenticante, che siano desumibili da altri elementi della documentazione;

- lo stesso co. 2 dell'art. 1 non può essere considerato interpretativo, invece, nella parte in cui riduce le formalità dell'autentica, richieste dal testo unico della documentazione amministrativa: queste previsioni, infatti, impongono una soluzione diversa da quella che sarebbe imposta dalle norme previgenti;

- il co. 3 dell'art. 1 è interpretativo nella parte in cui ammette il ricorso immediato al giudice amministrativo contro le decisioni dell'ufficio elettorale, questione su cui vi poteva essere una certa incertezza in base alla giurisprudenza precedente;
- lo stesso co. 3 dell'art. 1 non è interpretativo, invece, nella parte in cui dispone che le decisioni di ammissione delle liste non sono revocabili o modificabili, in quanto si tratta di una deroga al principio generale dell'autotutela amministrativa, che non poteva essere affermata in base alle norme previgenti;
- il co. 4 dell'art. 1 non è ovviamente una norma interpretativa, ma una norma volta a consentire agli uffici elettorali di applicare le norme precedenti: nella misura in cui queste ultime non sono interpretative, si tratta di una norma di sanatoria.

Forum di Astrid

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

di Massimo Carli

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

La risposta mi pare sicuramente negativa. Il decreto legge si presenta come contenente norme di interpretazione autentica: "il primo comma dell'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 si interpreta nel senso che"...; il terzo comma dell'art. 9 della stessa legge si interpreta nel senso che...; il quinto comma dell'art. 10 della stessa legge si interpreta nel senso che...

Il primo comma dell'art. 9 della legge 108/1968 prevede che le liste dei candidati devono essere presentate alla cancelleria del Tribunale dalle ore tot alle ore tot di certi giorni. Il decreto legge prevede che il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando i delegati incaricati della presentazione delle liste (muniti della prescritta documentazione) abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale.

Il decreto legge, dunque, non sceglie una delle interpretazioni possibili della disposizione interpretata, ma la modifica: non è più richiesta la presentazione delle liste, entro il termine di legge, alla cancelleria, ma è sufficiente l'ingresso, entro lo stesso termine, nei locali del Tribunale.

La seconda disposizione interpretata prevede che la firma degli elettori deve rispondere a certi requisiti (per esempio, indicazione del nome, cognome, luogo e data di nascita dei candidati, nonché nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore). Il decreto legge prevede che le firme si considerano valide anche se manca qualcuno di questi requisiti.

Anche qui, non si interpreta una disposizione vigente, ma la si modifica: la mancanza di certi requisiti della sottoscrizione non comporta più la sua non considerazione ai fini del calcolo del minimo delle firme necessarie per la presentazione della lista.

La terza disposizione interpretata (art. 10, quinto comma, della legge 108/1998) prevede che i delegati di lista possano ricorrere all'Ufficio centrale regionale contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati. Il decreto legge prevede che il ricorso possa essere fatto

soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce (e questa è senz'altro norma interpretativa), ma si prevede anche 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: si tratta di norme nuove, che non hanno alcun collegamento con quelle interpretate.

Come è noto, non è la prima volta che il legislatore definisce come interpretative norme che non lo sono, al fine di conferire loro efficacia retroattiva. Ma, nel nostro caso, la retroattività deriva dal quarto comma dell'art 1 del decreto, secondo il quale il decreto si applica anche alle elezioni regionali in corso.

Perché, allora, questa insistenza, nel preambolo del decreto, sul fatto che si tratta di norme di interpretazione autentica di leggi già esistenti? Perché, se di norme interpretative si tratta, si può sostenere che non c'è la palese incostituzionalità necessaria perché il Presidente della Repubblica possa rifiutare l'emanazione del decreto (o la promulgazione della legge).

Il Governo ha dunque raggiunto il suo scopo definendo, nel decreto portato alla firma del Capo dello Stato, come interpretative, norme che non lo sono affatto: di questo dovrà rispondere in Parlamento, giacché, secondo l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, "il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge".

Forum di Astrid

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

di Stelio Mangiameli

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

Come è noto la nozione di legge interpretativa è molto controversa, nonostante i tentativi della dottrina meno recente (dell'inizio del secolo scorso) di enucleare una categoria di leggi. Il potere interpretativo della legge è un potere sovrano con il quale si pone diritto in modo esclusivo e generale, in genere in modo retroattivo. Se la costituzione lo prevede, come nel caso dello Statuto, art. 73, è per escludere che altri poteri possano compierlo (in particolare, si opponeva all'interpretazione vincolante del solo Re). E' chiaro che si è di fronte ad una fonte che innova al diritto oggettivo e che attraverso la nozione di "interpretazione" veicola norme "nuove" e molto spesso "diverse" da quelle che dichiara di interpretare.

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

Dipende da quale punto di vista. Dal punto di vista formale certamente no. E' consolidata l'idea che fonti di pari grado (e si fa riferimento agli atti con forza di legge) possano occupare il posto della legge. Le eccezioni in tal senso sono pochissime. Si può aggiungere che è più facile che valgano per il Decreto legislativo, piuttosto che per il Decreto legge. Come è noto questa fonte, secondo la migliore interpretazione (Esposito), rappresenta sempre un abuso del Governo nei confronti del Parlamento; l'atto è perciò sempre illegittimo, anche se esecutorio, la responsabilità del Governo è fatta salva dalla legge di conversione che opera anche come forma di discarico della responsabilità in modo retroattivo, mentre la mancata conversione rende pienamente responsabile, anche sotto il profilo patrimoniale, il Governo e i suoi membri, persino personalmente.

Il DL è in tal senso una fonte fatto e non una fonte atto, alla quale non si oppongono neppure i limiti derivanti dalla Costituzione per il legislatore.

Detto questo, poiché la Repubblica non vacilla (... o, forse, vacilla!) non so se il DL n. 29 del 2010 era proprio necessario e, soprattutto, in grado di risolvere i problemi pratici che le elezioni regionali stanno ponendo.

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

E' da tempo che si discute di una approfondita revisione di tutte le leggi elettorali: statali e regionali; e per tutti i tipi di elezioni, non solo per i sistemi elettorali, ma anche per le procedure, ormai ataviche, e per le ipotesi ineleggibilità e incompatibilità. Ma non si riesce più a venire a capo di niente.

Non credo che l'aggravamento delle leggi elettorali (quorum più alti, o riserve di assemblea, o altro) possa essere una soluzione al caso italiano, che - sia detto francamente - mi sembra proprio disperato.

Quarto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale?

Solo per la parte di competenza dello Stato, e cioè: la determinazione dei principi fondamentali (art. 122 Cost.), per il resto, dove la competenza è stata esercitata dalle Regioni (come nel Lazio), la disciplina delle elezioni spetta alla legge regionale.

Anche sui principi fondamentali, però, esiste una letteratura e una giurisprudenza assurda, in quanto si ammette la diretta applicazione di detti principi, mentre secondo me non dovrebbero essere autoapplicativi e diventa paradossale (o, a seconda delle posizioni, ridicolo) che solo in questa ipotesi non possano trovare applicazione.

Quinto quesito: 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?

La questione non dovrebbe neppure porsi, in quanto per le disposizioni non di principio il legislatore statale è diventato costituzionalmente incompetente. Questa è stata sempre la mia posizione. Tuttavia, bisogna ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto è di avviso opposto, in quanto il filostatalismo

della Corte ha condotto all'assurdo costituzionale che in materia di competenza concorrente il legislatore statale non ha mai perso la competenza a legiferare per intero la materia, spettando al legislatore regionale indovinare (!) quali siano le disposizioni cedevoli (non di principio) e guai per lui se sbaglia l'individuazione, perché la Corte ha spesso punito le Regioni, considerando persino norme di bieco dettaglio come norme di principio.

Aggiungo, infine, due considerazioni.

La prima è che non si può sempre giustificare tutto ciò che si fa, a prescindere dalle *recta ratio*, la giusta regola, piegando le interpretazioni giuridiche ai propri fini. Questo gioco è stato fatto un po' da tutti in questi anni (ciò che ho detto, con il dovuto rispetto, per la Corte ne è un esempio). Le regole sono tali, perché conformano i comportamenti e non possono essere questi a conformare le regole.

In un sistema devastato, come quello italiano, però, non si possono improvvisamente riscoprire le regole; per quanto paradossale possa sembrare si corre il rischio di fare saltare tutto. Apprezzo, perciò, il Capo dello Stato che ha emanato il Decreto; anche se il Presidente della Repubblica non andava posto in una simile condizione.

La seconda considerazione è molto breve. Nel 1998 ho pubblicato un libro sulla forma di governo parlamentare, compiendo una comparazione tra Italia, Germania e Regno Unito. Ebbene, la conclusione era che la vera diversità non era nelle regole costituzionali, come peraltro insegnava Mortati, ma nel sistema politico. Aggiungo che da allora la situazione è peggiorata.

Forum di Astrid

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

di Carlo Fusaro

A proposito del D.L. 29/2009: un approccio laico

1. Rispondo volentieri ai quesiti posti da ASTRID con due premesse. La prima riguarda l'atteggiamento col quale, almeno io, intendo affrontare le rilevanti questioni sollevate da questa vicenda. Da convinto e per nulla pentito fautore della democrazia immediata e maggioritaria avverto oggi il dovere di non farmi trascinare in continue crociate a suon di ripetute denunce di certissima incostituzionalità ovvero di ricorrenti allarmismi all'insegna della democrazia in pericolo. Voto da sempre a sinistra, ma rifiuto di farmi risucchiare da caricaturali interpretazioni del bipolarismo, sulla base di una totale indisponibilità a tener conto delle ragioni degli altri, da una ormai uggiosa reciproca demonizzazione a fini propagandistici e dalla propensione a considerare l'avversario politico un nemico o quanto meno persona eticamente e moralmente inferiore. Allo stesso modo trovo inaccettabile la pratica del doppiopesismo per cui comportamenti identici o almeno assai simili sono perdonati agli uni ma non agli altri. Credo sia oggi un imperativo morale cercare di far prevalere in entrambi i campi, centrodestra e centrosinistra, non tanto la moderazione quanto un minimo di laica disponibilità a riconoscersi uguale legittimazione e uguale buona fede. Fare continuamente ammuina o fare (peggio se sul serio) la faccia feroce non ci porterà da nessuna parte, e consoliderà la nostra fama di popolo del tutto inetto alle imprese collettive che trascendano il tornaconto immediato di singoli e gruppi. Mi riconosco perciò pienamente nella posizione espressa dal presidente della Repubblica che, in questa come in altre circostanze, non poteva non farsi guidare, in difetto altrui, dall'etica della responsabilità. E mi riconosco anche nelle sagge parole dell'ex presidente Scalfaro, improntate al medesimo equilibrio. Lascio volentieri ad altri l'orgoglio presuntuoso e comodo di scegliere, come unica bussola appagante, l'etica della (propria) incorruttibile convinzione.

2. La seconda premessa è che nutro la disistima più profonda per chi esibisce, specie in delicate materie, come appunto i procedimenti elettorali e in genere la materia istituzionale, pressapochismo, incompetenza, superficialità, sostanziale disprezzo per le regole. Purtroppo non è una sorpresa. Cosa ci si può aspettare da chi premia con prestigiosi incarichi ministeriali quanti han già dimostrato la loro inettitudine¹? Ciò detto, occorre aggiungere che - rispetto ad anni fa - il contesto è mutato per molti rispetti: non esistono più, certo, i partiti organizzati di massa forti, soprattutto, della loro struttura di funzionari esperti professionisti di certe procedure. Ma non è questo il punto: il punto è che re-istituita (non dappertutto e non sempre ch  la tendenza, se mai,   quella contraria) la raccolta delle firme (ma non era il caso delle liste nel Lazio), e soprattutto impostata per gli *outsider*, si   sviluppata nelle ultime tornate elettorali un'attenzione sul procedimento di presentazione delle candidature (individuali o di lista) quale certamente non vi era, in epoca pre-transizione: se non altro perch , per lo pi , non vi era alcuna necessit  di raccogliere firme - almeno per i partiti tradizionali. Voglio dire che una certamente legittima e forse doverosa occhiutezza nel verificare la validit  di ogni passaggio della complessa procedura di presentazione delle candidature   un fatto recente: giustificato del resto dalla inveterata tendenza da un lato a non cambiare quelle procedure, dall'altro a interpretarle in maniera spesso approssimativa o solo tendenziale (con prassi quali: firme vere su candidature ancora in bianco, o almeno incomplete; autenticazione delle sottoscrizioni successiva e sulla parola, dopo e non alla presenza dell'autenticatore, eccetera); senza parlare del vero e proprio ricorso a firme false. Non sembrano questi ultimi - a quel che si   capito - i casi che hanno indotto all'adozione del decreto 29/2010: nel caso lombardo sembra sia stata effettivamente questione di veri o presunti difetti formali relativi all'autenticazione o alle modalit  di attestazione delle sottoscrizioni o di altri elementi del procedimento, sollevati da delegati di altre liste; nel caso laziale sappiamo che   stata questione di leggerezza nel presentarsi in ritardo alla cancelleria del Tribunale ovvero nel presentarsi all'ultimo salvo poi abbandonare la postazione nella convinzione di poter comunque rimediare (magari per fare qualche aggiustamento

¹ Mi riferisco alle vicende della XIV legislatura (2001-2006) quando bast  un successo un po' pi  ampio del previsto perch  il ricorso smodato alle liste civetta portasse a non disporre pi  di candidati eleggibili, innescando la tragicomica vicenda di una delle due camere, necessariamente ridotta nella sua composizione (visto che l'alternativa sarebbe stata peggiore: far eleggere candidati di sinistra grazie ai voti... della destra).

dell'ultim'ora ai documenti: cosa possibile proprio per l'assenza delle firme). Si deve aggiungere che la legittima determinazione di talune forze politiche nel far emergere le contraddizioni e le ingiuste disparità insite in buona parte delle procedure attuali, ha portato a sostituire la prassi di un tempo (per cui i delegati di ciascuna lista non si preoccupavano d'altro che dell'ammissione della propria) con comportamenti nuovi, assecon dati da specifiche interpretazioni delle norme vigenti: per cui - a quanto si capisce - i delegati della lista "A" ricorrono non solo nel caso di problemi di ammissione della lista propria, ma anche avverso l'ammissione delle liste altrui "B", "C" o "D" che siano. Con questo intendo dire che sarebbe al riguardo totalmente malriposta ogni nostalgia per il tempo che fu: prima del 1993 le sottoscrizioni per i partiti cui corrispondevano gruppi parlamentari erano state del tutto abolite; prima di questa progressiva abolizione (che però non si applicava alle *new entry*, con tanti saluti per il principio di eguaglianza) era tutto un reciproco chiudere gli occhi laddove non fossero in ballo interessi diretti della propria lista². Naturalmente, ma su questo varrà forse la pena tornare in fondo, va anche aggiunto che, per le elezioni regionali, il regime di presentazione delle candidature alle elezioni regionali non è più uniforme, e varia a seconda che ciascuna regione abbia o non abbia (e di come abbia) utilizzato la propria potestà legislativa concorrente ex art. 122.1 Cost.³.

3. Questione pregiudiziale: è legittima la decretazione d'urgenza in materia di legislazione elettorale? Secondo l'art. 15.2 della legge 400/1988, «il Governo non può, mediante decreto legge: ... b) provvedere nelle materie indicate dall'art. 72.4 Cost.». E l'art. 72 è quello che disciplina il procedimento legislativo, prevedendo fra l'altro l'iter d'urgenza (art. 72.2) e il procedimento in commissione in sede deliberante (art. 72.3), ma poi, appunto al comma 4, impone «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera... per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi». In

² Era l'epoca in cui, magari, ci si faceva gli sgambetti per arrivare primi, quando ancora la posizione sulla scheda non era determinata dall'estrazione, ma appunto dall'ordine temporale di presentazione: e nerboruti e veloci attivisti, facevano in modo da arrivare primi sfoderando tecniche da rugby. Ed alcuni rugbisti lo erano davvero.

³ In Toscana per le primarie (non per le regionali) ha fatto addirittura timido ingresso la cauzione pecuniaria, a carico dei presentatori.

proposito parte della dottrina ha sempre sostenuto l'esclusione dalla decretazione d'urgenza della materia elettorale, per analogia: ma - a dire il vero - qui la Costituzione si occupa del procedimento legislativo, e non della decretazione, che è disciplinata dall'art. 77. E così come all'art. 75 (referendum) il costituente si fa carico di elencare i casi di inammissibilità (art. 75.2), così la sede naturale per introdurre oggetti o materie non disciplinabili per decreto legge sarebbe stata, a me pare, l'art. 77 stesso; il che per l'appunto non è, perché lì nessun limite di oggetto si rinviene. Ma soprattutto, la realtà è che è più difficile individuare tornate elettorali generali *non* precedute da almeno un decreto legge, che non tornate elettorali precedute da decreti su questo o quell'aspetto del procedimento (esercizio del diritto di voto, presentazione liste, campagna elettorale, termini, durata della votazione, giorni di votazione, missioni di osservazione elettorale, e chi più ne ha più ne metta). Insomma: di decreti legge in materia elettorale se ne contano a bizzeffe. Come se non bastasse, la giurisprudenza costituzionale è parsa non escludere la decretazione d'urgenza in materia elettorale. Va letta la sentenza stesa da Enzo Cheli, a proposito del decreto-legge del governo Dini sulla c.d. *par condicio* (sent. 161/1995). Allora, Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers ed Elio Vito, quali promotori e presentatori di quattro referendum avevano sollevato conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti del Governo al fine di ottenere l'annullamento, previa sospensione, del decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83, recante "Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie". Essi denunciavano la lesione della sfera di attribuzioni costituzionali ad essi spettanti in materia referendaria, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, sotto più profili diversi, fra i quali, con riferimento al decreto-legge nel suo complesso, *per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione*, per avere tale decreto inciso, senza che ricorressero i requisiti della necessità e dell'urgenza, nella materia referendaria. La Corte rispose, sul punto (v. il considerato in diritto), testualmente: «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, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale», aggiungendo peraltro: «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». Concludendo: ancorché sia certamente inopportuno intervenire in materia elettorale con decreto (cioè con un atto del

governo avente forza di legge, con la caratteristica della provvisorietà: suscettibile per definizione di essere convertito oppure no dal Parlamento, con tutte le conseguenze del caso), non solo la Costituzione non pone divieti, ma - nella concretezza della vita dell'ordinamento - il ricorso al decreto è una prassi assolutamente costante e univoca, protagonisti governi e maggioranze di ogni colore. Ecco perché giudico il costruire su questo una campagna all'insegna del presunto sovvertimento della carta costituzionale mi pare semplicemente un'inopportuna e dannosa montatura. Certo: va anche aggiunto che, con eccezioni rarissime, i "decreti legge pre-elettorali" sono in passato stati adottati sulla base di un largo consenso preventivo: il quale nella circostanza che stiamo esaminando, invece, è mancato del che portano la responsabilità prima di tutto il presidente del Consiglio e la maggioranza (che si sono pervicacemente e miopemente rifiutati di ammettere i pasticci compiuti dai loro rappresentanti) e poi un'opposizione condizionata dai massimalisti (secondo secolare tradizione nazionale). In ogni caso, la sussistenza di un per quanto largo consenso (del resto mai unanime) non potrebbe di per sé bastare a legittimare decreti-legge pre-elettorali ove adottarli fosse davvero costituzionalmente illegittimo. Quanto, infine, al vincolo dell'art. 15 della legge 400/1988, anche questo è a dir poco discutibile nella sua efficacia, come tutte quelle disposizioni di rango legislativo che costituiscono tentativi di autolimitazione, per futuro, del potere legislativo medesimo: mancando ad esse la forza della norma superprimaria.

4. Competenza legislativa in materia elettorale regionale. La materia è complessa. Punti fermi sono: (a) lo Stato ha oggi la sola competenza a fissare i principi fondamentali (ex art. 122.1 Cost.); questa competenza è stata esercitata dalla legge 165/2004: la quale però assolutamente nulla dice per ciò che qui ci interessa (essa oltretutto si proclama, oltretutto, esaustiva, v. art. 1); (b) ciascuna Regione (sempre ex art. 122.1 Cost.) ha competenza legislativa concorrente in materia elettorale: alcune Regioni se ne sono avvalse, la maggior parte non ancora; (c) sopravvive felicemente una disciplina transitoria statale ex leggi 108/1968, 43/1995 e l. cost. 1/1999 (art. 5) che si applica, in ciascuna Regione, fino ad approvazione dello statuto e della nuova legislazione elettorale. Ora, sotto il profilo del sistema delle fonti in materia elettorale la situazione della Lombardia e la situazione del Lazio sono diverse: perché la prima ha da poco varato lo Statuto, ma non ha approvato alcuna legge elettorale, di modo che ad essa si applica integralmente, a titolo transitorio, la disciplina statale; mentre la seconda ha varato, oltre che lo Statuto,

la pur scarna L. R. Lazio 13 gennaio 2005, n. 2 che apporta modifiche alla 108/1968 e modificazioni. Se non che, all'art. 1 della L. R. Lazio 2/2005, si legge:

1. All'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale si applicano le disposizioni della presente legge.
2. *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 elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), e successive modifiche e integrazioni.*
3. *Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia.* [Corsi miei]

Di conseguenza, le due situazioni (della Lombardia e del Lazio) tornano ad avvicinarsi molto, per non dire che si tratta di situazioni quasi identiche (ai fini di ciò che qui ci interessa: al netto cioè delle innovazioni apportate dalla L.R. Lazio 2/2005 al sistema elettorale pre-riforma). Il problema che si pone è: il rinvio di cui all'art. 5 L. Cost. 1/1999 e anche il rinvio di cui all'art. 1 L.R. Lazio 2/2005 sono rinvii materiali (o fissi o alla disposizione) oppure sono rinvii formali (o mobili o alla fonte)? Le conseguenze sono rilevanti proprio in ordine al problema che abbiamo davanti. Ora, sin dal lontano 2002 io sostengo la prima delle due alternative: il rinvio valeva e vale nei confronti di una disciplina storicamente individuata, su di essa (non su una qualsiasi legge elettorale regionale varata dal Parlamento), del resto, la 1/1999 aveva innestato l'elezione diretta del presidente; questa interpretazione è l'unica davvero coerente con il riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni di cui al nuovo art. 122.1 Cost. Lo Stato ha da limitarsi, perciò, a dettare principi fondamentali, il che non lascia spazio per innovare la legislazione vigente al momento dell'entrata in vigore della L. Cost. 1/1999. Problema: vale ciò anche per eventuali *disposizioni interpretative autentiche* (di quanto già previsto da quello specifico complesso normativo: L. 108/1968 + L. 43/1995 + L. Cost. 1/1999)? A me parrebbe di sì, ma devo riconoscere che si possa ragionevolmente pensarla in modo opposto senza che per questo si debba venire accusati di attentato alla Costituzione. E' del resto acclarato che l'adozione di norme di interpretazione autentica è stata considerata legittima dalla Corte costituzionale, peraltro con limiti di cui tenere conto. In sent. 155/1990 la Corte affermò che la legge interpretativa non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., purché (A) essa non leda il giudicato già formatosi e (B) non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso: fuori di tali ipotesi, non sono infatti vulnerate le attribuzioni del potere giudiziario, in quanto legislatore e giudice

agiscono su piani diversi, l'uno introducendo nell'ordinamento un *'quid novi'* che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica. Disse inoltre la Corte che le leggi interpretative, operando sul piano delle fonti, non escludono né comprimono la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche di cui il soggetto è titolare, né tantomeno sono in contrasto con il principio del giudice naturale. Affermò, infine, che è interpretativa soltanto la 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. Nel caso di allora (una modifica alla legge sull'editoria), la Corte dichiarò l'incostituzionalità di una disposizione la quale, qualificando come interpretativa una disciplina che aveva, invece, natura innovativa, oltrepassava i limiti della ragionevolezza, distorcendo arbitrariamente la tipica funzione dell'interpretazione autentica con il suo connaturato effetto retroattivo. Mi pare di poter concludere, sul punto, perciò, che - proprio per la natura stessa dell'interpretazione autentica - si può anche sostenere che sia legittimo da parte del legislatore statale sancire quale sia l'interpretazione da dare (proprio per i suoi effetti *ex tunc*) a disposizioni della legislazione elettorale per le Regioni esistente all'entrata in vigore della L. Cost. 1/1999: purché di stretta interpretazione autentica trattisi, beninteso, e non di innovazione normativa. Su questo, va da sé, sarà interessante leggere cosa ha scritto il TAR del Lazio nell'affermare l'inapplicabilità all'ordinamento laziale del D. L. 29/2010 (se ciò è quanto quel tribunale ha davvero detto: l'unico elemento di cui al momento dispongo sono approssimative cronache giornalistiche. Secondo queste, il c.d. decreto "salva-liste" non «può trovare applicazione perché la Regione Lazio ha dettato proprie disposizioni in tema elettorale esercitando le competenze date dalla Costituzione». «A seguito dell'esercizio della potestà legislativa regionale la potestà statale non può trovare applicazione nel presente giudizio», concludono i giudici: neanche ai fini dell'interpretazione autentica - se di questo si davvero si tratta - di proprie disposizioni? Non cambia il ragionamento se cito un'altra fonte giornalistica secondo la quale, per il TAR, il decreto "interpretativo" approvato dal governo Berlusconi, non è applicabile in questo caso "perché le elezioni regionali del Lazio sono disciplinate dalla legge regionale numero 2 del 2005" e non dalla normativa

nazionale "interpretata" dal governo. Quella legge, dice la sentenza, "prevedeva la presentazione dei documenti necessari alla candidatura della lista entro le ore 12 dello scorso 27 febbraio": se non che, come abbiamo visto le modalità di presentazione delle liste - proprio in virtù dell'art.1.2 della legge laziale sono... quelle della 108/1968 perché ad essa la legge del Lazio fa espresso rinvio, la cui natura ho discusso sopra). Toccherà certamente alla Corte costituzionale pronunciarsi al riguardo.

5. Decretazione e interpretazione della legge. Sempre in termini generali è ovvio che l'interpretazione autentica di una norma la dà l'organo titolare della competenza sulla fonte di produzione della norma stessa. Ma nessuno dubita della ordinaria competenza legislativa del Parlamento: purtroppo il nostro ordinamento (unico o quasi con la Spagna) prevede la decretazione d'urgenza, che conosce (solo) limiti procedurali e impone la conversione parlamentare entro la scadenza dei sessanta giorni. Per il resto, invece, valgono le considerazioni già fatte al punto 3. La Costituzione non detta limiti di oggetto alla decretazione d'urgenza; anche ad ammettere (ed io non ammetto) che valgano per implicita analogia le riserve materiali d'iter ordinario in assemblea di cui all'art. 72.4 Cost., queste non fanno riferimento a ciò di cui parliamo. Unico appiglio possibile potrebbe essere il riferimento espresso che l'art. 72.4 fa alla delegazione legislativa: ma resta che sono solo i regolamenti parlamentari a prevedere una disciplina relativamente aggravata (quanto accelerata nei suoi termini temporali) dell'iter di conversione dei decreti legge (v. fra l'altro l'art. 154 RC). Al di là di ciò non vi è motivo per ritenere costituzionalmente illegittimo adottare un decreto legge che abbia come contenuto una o più disposizioni di interpretazione autentica (sempre che ricorran, ovviamente, le condizioni previste dall'art. 77 Cost. per l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge: i «casi straordinari di necessità ed urgenza»; e sempre che di interpretazione autentica si tratti, e non di altro). Insomma: non si può considerare "più grave" lo spossessamento temporaneo della competenza legislativa parlamentare effettuato dall'esecutivo facendo ricorso all'art. 77 Cost. per varare una norma di interpretazione autentica, rispetto ad un identico spossessamento finalizzato a varare norme aventi forza di legge del tutto e dichiaratamente innovative. Anzi: il decreto legge contenente norme di interpretazione autentica incontra per definizione limiti che gli altri decreti non incontrano.

6. Contenuto del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29. Le disposizioni di (asserita) interpretazione autentica sono contenute nei primi tre commi dell'art. 1 del decreto. Il quarto comma chiarisce che si applicano anche «alle elezioni regionali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto» e a tal scopo chiarisce anche che la prima di esse (art.1.1) si applica a chi si fosse trovato nelle condizioni in essa previste [*dentro i locali del Tribunale, muniti* - si badi bene, NdR - *della prescritta documentazione* - corsivo mio: cosa difficile a dimostrare, invero, diversamente dalla semplice presenza, anche nel combinato disposta col comma 4⁴]; con facoltà di compiere 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». L'art. 2 riguarda il rinvio della scadenza entro la quale i sindaci devono affiggere i manifesti con le liste dei candidati. L'art. 3 contiene la classica deroga alla *vacatio legis*, cioè l'entrata in vigore del decreto il giorno stesso della pubblicazione.

Ma veniamo alle tre disposizioni di interpretazione autentica.

- (A) La prima prevede che il primo comma dell'art. 9 della L. 108/1968, il quale così recita: «le liste dei candidati... devono essere presentate alla *cancelleria del tribunale*...[mio corsivo] dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione», «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». Aggiunge che «la presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo». (B) La seconda si occupa del comma tre dello stesso art. 9 L. 108/1968, il quale così recita: «la firma degli elettori deve avvenire su un apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della L. 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto». Le modalità di autenticazione sono oggi dettate dall'art. 21.2 del DPR 445/2000 in base al quale... «l'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta

⁴ Dal comma 1: «La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo», la presenza, ma la "prescritta documentazione"? Comma 4: «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».

in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio...». Ebbene il D.L. 29/2010 afferma che l'art. 9.3 su citato «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...».

Infine (C) il terzo comma dell'art. 1 D.L. 29/2010 intende interpretare il successivo art. 10.5 della L. 108/1968 il quale recita come segue: «contro le decisioni [dell'Ufficio centrale circoscrizionale] di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 24 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale regionale». Dice il decreto: «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 è 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 è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo».

A me pare che le tre norme di c.d. interpretazione autentica siano, ad esser generosi, norme integrative e specifiche dal contenuto normativo oggettivamente innovativo: in particolare, a dire il vero, la seconda, la quale, in buona sostanza, trasforma i requisiti previsti in materia di autenticazione delle sottoscrizioni. Lo fa in modo forse condivisibile (pro futuro, ma su questo due righe in fondo): ma lo fa. E in questo modo finisce con il privilegiare solo alcuni di coloro che possano essersi trovati nelle condizioni in cui si sono trovate alcune liste (caso Lombardia: ancorché risolto senza che la decisione del TAR si sia basata sul decreto, ma occorrerà vedere le decisioni finali a suo tempo).

La prima di fatto stabilisce che basta essere "nei locali del Tribunale": e tra l'altro nel dir così, a me pare che ne consegua implicitamente che i tribunali dovranno attrezzarsi per registrare l'ingresso con faldoni dei delegati delle liste: cosa del resto non ardua date le misure di sicurezza presenti per lo più negli uffici giudiziari. Salvo che questa verifica risulta retroattivamente impossibile. Anche in questo caso mi pare che si sia di fronte a una norma nuova: a meno di sostenere che la parte ("cancelleria", uno specifico ufficio) e il tutto (i locali del Tribunale) siano la stessa cosa. Diciamo che si tratta a dir poco di una forzatura.

Quanto alla terza, in effetti a leggere sia la legge 108/1968 sia altra legislazione elettorale (ad esempio il DPR 361/1957) sembra di poterne ricavare la possibilità di due diverse interpretazioni di quello che nella 108/1968 è l'art. 10.5 (soggetti facoltizzati a proporre ricorso): e probabilmente il legislatore pensava effettivamente al ricorso del delegato della lista non ammessa contro la denegata ammissione, appunto, e non tanto al ricorso del delegato di una lista contro l'ammissione di un'altra. Se valgono le considerazioni sull'opportunità costituzionale, per c.d., di interpretazioni "inclusive" (ovviamente non a senso unico per le sole liste dei partiti maggiori o tampoco solo di maggioranza), il legislatore può considerarsi legittimato a limitare una sorta di guerra preventiva di tutte le liste contro tutte le liste. In questo caso margini di legittimità dell'interpretazione autentica mi apre ci possa essere.

In conclusione: la natura interpretativa delle disposizioni varate col decreto 29/2010 è in due casi su tre più che dubbia, nel terzo argomentabile. Ciò detto, nel complesso, ritengo che la valutazione di sintesi fatta dal presidente della Repubblica nella sua famosa risposta sul blog di quirinale.it sia del tutto condivisibile. Il D.L. 29/2009 è in sospetto di illegittimità costituzionale, soprattutto in ragione dell'invasione della competenza concorrente delle Regioni, ma - considerata la prassi, tenuto conto di quanto la Costituzione prevede in materia di decretazione d'urgenza, nonché della stessa giurisprudenza della Corte non costituisce affatto quell'atto eversivo che si vuol dipingere.

I due predecessori del presidente Napolitano, insieme ad altri, hanno osservato che sarebbe stato preferibile, piuttosto, un rinvio delle elezioni (e di questa ipotesi stanti le decisioni dei tribunali nel Lazio) ancora si parla. Naturalmente il rinvio avrebbe rimesso in termini, almeno potenzialmente, *tutti* i soggetti interessati eventualmente a presentare liste, non - di fatto - i soli pasticcioni del partito di maggioranza. Se non che qui siamo immediatamente, direttamente e, nel caso specifico, espressamente in materia (la

convocazione dei comizi elettorali) di competenza regionale: si veda l'art. 5 della L. R. Lazio 2/2005⁵. Dovrebbe dunque essere il presidente facente funzioni del Lazio a disporre un rinvio. Del che ci si aspetterebbe che un governo che ha nel suo programma la devoluzione fino a forme para-federali non dovrebbe certo stupirsi, né lamentarsi! Un'altra buona ragione per la quale il Governo e chi lo guida avrebbe dovuto affrontare la questione non in modo finto burbanzoso ma con la consapevolezza di chi (per interposta persona, s'intende) - palesemente e oggettivamente - è stato la causa unica ed esclusiva dei propri guai. A meno di non voler poi andarsi a cercare altri... guai istituzionali tentando il ricorso all'art. 126.1 contro il presidente laziale...⁶ (ma sarebbe troppo!).

7. Solo due parole, infine, a proposito dell'ultimo quesito: è il caso di introdurre *de jure condendo* una disciplina "garantista" delle modifiche alle leggi elettorali? A mio avviso non ve n'è bisogno: il sistema, in ultima analisi, dimostra di funzionare. Come penso la sorte del D.L. 29/2010 si incaricherà di dimostrare. Non è pertanto opportuno introdurre forme di rigidità aggiuntive che rischiano di condurre ad esiti paradossali non voluti da alcuno. E non è del resto possibile immaginare una disciplina a prova di cialtroni. Tra l'altro il concetto di "legge elettorale" andrebbe preventivamente ben definito... (cosa dovrebbe includere?). Infine, come ho segnalato, anche se qui non ho avuto lo spazio di documentare, ma è circostanza nota, ad ogni tornata elettorale dal 1994 in avanti, almeno, si è avuto un qualche decreto-legge in materia elettorale diretta o di contorno. Piuttosto, credo che sarebbe opportuno (nel rispetto del sistema delle fonti e delle competenze normative in materia elettorale, s'intende), riprendere in considerazione, fra le altre cose, la disciplina dei procedimenti elettorali (i quali sono fermi al modello del 1945, ancorché sofisticato e quasi inattaccabile nel suo ammirevole

⁵ Art. 5 (Convocazione dei comizi per la rinnovazione del Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Regione): 1. Il secondo comma dell'articolo 3 della l. 108/1968 è sostituito dal seguente: "Le elezioni del nuovo Consiglio possono essere effettuate a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio. Nei casi di scioglimento del Consiglio regionale, previsti dall'articolo 19, comma 4, dello Statuto, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi.". 2. Il quarto comma dell'articolo 3 della l. 108/1968 è sostituito dal seguente: "*Le elezioni sono indette con decreto del Presidente della Regione*".

⁶ «Con decreto motivato del Presidente della Repubblica [che dubito firmerebbe! NdR] sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale [che sciolto lo pè già in questa fase... NdR] e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge...».

garantismo⁷), e in questo quadro anche le modalità di presentazione delle candidature. Su questo (anche su questo!), purtroppo, praticamente senza eccezioni, i legislatori regionali hanno offerto prove deludenti, limitandosi a innovazioni timidissime o a semplici indicazioni di prospettiva (come la legge del Friuli che ipotizza il ricorso alle moderne tecnologie nel processo elettorale, in minima parte poi realizzato). Già da tempo si era segnalato che «l'attuale sistema di sottoscrizioni con relative forme di certificazione appare più che perfettibile ed è anzi costante incentivo a forme pur limitate di illegalità»... Si può cominciare a pensare a forme di deposito o cauzione. Oppure, ma la cosa è assai più complessa, a una disciplina dei partiti che consenta a quelli registrati di presentare le liste senza di volta in volta raccogliere le sottoscrizioni: invece delle attuali popolarissime, usatissime, ma ingiustissime esenzioni partitocratiche. Invero, l'intero procedimento elettorale è farraginoso, complesso e per certi aspetti, come si vede, di gestione oggettivamente sempre più difficile. Qualcuno ha fatto anche proposte precise al riguardo (per esempio Paolo Feltrin e Davide Fabrizio). E' un terreno sul quale lavorare: non meno importante di altri, come si vede, per il buon funzionamento e la legittimazione stessa del sistema democratico. Ma è un'altra di quelle cose che va fatta da maggioranza e opposizione insieme: il che, ahimé, impedisce ogni ottimismo.

⁷ Son convinto che si possa fare molto al riguardo: qualcosa ha provato a fare la Regione Toscana. Ma naturalmente a condizione di non ridurre - nemmeno marginalmente - le garanzie del voto: non ce lo possiamo proprio permettere.

Forum di Astrid

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

di Marina Calamo Specchia

Primo, secondo e terzo quesito: le disposizioni del decreto salva-liste possono essere considerate meramente interpretative? Il divieto di decreti-legge in materia elettorale (legge 400) vale anche per norme interpretative o no? È il caso di introdurre de jure condendo una disciplina “garantista” delle modifiche alle leggi elettorali?

Con il decreto legge n. 29 del 5 marzo 2010 il Governo Berlusconi ha introdotto nell’ordinamento costituzionale una fonte del diritto *sui generis*: il cd. decreto legge interpretativo, ossia una norma di interpretazione autentica. La finalità del decreto è quella di offrire un’interpretazione etero-diretta di alcune disposizioni tecniche della legge n. 108/1968 concernenti il meccanismo procedimentale di presentazione delle liste elettorali.

Indipendentemente dalle valutazioni d’ordine politico sull’opportunità di procedere, in un clima preelettorale infuocato che si innesta a sua volta in un contesto politico teso e connotato dall’incomunicabilità tra le parti politiche, è doveroso per il giurista interrogarsi sulla legittimità di una simile operazione di ermeneusi normativa.

È’ *communis opinio* che le norme interpretative siano norme giuridiche dotate di particolari effetti, valendo per il passato, in quanto hanno la funzione di attribuire un determinato significato alle disposizioni di una legge in vigore. Esse si fondano sulla distinzione concettuale tra *disposizione* e *norma*, in virtù della quale da una medesima disposizione è talvolta possibile enucleare una pluralità di significati normativi: quando la polisemicità di una disposizione genera conflittualità interpretative e applicative sul piano giurisprudenziale, l’autore dell’atto interviene per chiarire la portata della *ratio legis* della disposizione contestata.

Due presupposti fondamentali debbono sussistere per il corretto esercizio della funzione legislativa di interpretazione autentica: un presupposto soggettivo e un presupposto oggettivo. Il presupposto

soggettivo è la coincidenza formale dell'autore dell'atto e il presupposto oggettivo affinché il legislatore utilizzi norme interpretative è rappresentato dall'esistenza di una disposizione suscettibile di più interpretazioni e la cui dubbia interpretazione è scaturita da contrasti interpretativi giurisprudenziali. In questo caso la norma interpretativa interviene precisando quale debba essere la giusta interpretazione da seguire nell'applicazione della disposizione e auto-qualificandosi come norma di interpretazione autentica. Nella sentenza numero 123 del 1987 la Corte indica quale compito del legislatore-interprete quello di dare il significato vero e autentico ad una disposizione preesistente e con le sentenze numero 155 del 1990 e 397 del 1994 specifica che *"la funzione dell'interpretazione autentica è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili con il tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative, sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto voluta dal legislatore"*.

La Corte costituzionale con la sentenza numero 455 del 1992 ha indicato le caratteristiche fondamentali della legge interpretativa affermando che *"va riconosciuto il carattere interpretativo ad una legge, la quale, fermo restando il testo della norma interpretata, ne chiarisca il significato normativo e privilegi una delle tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo sia espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplica il significato e che rimangono entrambe in vigore. Le due norme si sovrappongono e una, la successiva, non elimina l'altra, la precedente. Il legislatore, con un'operazione ermeneutica, introduce nell'ordinamento un quid novi che rende obbligatorio per tutti il significato da lui dato alla norma precedente che resta in vigore"*.

La legge interpretativa è quindi caratterizzata da vari elementi:

- 1) la permanenza del testo interpretato,
- 2) la scelta tra vari possibili significati,
- 3) la coesistenza delle due norme e la loro sovrapposizione senza alcun effetto abrogativo,
- 4) un carattere innovativo intrinseco, in quanto si eliminano tutti gli altri possibili significati diversi da quello scelto dal legislatore
- 5) l'obbligatorietà *erga omnes* e la retroattività della norma interpretativa.

Successivamente la Corte con l'ordinanza numero 480 del 1992 ha precisato che presupposto dell'interpretazione autentica non è solo una disposizione contenente un contrasto interpretativo effettivo, ma anche quella che presenta un contrasto virtuale. Infatti, afferma la Corte, *"è solo necessario che la scelta ermeneutica imposta dalla legge"*

interpretativa rientri fra una della possibili varianti di senso del testo interpretato, cioè stabilisca un significato che ragionevolmente poteva essere ascrivito alla legge anteriore” prescindendo da un contrasto in concreto.

Da quest’analisi si coglie chiaramente quello che parte della dottrina costituzionalistica considera come la polifunzionalità dell’intervento del legislatore in sede interpretativa. Infatti ad un’attività di “chiarimento” delle disposizioni esistenti, si affianca il compito di risolvere i contrasti giurisprudenziali, facendo prevalere la linea politica del legislatore, interprete autentico della *ratio legis*.

Nel caso di specie, un decreto-legge, di “interpretazione autentica”, è intervenuto non a indicare tra diverse interpretazioni giurisprudenziali quella più conforme alla *voluntas legis* ma a modificare il significato normativo di una disposizione talmente tecnica da non suscitare dubbi in merito all’esistenza di molteplici virtualità interpretative. L’intento è quello di introdurre una sanatoria con effetti retroattivi di violazioni di legge relative a fatti già posti in essere da una parte politica: si tratta di una palese violazione del principio della *par condicio* idonea ad inficiare l’intero procedimento elettorale.

In realtà, il decreto-legge n. 29/2010 si configura non come un atto normativo di interpretazione autentica ma come una fonte del diritto “novativa”, che sostituisce abrogandola la precedente: il legislatore d’eccezione non si è limitato sciogliere un dubbio tra più interpretazioni della stessa norma scaturite da applicazioni diverse e configgenti tra loro , ma ha innovato adottando una diversa disciplina della procedura di presentazione delle liste:

- a) modificando i termini orari: l’assolvimento dei termini orari attraverso non il deposito delle liste ma la mera presenza nei locali, da provare con ogni mezzo idoneo è disposizione ben diversa dal termine imposto a pena di decadenza per la presentazione delle liste;
- b) stabilendo un’eccezione alle regole imposte per l’autenticazione delle firme;
- c) precisando la natura definitiva delle decisioni di ammissione delle liste, con possibilità di ricorso giurisdizionale amministrativo;
- d) fissando nuovi termini per la pubblicazione delle liste e delle candidature, limitatamente alla tornata elettorale in corso.

Il decreto-legge n. 29/2010, oltre a non configurarsi in senso strettamente tecnico-giuridico una norma “interpretativa” e dunque con effetti retroattivi “tollerati” dalla Corte costituzionale nei limiti in cui non incidano sul giudicato (C. cost., sent. n. 282/2005), presenta inoltre evidenti vizi di incostituzionalità sotto il profilo oggettivo.

La Costituzione impone il procedimento in aula per una materia delicata che rappresenta un crocevia di principi e valori costituzionalmente rilevanti come la materia elettorale (art. 72, IV comma): l'art. 15 della legge n. 400/1988, norma non meramente integrativa ma direttamente attuativa della Costituzione, ha previsto il divieto per i decreti-legge di provvedere nelle materie previste dal IV comma dell'art. 72 Cost., per sottrarre la disciplina elettorale, vitale per il fisiologico funzionamento del sistema, al fluire delle maggioranze politiche e per garantire al procedimento legislativo di approvazione di una legge elettorale la necessaria trasparenza e partecipazione democratica. La materia elettorale è già assistita da un cordone costituzionale di protezione, rappresentato dalla riserva d'aula voluta dall'art. 72 Cost. rafforzata dal divieto di usare lo strumento delle decretazione d'urgenza in materia.

Infatti, la natura effimera di un decreto-legge, soggetto alla conversione in legge, escluderebbe il ricorso a tale strumento a fini interpretativi, considerata l'irreversibilità degli effetti prodotti da tale atto prima e indipendentemente dalla sua conversione: un autorevolissimo studioso dello scorso secolo affermava l'invalidità originaria del decreto-legge, sanabile solo attraverso la conversione in legge del Parlamento, unico titolare del potere legislativo. Le distorsioni praticate nell'uso della decretazione d'urgenza hanno ampiamente dimostrato che si tratta di uno strumento normativo che si presta agevolmente ad abusi e la natura provvisoria del decreto legge, sottoposto all'alea della conversione, esclude il ricorso a tale strumento per fini interpretativi: di tale avviso è la Corte di cassazione, che ha più volte ribadito che una disposizione di un decreto legge non convertito *"perde efficacia ex tunc, a norma dell'art. 77 terzo comma della Costituzione e, pertanto, non può avere carattere interpretativo della normativa vigente, né assumere, quindi, efficacia retroattiva... in quanto tale carattere e detta efficacia non possono considerarsi compresi nella previsione di una successiva disposizione legislativa, secondo la quale restano validi gli effetti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. non convertito"* (Cass., sez. lav, 10 febbraio 1992 n. 1484; Cass., sez. I, 11 dicembre 1996 n. 11040).

Sotto questo profilo, dunque, siamo al cospetto di un difetto di legittimazione dell'atto interpretante rispetto all'atto interpretato (un decreto-legge a carattere provvedimentale a fronte di una legge a carattere dispositivo), e di un vizio di incompetenza relativa in quanto il soggetto che ha agito è carente di potere nel caso di specie, stante la riserva d'aula della disciplina dei principi fondamentali in materia elettorale regionale.

A questo si aggiunge la difficoltà nell'individuare una necessità interpretativa urgente, considerato che esistono gli organi giurisdizionali istituzionalmente competenti per l'interpretazione e applicazione delle norme giuridiche: circostanza che ricorre nel caso di specie, posto che si è al cospetto di un procedimento già ampiamente in corso e in merito alla cui legittimità sono state già avviate azioni giurisdizionali non ancora concluse. Nel caso *de qua*, il d.l. interpretativo è pertanto incostituzionale anche per carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

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?

Il decreto legge "interpretativo" è incostituzionale per invasione/lesione di competenza anche con riferimento ai principi costituzionali che ispirano la riforma del Titolo V della Costituzione: una delle innovazioni più rilevanti della riforma del regionalismo italiano è quella di autorizzare la sperimentazione di sistemi elettorali regionali differenziati. A fronte dell'unitaria disciplina prevista dal vecchio testo dell'art. 122 Cost., la legge cost. n. 1 del 1999 ha novellato detta disposizione sostituendo alla riserva statale della disciplina del sistema elettorale dei Consigli regionali la potestà legislativa concorrente, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che fissa anche la durata degli organi istituzionali regionali.

Con riguardo alla competenza legislativa regionale in materia elettorale, la Corte con la sentenza n. 196/2003 ha elaborato un vero e proprio *vademecum* per le regioni. In primo luogo, la Corte ha stabilito il principio di continuità, per cui *"a seguito della riforma le leggi statali conservano la loro efficacia in virtù del principio della continuità e fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei consigli regionali spetta ormai alle regioni"* che possono esercitarla anche in assenza dei principi statali fondamentali in materia e ricavandoli dalla legislazione statale preesistente (sent. 282/2002).

In secondo luogo, ha legittimato la tecnica normativa del recepimento della legge n. 108 del 1968, con le successive integrazioni e modificazioni, adottata in particolare dalle leggi elettorali delle regioni Lazio e Puglia: la Corte costituzionale ha precisato la portata del

recepimento nel senso che la legge regionale adotta *per relationem* norme di contenuto identico a quelle della legge statale su alcune delle quali gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole e dando vita a una legge regionale composita: il recepimento, la modifica e la parziale sostituzione è legittima quando concerne contenuti rientranti nella competenza legislativa regionale, ossia gli aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali.

Il trasferimento dallo Stato alle regioni della competenza in discussione e la conservazione in capo allo Stato della sola determinazione dei principi fondamentali in materia hanno indotto un mutamento sostanziale del sistema: da un lato, la legge statale pone i principi e, dall'altro, la legge regionale disciplina i requisiti formali del procedimento elettorale regionale, i quali, dovendo la competizione elettorale essere necessariamente improntata al principio della par condicio, costituiscono l'ossatura portante di detto procedimento.

Sotto questo profilo, la competenza ad adottare norme interpretative, che potremmo definire una competenza “accessoria” non “autonoma” perché collegata formalmente e materialmente all'atto interpretato, segue la competenza principale della potestà legislativa: allo Stato spetta la competenza a “interpretare” le norme di principio e alla regione le norme “di dettaglio”. Questo principio è stato espresso nel ricorso ex art. 127 Cost. alla Corte costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri n. 44 del 12 agosto 2008, a proposito di un caso di interpretazione autentica di una legge statale da parte di una legge regionale: *“perché possa aversi interpretazione autentica occorre che vi sia coincidenza tra il soggetto cui risale la disposizione interpretata e quello cui risale la disposizione interpretante: così come lo Stato non può interpretare autenticamente una legge regionale, a maggior ragione non può la regione interpretare autenticamente una legge statale” poiché la legge di interpretazione autentica “è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una “soggettiva” volontà “chiarificatrice” del suo autore” il che implica che “l’emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell’organo legiferante” (cfr. C. cost. sent. 232/2006)”*.

Un decreto-legge secundum Constitutionem per “salvare” la lista del Pdl

Giuseppe Ugo Rescigno

Come io ritengo dovesse essere risolto secondo Costituzione il caso della mancata presentazione della lista del PDL per le elezioni del Consiglio della Regione Lazio

I presupposti che do per accertati sono i seguenti: a) il fatto che il responsabile della lista PDL si è presentato all'ufficio competente scaduto il termine; b) la conseguenza giuridica inoppugnabile per cui la presentazione di una lista oltre il termine è inammissibile secondo la legislazione vigente nel momento in cui il fatto si è realizzato, e dunque la lista PDL fino a questo punto giuridicamente non esiste, non può figurare nella scheda elettorale, non può essere votata (l'argomento della forma contro la sostanza è risibile: qui non si tratta di un errore nella certificazione di un dato che in realtà esiste, come accade quando si richiede un certificato di cittadinanza, e l'interessato che pure è cittadino italiano si dimentica di presentarlo, e simili; in casi come questo è ragionevole che venga assegnato un termine all'interessato affinché integri la documentazione, visto che effettivamente è cittadino italiano, o in altri casi presenta effettivamente quel requisito richiesto dalle norme; nel caso in questione il termine è stabilito a tutela della eguaglianza e certezza di tutti, e non può essere violato da uno a danno degli altri: la forma qui è sostanza).

Sta di fatto che la lista esclusa è quella del maggior partito italiano, che la sua esclusione (peraltro da esso provocata e solo ad esso imputabile) altera gravemente la competizione elettorale, ha provocato un vasto e pericoloso sommovimento di massa in tutto il Paese, apre scenari politici inquietanti e imprevedibili, fino al collasso dell'intero sistema politico-costituzionale. Questo è quello che io penso e che verosimilmente ha pensato e continua a pensare il Presidente della Repubblica che ha emanato il decreto-legge per ora effettivamente in vigore.

Questo è uno di quei casi assolutamente eccezionali corrispondenti alla lettera ed allo spirito dell'art. 77 Costituzione, di cui negli anni quasi tutti, politici, parlamento, governi, presidenti delle Camere, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, hanno fatto e fanno scempio, ma che pure resta e può essere in questo caso correttamente usato (sperando che in tal modo tutti i soggetti prima elencati, dovendo per una volta fare un uso corretto ed eccezionale

dell'art. 77, si ravvedano e smettano di abusare in modo così scandaloso di questo strumento).

Anzitutto si deve far fronte ad una caso concreto e specifico, cioè, come dice l'art. 77, si deve emanare un provvedimento (con forza di legge), non una legge; in secondo luogo necessario e urgente non è il provvedimento per il suo contenuto, ma il provvedere, cioè il fatto che questo provvedimento, di per sé illegittimo perché contrario al diritto vigente, serve però a placare gli animi, ristabilire un clima produttivo nel quale tutti i partecipanti alla competizione possano dedicarsi ai programmi politici ed alla scelta delle persone, scongiurare il pericolo di risse, provocazioni, scontri di piazza, tensioni gravi, rischi addirittura per la tenuta del tessuto democratico.

Si tratta dunque di un decreto-legge che non tocca minimamente la legislazione vigente ma, con forza di legge e salva la conversione in legge delle Camere, ordina agli uffici competenti di ammettere entro un termine breve stabilito dallo stesso decreto la presentazione fuori termine della lista PDL nella Regione Lazio, e in tal modo permette agli elettori di votare se vogliono per questa lista e scongiura ogni pericolo tra quelli sopra elencati.

Non quindi il ridicolo e incostituzionale decreto-legge grottescamente definito di interpretazione autentica, non la modificazione a procedimento già iniziato (quindi con efficacia retroattiva) della legislazione vigente con norme generali che anziché risolvere il problema ne aprono uno ancora più grande per il futuro, data la inconsistenza delle disposizioni introdotte, ma un decreto-legge onesto e veritiero che corrisponde in tutto al modello disegnato dall'art. 77.

Lo scrivo per rendere più evidente la mia posizione:

Il Presidente della Repubblica

Visto ecc.

Considerato che il Partito della Libertà non ha presentato entro i termini nella Regione Lazio la propria lista e che pertanto secondo la legislazione vigente tale lista non potrebbe partecipare alle elezioni in tale Regione;

Considerato che tale fatto ha provocato e sta provocando sommovimenti popolari gravi e pericolosi per la tenuta della democrazia in Italia

Decreta:

1. Gli uffici elettorali competenti per la regione Lazio debbono ricevere la lista del Partito della Libertà purché tale lista venga presentata entro le ore ... del giorno ..., sia accompagnata da tutta la documentazione richiesta dalla legislazione vigente, sia in tutto eguale a quella che intendeva presentare nei termini e che per suo errore non ha presentato.

Seguono le formule consuete. E' ovvio che tal decreto-legge, se le Camere sono d'accordo, va convertito immediatamente in legge, oppure immediatamente non convertito con quel che ne consegue.

Naturalmente, se questo è il vero ed eccezionale decreto-legge, serietà istituzionale esige che da questo ipotizzato decreto-legge tutti smettano di usare impropriamente questo strumento, così come vuole il testo costituzionale.

Dixi et salvavi animam meam.

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

Alfonso Celotto

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

* Pubblicato anche in www.giustamm.it.

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 prospettatami 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

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

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 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.

principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”.

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 sè l'interpretazione autentica consiste nel porre norme (che interpretano precedenti disposizioni) e non certo prevedimenti.

Mi pare che ce ne sia abbastanza per attendere che sia la Corte costituzionale a pronunciarsi.

PARTE SECONDA

DOCUMENTI

Testo a fronte del decreto salva-liste e delle norme vigenti da esso interpretate

(a cura di Astrid - Alessandra Miraglia)

Testo del decreto-legge 5 marzo 2010 , n. 29 “Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”	Testo della legge 17 febbraio 1968, n. 108 “Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale” <i>(Artt. 9 e 10)</i>
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	
Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;	
Vista la legge 17 febbraio 1968, n. 108;	
Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di consentire il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010 tramite interpretazione autentica degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, assicurando il favor electionis secondo i principi di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione;	
Ritenuto che tale interpretazione autentica e' finalizzata a favorire la più ampia corrispondenza delle norme alla volontà del cittadino elettore, per rendere effettivo l'esercizio del diritto politico di elettorato attivo e passivo, nel rispetto costituzionalmente dovuto per il favore nei confronti della espressione della volontà popolare;	
Ravvisata l'esigenza di assicurare l'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo costituzionalmente tutelati a garanzia dei fondamentali valori di coesione sociale, presupposto di un sereno e pieno svolgimento delle competizioni elettorali;	
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 5 marzo 2010;	
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'interno;	
Emana il seguente decreto-legge:	
Articolo 1.	Articolo 9.
<i>(Interpretazione autentica degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).</i>	<i>(Liste di candidati).</i>

1. 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.	1. 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; a tale scopo, per il periodo suddetto, la cancelleria del tribunale rimane aperta quotidianamente, compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20.
	2. Le liste devono essere presentate: a) da almeno 750 e da non più di 1.100 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 100.000 abitanti; b) da almeno 1.000 e da non più di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 100.000 abitanti e fino a 500.000 abitanti; c) da almeno 1.750 e da non più di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; d) da almeno 2.000 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti .
2. 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, purchè tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della autenticazione delle firme non e' comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la	3. La firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della L. 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto.

mananza 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.	
	4. Nessun elettore può sottoscrivere più di una lista di candidati.
	5. Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere nel collegio e non inferiore ad un terzo arrotondato alla unità superiore.
	6. Di tutti i candidati deve essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita, e la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l'ordine di presentazione.
	7. È consentito presentare la propria candidatura in un massimo di tre circoscrizioni purché sotto lo stesso simbolo. L'Ufficio centrale circoscrizionale, entro 12 ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati, invia le liste stesse all'ufficio centrale regionale il quale, nelle 12 ore successive, sentiti i rappresentanti di lista, cancella le candidature eccedenti il limite di cui sopra e le rinvia, così modificate, agli uffici centrali circoscrizionali.
	8. Con la lista dei candidati si deve presentare inoltre: 1) i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni ai quali appartengono i sottoscrittori della dichiarazione di presentazione della lista, che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della circoscrizione. I sindaci devono, nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta, rilasciare tali certificati; 2) la dichiarazione di accettazione della candidatura di ogni candidato. La candidatura

	deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco o da un notaio, da un pretore o da un giudice conciliatore. Per i cittadini residenti all'estero, l'autenticazione della firma deve essere richiesta da un ufficio diplomatico o consolare. La dichiarazione di accettazione della candidatura deve contenere l'esplicita dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55 ; 3) il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica di ciascun candidato ; 4) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare. Non è ammessa la presentazione di contrassegni identici o confondibili con quelli presentati in precedenza o con quelli notoriamente usati da altri partiti o gruppi politici. Non è ammessa inoltre la presentazione, da parte di chi non ha titolo, di contrassegni riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli che, per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, possono trarre in errore l'elettore. Non è neppure ammessa la presentazione di contrassegni riproducenti immagini o soggetti religiosi .
	9. La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere l'indicazione di due delegati autorizzati a designare, personalmente o per mezzo di persone da essi autorizzate con dichiarazione autenticata dal notaio, i rappresentanti della lista presso ogni seggio e presso l'ufficio centrale circoscrizionale.
	Articolo 10.

	<i>(Esame ed ammissione delle liste - Ricorsi contro l'eliminazione delle liste o di candidati).</i>
	1. L'Ufficio centrale circoscrizionale, entro ventiquattro ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati: 1) verifica se le liste siano state presentate in termine, siano sottoscritte dal numero di elettori stabilito e comprendano un numero di candidati inferiore al minimo prescritto; dichiara non valide le liste che non corrispondano a queste condizioni e riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero di candidati superiore a quello dei seggi assegnati alla circoscrizione, cancellando gli ultimi nomi; ricusa i contrassegni che non siano conformi alle norme di cui all'articolo precedente; 2) cancella dalle liste i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, o per i quali manca la prescritta accettazione o la stessa non è completa a norma dell'articolo 9, ottavo comma ; 3) cancella dalle liste i nomi dei candidati che non abbiano compiuto e che non compiano il 21° anno di età al primo giorno delle elezioni, di quelli per i quali non sia stato presentato il certificato di nascita, o documento equipollente, o il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica; 4) cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione.
	2. I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa sera, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista.

	3. L'Ufficio centrale circoscrizionale torna a radunarsi l'indomani alla ore 9 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti o un nuovo contrassegno e deliberare seduta stante.
	4. Le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista.
3. 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 è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo.	5. Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 24 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale regionale.
	6. Il ricorso deve essere depositato entro detto termine a pena di decadenza, nella cancelleria dell'Ufficio centrale circoscrizionale.
	7. Il predetto Ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale regionale, il ricorso con le proprie deduzioni.
	8. L'Ufficio centrale regionale decide nei due giorni successivi.
	9. Le decisioni dell'Ufficio centrale regionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali.

4. 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.	
Articolo 2.	
<i>(Norma di coordinamento del procedimento elettorale).</i>	
1. Limitatamente alle consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010, l'affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse deve avvenire, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione.	
Articolo 3.	
<i>(Entrata in vigore).</i>	
1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.	

Dato a Roma, addì 5 marzo 2010

Il Presidente Napolitano risponde ai cittadini

Signor Presidente della Repubblica,

le chiedo di non firmare il decreto interpretativo proposto dal governo in quanto in un paese democratico le regole non possono essere cambiate in corso d'opera e a piacimento del governo, ma devono essere rispettate da tutte le componenti politiche e sociali per la loro importanza per la democrazia e la vita sociale dei cittadini italiani.

Confidando nella sua serenità e capacità di giudizio per il bene del Paese e nel suo alto rispetto per la nostra Costituzione.

Cordiali saluti

Alessandro Magni

Signor Presidente Napolitano,

sono a chiederle di fare tutto quello che lei può per lasciarci la possibilità di votare in Lombardia chi riteniamo che ci possa rappresentare. Se così non fosse, sarebbe un grave attentato al diritto di voto.

In fede

M. Cristina Varenna

Egregio signor Magni, gentile signora Varenna,

ho letto con attenzione le vostre lettere e desidero, vostro tramite, rispondere con sincera considerazione per tutte le opinioni dei tanti cittadini che in queste ore mi hanno scritto.

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 prospettatami 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 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.

Cordialmente

Giorgio Napolitano



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 491 del 2010, proposto da:

- Roberto Formigoni, in proprio e quale candidato alla Presidenza della Giunta Regionale della Lombardia per la lista “Per la Lombardia”, rappresentato e difeso dall'avv. Beniamino Caravita di Toritto, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Milano, Foro Bonaparte n. 70;

contro

- Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano, in persona del legale rappresentante pro-tempore, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, U.T.G. - Prefettura di Milano, in persona del Prefetto pro-tempore, Ministero della Giustizia; in persona del Ministro pro-tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliati per legge in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti di

- Marco Cappato, n.c.;

- Lista Bonino Pannella, rappresentata e difesa dagli avvocati Simona Viola e Mario Bucello, elettivamente domiciliata in Milano via Mozart n. 9;

- Vittorio Agnoletto, n.c.;

- Lista Federazione per la Sinistra, n.c.;
- Vito Crimi, n.c.;
- Lista Movimento 5 Stelle Lombardia, n.c.;
- Lorenzo Lipparini, n.c.;
- Filippo Penati, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Ferdinando Ceserani e Marco Locati, con domicilio eletto presso Marco Locati in Milano, via dei Pellegrini n. 24;
- Lista Penati Presidente, rappresentata e difesa dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Ettore Martinelli, Marilisa D'Amico, Ileana Rosaria Alesso, con domicilio eletto presso Vittorio Angiolini in Milano, Galleria del Corso n. 1;
- Savino Pezzotta e Lista U.D.C., rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Basile e Pierluigi Mantini, con domicilio eletto presso Pierluigi Mantini in Milano, via Morigi n. 2/A;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- 1 - della delibera dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano del 1 marzo 2010 che, in accoglimento dell'esposto del Sig. Lorenzo Lipparini - delegato alla presentazione della lista "Bonino-Pannella" - ha deliberato l'esclusione della lista "Per la Lombardia" dalla competizione elettorale per il rinnovo della compagine amministrativa della Regione Lombardia fissata per il 28 e 29 marzo 2010;
- 2 – della delibera del suddetto Ufficio Centrale Regionale del 3 marzo 2010 recante il rigetto del ricorso presentato dai delegati della lista "Per la Lombardia" teso ad ottenere la riammissione della lista stessa alla tornata elettorale in questione;
- 3 – degli atti presupposti e/o connessi;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intime; nonché, di Filippo Penati, della Lista Penati Presidente, della lista U.D.C., di Savino Pezzotta e della Lista Bonino Pannella;

Visto il decreto Presidenziale di questo TAR inaudita altera parte n.206 del 05.03.2010;

Visti gli artt. 19 e 21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 il dott. Adriano Leo e uditi i difensori delle parti, ai quali è stato dato l'avviso che la causa potrà essere decisa con sentenza in forma semplificata, come specificato nel verbale;

Considerato che il Collegio non ritiene di doversi discostare dal proprio orientamento, già espresso con le sentenze nn. 3868 e 3869 del 29/05/2009, a proposito della impugnabilità immediata degli atti di non ammissione di liste alle competizioni elettorali;

Considerato, altresì, che la legittimità di tale orientamento risulta suffragata da quanto espresso di recente dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 90/2009, in cui la stessa Consulta ha preso atto dell'assenza di un "diritto vivente" in ordine alla interpretazione fornita dall'Adunanza Plenaria nella nota decisione n.10/2005, a proposito della non immediata impugnabilità degli atti de quibus (cfr. in tal senso Consiglio di Stato ordinanza n. 1744 del 01/04/2008);

Ritenuto, poi, quanto al merito dell'odierno ricorso, che appare fondata la prima censura esposta dai ricorrenti poiché il procedimento previsto dall'art. 10 della legge n. 108/1968 non sembra lasciare spazio all'esercizio del potere di autotutela o, comunque, di revisione dei risultati dell'atto di ammissione delle liste, a parte il

rimedio di cui al comma V° dell'art. cit. che, tuttavia, si riferisce in modo tassativo all'impugnazione delle decisioni di eliminazione delle liste o dei candidati (cfr., sul punto relativo alla mancanza, in subiecta materia, di un potere specifico di revoca dell'ammissione delle liste, Consiglio di Stato, ordinanza n. 1419/2005);

Considerato che, nel caso in esame, è indubbio che l'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Milano avesse già espresso la sua decisione in termini di ammissione della lista in questione, come chiaramente emerge dal verbale delle operazioni elettorali relative al controllo della lista "Per la Lombardia", che risultano iniziate alle ore 11,50 del 27 febbraio 2010 e terminate il giorno successivo (28/02/2010) alle ore 12,00 (cfr. all. n. 1 del ricorso);

Ritenuto, pertanto, che sussistono gli estremi di cui all'art. 21, ultimo comma, legge n. 1034/1971;

P.Q.M.

Accoglie la formulata domanda cautelare e, per l'effetto, sospende gli atti impugnati e dichiara ammessa la lista "Per la Lombardia" alla competizione elettorale di che trattasi, come già disposto dall'Ufficio Centrale Regionale nella decisione assunta col verbale di ammissione datato 27-28 febbraio 2010 sopra citato.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Milano nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente, Estensore

Concetta Plantamura, Referendario

Antonio De Vita, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/03/2010

IL SEGRETARIO



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni,
Sul ricorso numero di registro generale 491 del 2010, proposto da:
Roberto Formigoni, in proprio e quale candidato alla Presidenza della Giunta Regionale della Lombardia per la lista “Per la Lombardia”, rappresentato e difeso dall'avv. Beniamino Caravita di Toritto ed e elettivamente domiciliato presso il medesimo in Milano, Foro Bonaparte, 70;

contro

Ufficio Centrale Regionale presso la Corte D'Appello di Milano, in persona del legale rappresentante pro-tempore, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., U.T.G. – Prefettura di Milano, in persona del Prefetto pro tempore, Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliata per legge in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti di

Marco Cappato, n.c.;

Lista Bonino Pannella, rappresentata e difesa dagli avv. Simona Viola e Mario

Bucello, elettivamente domiciliato in Milano, Via Mozart, 9;
 Vittorio Agnoletto, n.c.;
 Lista Federazione per la Sinistra, n.c.;
 Vito Crimi, n.c.;
 Lista Movimento 5 Stelle Lombardia; n.c.;
 Lorenzo Lipparini, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Bucello, Simona Viola,
 con domicilio eletto presso avv. Mario Bucello in Milano, via Mozart, 9;
 Filippo Penati, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Ferdinando Ceserani e
 Marco Locati, con domicilio eletto presso l'avv. Marco Locati in Milano, via dei
 Pellegrini, 24;
 Lista Penati Presidente, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco
 Cuniberti, Ettore Martinelli, Marilisa D'Amico, Ileana Rosaria Alesso, con
 domicilio eletto presso Vittorio Angiolini in Milano, Galleria del Corso, 1;
 Savino Pezzotta e lista U.D.C., rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Basile,
 Pierluigi Mantini, con domicilio eletto presso Pierluigi Mantini in Milano, via
 Morigi 2 A;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- 1 - della delibera dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano del 1 marzo 2010 che, in accoglimento dell'esposto del Sig. Lorenzo Lipparini - delegato alla presentazione della lista "Bonino-Pannella" - ha deliberato l'esclusione della lista "Per la Lombardia" dalla competizione elettorale per il rinnovo della compagine amministrativa della Regione Lombardia fissata per il 28 e 29 marzo 2010;
- 2 – della delibera del suddetto Ufficio Centrale Regionale del 3 marzo 2010 recante il rigetto del ricorso presentato dai delegati della lista "Per la Lombardia" teso ad ottenere la riammissione della lista stessa alla tornata elettorale in questione;

3 – degli atti presupposti e/o connessi;..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Vista la domanda di sospensione del provvedimento impugnato presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intime, nonché di Filippo Penati, della Lista Penati Presidente, della lista U.D.C. di Savino Pezzotta, della Lista Bonino Pannella e di Lorenzo Lipparini;

Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 19 e 21 u.c. della Legge 6.12.1971, n.1034;

Udito nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 il relatore dott. Adriano Leo e uditi, altresì i difensori delle parti come specificato nel verbale, ai quali è stato dato l'avviso della possibilità di una decisione in forma semplificata, come specificato nel predetto verbale;

Vista l'ordinanza 6 marzo 2010, n. 208 di questa Sezione recante l'accoglimento della formulata domanda cautelare ed emessa nell'immediatezza in relazione alla situazione di urgenza, nelle more della stesura della sentenza in forma semplificata atta a definire la controversia in tempi brevi;

Nella predetta Camera di Consiglio del 6.3.2010 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio sia ai fini della pronuncia cautelare sia ai fini di pronuncia della merito sul ricorso in oggetto;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato, la parte istante ha impugnato, con gli atti presupposti e/o connessi, i provvedimenti in epigrafe

specificati, dei quali ha sostenuto l'illegittimità sotto vari profili ed ha chiesto l'annullamento previa sospensione.

Si sono costituiti in giudizio i soggetti intimati, come in epigrafe indicati, ed hanno sostenuto l'infondatezza del ricorso chiedendone la reiezione.

Nella Camera di Consiglio del 6 marzo 2010, le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive; indi il Collegio ha fatto presente alle parti, ai sensi dell'art. 21, X c., della legge 1034/71 introdotto dalla legge n. 205/2000, che la controversia di cui al ricorso si sarebbe potuta decidere con sentenza in forma semplificata.

Dopo di che la causa è stata assunta in decisione dal Collegio, anche relativamente alla pronuncia sulla formulata istanza cautelare, la quale ultima è stata, poi, accolta 6.3.2010, n. 208.

DIRITTO

I - Come accennato in narrativa, sono stati impugnati in questa sede gli atti in epigrafe specificati, con i quali l'Ufficio Centrale Elettorale presso la Corte d'Appello di Milano, successivamente ad una già disposta ammissione della Lista "Per la Lombardia" alla prossima competizione elettorale del 28-29 marzo 2010 per il rinnovo dell'Amministrazione Regionale Lombarda, ha, a seguito di esposto della Lista Bonino-Pannella, eliminato da tale competizione elettorale la sopra menzionata lista "Per la Lombardia" e non ha ritenuto in prosieguo di riammetterla su reclamo della stessa.

II. Va preliminarmente vagliata la questione dell'ammissibilità o meno della presente impugnativa, vale a dire la questione della impugnabilità immediata dell'atto di non ammissione di lista a competizione elettorale.

Ricollegandosi ad un orientamento già espresso da questa Sezione (con sentenze nn. 3868 e 3869 del 29.5.2009), al riguardo, nota il Collegio quanto segue:

- da un lato, è da rilevare che l'atto amministrativo di non ammissione di lista si appalesa consistere, non già in una mera "operazione" elettorale -come tale non

lesiva-, ma in una vera e propria manifestazione di volontà (atto negativo di ammissione) che proviene da un Organo Amministrativo sia pure temporaneo (nel caso di specie, l'Ufficio Centrale Regionale) e che - per sua natura - è idonea ad arrecare lesioni nella sfera giuridica di soggetti titolari di interessi legittimi in subiecta materia;

- d'altro lato, il detto atto di manifestazione di volontà di Organo della P.A. si connota come atto collocantesi in una fase antecedente a quella elettorale vera e propria, e precisamente in una fase a sé stante (quella preelettorale) che si apre con l'atto di indizione dei comizi e si chiude - appunto - con l'atto di ammissione o di non ammissione alla competizione elettorale.

La fattispecie ne riecheggia altre che sono pur presenti nel campo del diritto amministrativo.

Quella più pregnante è in tema di appalto, dove c'è: a) un bando emesso dalla Amministrazione con cui si indice la gara e si invitano le imprese idonee a parteciparvi; b) la presentazione di domande da parte di tali imprese; c) la disamina delle inoltrate domande ad opera di un Organo Amministrativo; d) da ultimo, l'atto finale di questa fase che reca la pronuncia sull'ammissione o non ammissione delle imprese che hanno presentato domanda.

Orbene, sia nella ipotesi che qui interessa (quella elettorale) e sia nell'altra (quella dell'appalto) la prima fase è completa e a sé stante e si conclude nello stesso modo, vale a dire con un autonomo atto finale che può incidere sulla sfera giuridica di un titolare di interesse legittimo e che, in ragione di ciò, deve poter essere singolarmente impugnato da detto soggetto in via immediata.

Ciò è pacificamente ammesso dalla giurisprudenza in materia di appalto. Altrettanta uniformità di orientamento giurisprudenziale non si riscontra nella materia elettorale.

Al riguardo, per decenni si è statuito che fosse possibile una immediata impugnativa dell'atto de quo alla quale, tuttavia, doveva poi seguire, ad elezioni avvenute ed a pena di improcedibilità, la impugnazione del successivo atto elettorale di proclamazione degli eletti.

Di recente, però, si è affermata una giurisprudenza di segno opposto (Cons. St. , A.P. , 24.11.2005 n. 10), e cioè quella che afferma l'impugnabilità dell'atto di "ricusazione" di lista solo in epoca successiva alle intervenute elezioni: prospettazione che viene ancorata al disposto dell'art. 83/11, primo comma, del T.U. n. 570/1960 (dettato per le elezioni comunali, ma applicabile anche alle elezioni provinciali ed alle elezioni regionali) a mente del quale "contro le operazioni per le elezioni dei consiglieri comunali successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore..., o chiunque altro vi abbia interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione del contenzioso elettorale (ora T.A.R.) con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti".

Quest'ultima tesi, alla quale si è adeguata gran parte della giurisprudenza, non è condivisa da altra giurisprudenza amministrativa.

In contrario avviso si pongono talune pronunce del Consiglio di Stato e di T.A.R.: più precisamente, Cons. St., V, 16/5/2006 n. 2368; Cons. St., V, 23/5/2006 nn. 2490, 2491, 2492 e 2493; T.A.R. Sardegna 8/2/2007 n. 89; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 1/12/2008 n. 1267 e n. 1268: tali pronunce affermano la immediata impugnabilità delle esclusioni di liste da competizioni elettorali "in considerazione della necessità più volte sottolineata dalla Corte Costituzionale di assicurare piena tutela alla res integra, in relazione all'art. 24 Cost." (così Cons. St., V, 16/5/2006 n. 2368) e tenuto altresì conto che, "ai sensi dell'art. 113 Cost., contro gli atti della Pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giustizia ordinaria o amministrativa e

tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti” (così, il citato T.A.R. Abruzzo n. 1268/2008).

Ora, con riguardo all’evidenziato problema della impugnabilità immediata o meno degli atti di esclusione di lista da competizione elettorale e, quindi, con riguardo all’immediata impugnabilità degli atti gravati in questa sede, il Collegio ritiene di non potersi pronunciare in conformità alla sopra richiamata decisione - restrittiva - dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.10 del 2005, e ciò sia per le condivisibili ragioni evidenziate dalla successiva giurisprudenza di contrario avviso (richiamo ai principi di cui agli artt. 24 e 113 Cost.) e sia per le seguenti ulteriori considerazioni:

- a) il citato art. 83/11, primo comma, si riferisce solo ad “operazioni” elettorali, e non già ad atti amministrativi inerenti alla materia in questione che sono vere e proprie manifestazioni di volontà dell’Amministrazione;
- b) parimenti si riferisce solo alle operazioni elettorali, e non già ad atti o provvedimenti amministrativi, l’art. 6 L. n. 1034/1971 che assegna alla giurisdizione amministrativa i ricorsi elettorali.

Dalla normativa ora richiamata (interpretata secondo la regola ermeneutica di cui all’art. 12 – c.1 – delle disposizioni preliminari al codice civile) discende, pertanto, a parere del Collegio, che i ricorsi proponibili solo ad elezioni avvenute sono esclusivamente quelli che si dirigono avverso mere operazioni elettorali, e non già gli altri – come quello qui in considerazione- che si dirigono avverso veri e propri provvedimenti emessi nella fase preelettorale.

Né può sostenersi che i provvedimenti di non ammissione di liste elettorali per il solo fatto di collocarsi temporalmente nella fase antecedente alle votazioni elettorali assumano, per ciò stesso, la connotazione di “operazioni elettorali” e, pur

nella diversità della loro valenza, siano solo per questo assoggettate alle regole di impugnabilità successiva di cui alle sopra citate norme.

A parere del Collegio, dovendosi dare risalto alla sostanza delle determinazioni amministrative in questione, deve ribadirsi che gli atti di non ammissione di liste elettorali sono e restano autonomi provvedimenti amministrativi che, ove lesivi di posizioni soggettive, debbono poter essere impugnate con gli ordinari ricorsi proponibili davanti alla giurisdizione amministrativa (cfr., in tal senso, ordinanza Cons. St., V, 1/4/2008 n. 1744).

A completamento delle considerazioni svolte può inoltre osservarsi che, con indirizzo condivisibile, l'immediata impugnabilità degli atti di non ammissione di liste elettorali è stata altresì ancorata ai principi di cui agli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed agli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia Europea in tema di tutela dei cittadini avverso atti amministrativi immediatamente lesivi (cfr. T.A.R. Trento 10/10/2008 n. 254 e T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 1/12/2008 n. 1267).

La condivisibilità di siffatto orientamento risulta suffragata da quanto espresso di recente dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 90/2009 con cui la stessa Consulta ha preso atto dell'assenza di un "diritto vivente" (in ordine alla interpretazione fornita dall'Adunanza Plenaria nella citata decisione n. 10/2005) a proposito della non immediata impugnabilità degli atti de quibus.

Per quanto sopra notato, pertanto, il ricorso ordinario in epigrafe è da ritenere pienamente ammissibile.

III – Si può ora passare alla disamina del merito della controversia.

Il ricorso è fondato, dovendosi condividere l'assorbente doglianza (contenuta nel primo motivo di gravame) con cui si assume – in sostanza – che la pronunciata esclusione della lista elettorale "Per la Lombardia" (esclusione direttamente disposta con il primo degli atti impugnati e poi "ribadita" con il secondo di tali atti)

sarebbe illegittima per violazione dell'art. 10 legge 17.2.1968, n. 108 (come modificato dall'art. 1, c. 11, della L. 23 febbraio 1995, n. 43): norma che regola l'attività affidata dal legislatore all'Ufficio Centrale presso la Corte d'Appello ed estrinsecantesi sia per il controllo delle liste che vengono presentate nelle competizioni elettorali, sia per le successive decisioni in ordine all'ammissione o meno di dette liste nelle competizioni medesime.

Ed invero, la testè citata norma, intitolata "Esame ed ammissione di liste o di candidati. Ricorsi contro la eliminazione di liste o di candidati" statuisce quanto segue:

- "L'ufficio centrale circoscrizionale, entro 24 ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati", effettua la verifica delle liste (punto 1) ed apporta correzioni alle liste presentate per quanto attiene ai relativi candidati (punti 2, 3 e 4).
- . "I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa sera, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista".
- " L'Ufficio centrale circoscrizionale torna a radunarsi l'indomani alle ore 9 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti o un nuovo contrassegno e deliberare seduta stante".
- "Le decisioni dell'ufficio centrale circoscrizionale sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista".
- "Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 24 ore dalla comunicazione, ricorrere all'ufficio centrale regionale".
- "Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella cancelleria dell'ufficio centrale circoscrizionale".
- " Il predetto ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'ufficio centrale regionale, il ricorso con le proprie deduzioni".

- “ L’ufficio centrale regionale decide nei due giorni successivi”.

.- “ Le decisioni dell’ufficio centrale regionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli uffici centrali circoscrizionali”.

Orbene, al riguardo è da notare quanto segue:

a) anzitutto, a parere del Collegio, va osservato che le disposizioni recate dal citato art. 10 contengono la previsione di una tempistica ben precisa quanto alle singole attività da porsi in essere dall’ufficio centrale, sì da far ritenere che ciascuna di dette attività deve necessariamente essere espletata entro un termine perentorio.

Ed infatti, per quanto attiene ai vari controlli ad esso demandati ai punti 1), 2), 3) e 4), l’ufficio centrale può effettuarli soltanto “entro ventiquattro ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati”.

E’, poi, disposto che, entro la sera stessa del giorno in cui si sono concluse le operazioni di cui sopra i delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione delle contestazioni e modificazioni della lista operate dall’ufficio centrale e che, all’indomani degli effettuati controlli, alle ore 9, abbia luogo un’ ulteriore seduta dell’ufficio centrale nella quale solamente ai delegati delle liste contestate o modificate è data la possibilità di essere ascoltati e di produrre documenti; dopodichè l’ufficio centrale è tenuto ad assumere “seduta stante” le determinazioni del caso, le quali ultime devono poi essere “comunicate nella stessa giornata ai delegati di lista”;

b) indi, va osservato che la norma, al n. 5, prevede unicamente un ricorso avverso l’eliminazione di liste o di candidati da proporsi dai delegati delle liste o dei candidati eliminati, e per di più da effettuarsi da tali delegati entro e non oltre le ventiquattro ore dalla comunicazione da loro ricevuta ai sensi del n. 4 della norma in discorso (termine espressamente definito come decadenziale dal punto 6 della norma stessa).

Da quanto sopra evidenziato appare chiaro, a parere del Collegio, che gli unici ricorsi ammissibili avverso determinazioni dell'ufficio centrale sono quelli esperibili dai delegati di liste o di candidati eliminati (cfr. punto 5 della norma) e che, una volta scaduti tutti i termini di legge sopra specificati, i delegati delle liste o dei candidati eliminati non hanno più la possibilità di sollevare contestazioni o proporre ricorsi all'ufficio centrale. Dall'assetto complessivo della norma discende necessariamente che anche l'ufficio centrale regionale non ha più alcun autonomo potere di procedere ad un riesame di profili già fatti oggetto di verifica e non censurati dai soli soggetti legittimati (delegati di liste o di candidati eliminati).

In particolare, quindi, per quel che qui interessa, deve ritenersi che l'ufficio centrale regionale non possa più procedere, neppure di sua iniziativa all'esclusione di una lista già ammessa.

Ora, nel caso di specie, la lista "Per la Lombardia" era stata ammessa alla competizione elettorale di cui trattasi in data 28 febbraio 2010, dopo apposita verifica di congruità, come risulta dal verbale 27/28 febbraio 2010 dell'Ufficio Centrale presso la Corte d'Appello di Milano. Con tale ammissione, pertanto, l'ufficio centrale aveva ormai esaurito il suo potere di controllo e di decisione ex citato art. 10 L. 108/1968 e successive modificazioni. Ciò stante, appare evidente che l'Ufficio Centrale non poteva, né di sua iniziativa, e né su esposti di terzi non legittimati, procedere a nuovi controlli e/o nuove verifiche in ordine alla lista de qua.

Né, in contrario, può assumersi che in subiecta materia sussista un generale potere di autotutela in capo all'Ufficio Centrale posto che la particolarità della materia elettorale non consente incertezze e prevede termini ben precisi per l'adozione di provvedimenti di ammissione o di eliminazione di liste o di candidati, nonché per la risoluzione delle relative controversie in sede amministrativa.

Per le osservazioni fin qui svolte, gli atti impugnati, in quanto – in sostanza – risolvendosi entrambi in una eliminazione della lista “Per la Lombardia”, sono da ritenere inficiati dal denunciato vizio di violazione dell’art. 10 della citata legge n. 108/1968.

Il ricorso va, quindi, accolto (rimanendo assorbite le censure non vagliate) e, per l’effetto, vanno annullati gli atti con esso impugnati.

Per quanto attiene alle spese processuali, si ravvisano giusti motivi per compensarle tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo della Lombardia, Sezione IV, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto, annulla gli atti con esso impugnati e dichiara “ammessa” la lista “Per la Lombardia” alla competizione elettorale di cui trattasi, come già disposto dall’Ufficio Centrale Regionale nella decisione assunta con il verbale di ammissione datato 27/28 febbraio 2010 indicato in motivazione.

Spese compensate .

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Milano nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 con l’intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente, Estensore

Concetta Plantamura, Referendario

Antonio De Vita, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 2078 del 2010, proposto dall' Associazione Politica Nazionale "Il Popolo della Libertà" nonché dai signori Giorgio Polesi e Alfredo Milioni, rappresentati e difesi dagli avvocati Ignazio Abrignani, Enrico Lubrano, Filippo Lubrano, Luigi Medugno, Elisabetta Rampelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Medugno in Roma, via Panama, 58;

contro

l'Ufficio Centrale Regionale della Corte D'Appello di Roma, il Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

dell'Italia dei Valori, Comitato Emma Bonino, Federazione della Sinistra, Partito Democratico, Verdi per Bonino, Lista Civica Cittadini e Cittadine per Bonino, Partito Socialista Italiano – PSI, Fiorella Mancuso e lista "Emma Bonino e Marco Pannella", rappresentate e difese dagli avv. Giovanni Pesce, Giuseppe Rossodivita, con domicilio eletto presso Giovanni Pesce in Roma, via XX Settembre, 1; Marco Olivieri e la Lista "U.D.C.- Unione dei Democratici Cristiani e dei

Democratici di Centro(UNIONE DI CENTRO)”, rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Galoppi, con domicilio eletto presso Giovanni Galoppi in Roma, via Gregoriana, 56;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Movimento dei Valori, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Di Domenico, Maria De Meis, con domicilio eletto presso Mario Di Domenico in Roma, Circ.Ne Nomentana, 488;

Renata Polverini, rappresentata e difesa dall'avv. Piero D'Amelio, con domicilio eletto presso Piero D'Amelio in Roma, via della Vite, 7;
Francesco Lollobrigida, Marco Mattei, Luca Malcotti, Massimo Cacciotti, Gigliola Brocchieri, Francesca Mariani, Giuseppe Cangemi, Carlo De Romanis, Donato Robilotta, Paolo Pollack, Adriano Palozzi, Roberto Rastelli, Pietro Di Paolantonio, rappresentati e difesi dagli avv. Marta Negroni, Elisabetta Rampelli, Stefano De Paolis, con domicilio eletto presso Elisabetta Rampelli in Roma, via Cicerone, 28;
ad opponendum:

Francesco Pieroni, Lista “Partito Democratico per Bonino” rappresentato e difeso dagli avv. Vincenzo Cerulli Irelli, Gianluigi Pellegrino, Francesco Rosi, Federico Vecchio, con domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, corso Rinascimento, 11;

Perugia M.Cristina, De Petris Loredana, Fredda Angelo, Furfaro Marco, Lista “Sinistra Ecologia e Libertà”, rappresentati e difesi dagli avv. Luca Di Raimondo, Luigi Conti, con domicilio eletto presso Luca Di Raimondo in Roma, via della Consulta, 50;

Movimento Difesa del Cittadino, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, c.so del Rinascimento N.11;

Luigi Nieri, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rosaria Damizia, Arturo Salerni, con domicilio eletto presso Arturo Salerni in Roma, viale Carso, 23; Giovanni Patrizi, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Patrizi, con domicilio eletto presso Giovanni Patrizi in Roma, via Tirso, 90; Sergio Rovasio, Diego Sabatinelli, Valeria Manieri, Lista “Emma Bonino e Marco Pannella” rappresentati e difesi dagli avv. Giovanni Pesce, Giuseppe Rossodivita, con domicilio eletto presso Giovanni Pesce in Roma, via XX Settembre, 1; e con l'intervento del comitato FORZA CONSUMATORI e Lista Consumatori, rappresentati e difesi dagli avv. Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso Carlo Rienzi in Roma, viale delle Milizie, 9;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della decisione del 3 marzo 2010 con la quale l'Ufficio Centrale Regionale ha respinto l'appello dei ricorrenti contro il rigetto dell'istanza di riammissione in termini per il deposito della lista "Il Popolo della Libertà" al fine di partecipare alla competizione elettorale del 28/29 marzo 2010.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intime;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum e ad opponendum;

Visti gli artt. 19 e 21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 8 marzo 2010 il 1^Referendario Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che, nelle more della decisione sull'incidente cautelare, è intervenuto il D.L. 5 marzo 2010, n. 29, recante *“Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”*;

Considerato che lo stesso decreto-legge è in vigore dal 6 marzo 2010 e che i sollevati profili di illegittimità costituzionale potranno essere valutati in sede di trattazione del presente ricorso nel merito all'udienza pubblica di questo Tar, già fissata per il 6 maggio 2010;

Considerato che la disposizione di cui all'art.1, comma 3, ultimo periodo, del suddetto decreto-legge, la quale appare costituire esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela giurisdizionale amministrativa, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, stabilisce - pur in assenza di una specifica disciplina della fase cautelare adeguata alle connesse esigenze ordinamentali - che *“Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo”*, e che, pertanto, questo Giudice è tenuto ad esaminare la presente impugnativa e la connessa domanda cautelare, proposta ai sensi dell'art.21 della Legge 6 dicembre 1971, n.1034;

Considerato - avuto preminente riguardo al criterio della “cedevolezza” della normativa statale di dettaglio in seguito all'esercizio della potestà legislativa regionale - che l'art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 29 del 2010, relativo alle specifiche modalità di presentazione delle liste, non può trovare applicazione con riferimento alla fattispecie in esame, atteso che la Regione Lazio con propria legge 13 gennaio 2005, n. 2, ha adottato *“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”*, esercitando così la competenza legislativa ad essa attribuita dall'art.122, primo comma, della Costituzione, nell'ambito dei principi di cui alla legge statale 2 luglio 2004, n.165;

Considerato, in particolare,

- che nella Regione Lazio “il sistema di elezione” di cui all’art.122 della Costituzione è oggi disciplinato “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”, dalla citata Legge regionale n. 2 del 2005;
- che l’art.1 della suddetta Legge Regionale recepisce la preesistente legge statale 17 febbraio 1968, n. 108, ponendo un rinvio di tipo meramente materiale-recettizio, e che le successive disposizioni della medesima legge regionale disciplinano direttamente le modalità di presentazione delle liste, in conformità, d’altronde, con quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che “spetta alla legge della Regione disciplinare il sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente regionale” (cfr. Corte Cost. n. 196/03);
- che quindi, 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 recata dal D.L. n. 29 del 2010 non è applicabile nel presente giudizio;

Considerato, inoltre,

- che alla stregua dell’art.9 della citata legge regionale *“Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del Tribunale di cui all’articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione”*;
- che dalla documentazione acquisita in atti, e in particolare dalle dichiarazioni rese dai Carabinieri presenti e verbalizzate dal Comandante della Legione Carabinieri Lazio-Reparto Servizi Magistratura di Roma, si evince che al momento della scadenza delle ore 12.00, previsto dalla citata norma, e della conseguente delimitazione dell’area di attesa, erano presenti per consegnare la documentazione prescritta solo quattro delegati di lista, tra i quali non figurava alcun delegato di parte ricorrente, e che solo dopo più di mezz’ora un delegato di parte ricorrente cercava di accedere alla predetta area, al fine di poter consegnare la lista e solo

dopo le ore 12.30 veniva individuato all'interno dell'area di attesa un plico incustodito;

- che, ai sensi della citata legge regionale, il competente Ufficio elettorale avrebbe comunque dovuto dichiarare non valida la lista di parte ricorrente in quanto depositata in ritardo e che, d'altro canto, parte ricorrente non allega in giudizio, alla luce di quanto considerato, idonee giustificazioni del ritardo, peraltro già valutate negativamente dal medesimo Ufficio elettorale su istanza di parte ricorrente;

- che comunque - anche qualora, in via ipotetica, si volesse fare applicazione del citato art.1, comma 1, del DL.n. 29 del 2010 - dagli atti risulta che il plico, che asseritamente conteneva la prescritta documentazione ai sensi della citata norma, alle ore 17 veniva prelevato da un delegato di parte ricorrente, che poi si allontanava, e solo alle ore 19.30 la documentazione relativa alla presentazione della lista veniva consegnata da parte ricorrente agli uffici del predetto Reparto dei Carabinieri, che provvedeva ad acquisirla per il solo "mantenimento";

- che non vi è, pertanto, alcuna certezza, né alcun principio di prova riguardo alle circostanze che il delegato di parte ricorrente, che risulta aver fatto ingresso al Tribunale alle ore 11.35 della mattina, fosse "munito della prescritta documentazione" (così come stabilito dal citato art.1, comma 1) e che il plico, rinvenuto nei pressi dell'Ufficio dopo le ore 12.30, contenesse la documentazione poi consegnata al predetto Ufficio dei Carabinieri alle ore 19.30;

Ritenuto, conclusivamente, che alla stregua delle pregresse considerazioni, non sussistono le condizioni necessarie ai fini dell'accoglimento della richiesta misura cautelare;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione II bis, respinge l'istanza cautelare indicata in epigrafe, ai sensi e per gli effetti di cui in premessa.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 8 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere

Mariangela Caminiti, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2010

IL SEGRETARIO



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 2024 del 2010, proposto dal signor Fabio Desideri, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Mannucci, Paolo Nesta, Michele Anastasio Pugliese, Federico Tedeschini, Vitaliana Esposito, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Tedeschini in Roma, l.go Messico, 7;

contro

l'Ufficio Centrale Regionale c/o Corte D'Appello di Roma, l'Ufficio Centrale Circoscrizionale c/o Tribunale di Roma, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; la Regione Lazio, rappresentata e difesa dall'avv. Stefania Ricci, con domicilio eletto presso l'avv. Stefania Ricci in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

nei confronti di

la sig.ra Emma Bonino, non costituita;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Francesco Pieroni e lista "Partito Democratico per Bonino", rappresentati e difesi dagli avv. Vincenzo Cerulli Irelli, Gianluigi Pellegrino, Francesco Rosi, Federico

Vecchio, con domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, corso Rinascimento, 11;

Perugia M. Cristina, De Petris Loredana, Fredda Angelo, Furfaro Marco e lista “Sinistra Ecologia e Libertà”, rappresentati e difesi dagli avv. Luca Di Raimondo, Luigi Conti, con domicilio eletto presso Luca Di Raimondo in Roma, via della Consulta, 50;

Movimento Difesa del Cittadino, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, c.so del Rinascimento N.11;

Diego Sabatinelli, Fiorella Mancuso e lista "Emma Bonino e Marco Pannella", rappresentati e difesi dagli avv. Giovanni Pesce, Giuseppe Rossodivita, con domicilio eletto presso Giovanni Pesce in Roma, via XX Settembre, 1; Luigi Nieri, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rosaria Damizia, Arturo Salerni, con domicilio eletto presso Arturo Salerni in Roma, viale Carso, 23; Danilo Berardi, Cesare Antetomaso e lista “Rifondazione comunista – Comunisti italiani” rappresentati e difesi dagli avv. Pietro Adami, Cesare Antetomaso, con domicilio eletto presso Pietro Adami in Roma, corso D'Italia, 97;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Roma del 3 marzo 2010 di non ammissione della lista circoscrizionale provinciale di Roma "Il Popolo della Libertà - Berlusconi per Polverini" alla competizione elettorale regionale fissata per il 28 e 29 marzo 2010;
- del provvedimento emesso dall'Ufficio Centrale Circoscrizionale presso il Tribunale di Roma il 27 febbraio 2010 comunicato il giorno successivo con il quale viene respinta l'istanza presentata dai ricorrenti in relazione alla presentazione della

lista provinciale PDL dei candidati della Provincia di Roma alle elezioni regionali della Regione Lazio del 28 e 29 marzo 2010.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intime;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum e ad opponendum;

Visti gli artt. 19 e 21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2010 il 1^Referendario Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che, nelle more della decisione sull'incidente cautelare, è intervenuto il D.L. 5 marzo 2010, n. 29, recante "Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione";

Considerato che lo stesso decreto-legge è in vigore dal 6 marzo 2010 e che i sollevati profili di illegittimità costituzionale potranno essere valutati in sede di trattazione del presente ricorso nel merito all'udienza pubblica di questo Tar, già fissata per il 6 maggio 2010;

Considerato che la disposizione di cui all'art.1, comma 3, ultimo periodo, del suddetto decreto-legge, la quale appare costituire esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela giurisdizionale amministrativa, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, stabilisce - pur in assenza di una specifica disciplina della fase cautelare adeguata alle connesse esigenze ordinamentali - che "Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo", e che pertanto questo Giudice è tenuto ad esaminare la presente impugnativa e la connessa

domanda cautelare, presentata ai sensi dell'art.21 della Legge 6 dicembre 1971, n.1034;

Considerato - avuto preminente riguardo al criterio della “cedevolezza” della normativa statale di dettaglio in seguito all’esercizio della potestà legislativa regionale - che l’art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 29 del 2010, relativo alle specifiche modalità di presentazione delle liste, non può trovare applicazione con riferimento alla fattispecie in esame, atteso che la Regione Lazio con propria legge 13 gennaio 2005, n. 2, ha adottato “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”, esercitando così la competenza legislativa ad essa attribuita dall’art.122, primo comma, della Costituzione, nell’ambito dei principi di cui alla legge statale 2 luglio 2004, n.165;

Considerato, in particolare,

- che nella Regione Lazio “il sistema di elezione” di cui all’art.122 della Costituzione è oggi disciplinato “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”, dalla citata Legge regionale n. 2 del 2005;
- che l’art.1 della suddetta Legge Regionale recepisce la preesistente legge statale 17 febbraio 1968, n. 108, ponendo un rinvio di tipo meramente materiale-recettizio, e che le successive disposizioni della medesima legge regionale disciplinano direttamente le modalità di presentazione delle liste, in conformità, d’altronde, con quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che “spetta alla legge della Regione disciplinare il sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente regionale” (cfr. Corte Cost. n. 196/03);
- che quindi, 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 recata dal D.L. n. 29 del 2010 non è applicabile nel presente giudizio;

Considerato, inoltre,

- che alla stregua dell'art.9 della citata legge regionale "Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del Tribunale di cui all'articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione";

- che dalla documentazione acquisita in atti, e in particolare dalle dichiarazioni rese dai Carabinieri presenti e verbalizzate dal Comandante della Legione Carabinieri Lazio-Reparto Servizi Magistratura di Roma, si evince che al momento della scadenza delle ore 12.00, previsto dalla citata norma, e della conseguente delimitazione dell'area di attesa, erano presenti per consegnare la documentazione prescritta solo quattro delegati di lista, tra i quali non figurava alcun delegato di parte ricorrente, e che solo dopo più di mezz'ora un delegato di parte ricorrente cercava di accedere alla predetta area, al fine di poter consegnare la lista e solo dopo le ore 12.30 veniva individuato all'interno dell'area di attesa un plico incustodito;

- che, ai sensi della citata legge regionale, il competente Ufficio elettorale avrebbe comunque dovuto dichiarare non valida la lista di parte ricorrente in quanto depositata in ritardo e che, d'altro canto, parte ricorrente non allega in giudizio, alla luce di quanto considerato, idonee giustificazioni del ritardo, peraltro già valutate negativamente dal medesimo Ufficio elettorale su istanza di parte ricorrente;

- che comunque - anche qualora, in via ipotetica, si volesse fare applicazione del citato art.1, comma 1, del DL.n. 29 del 2010 - dagli atti risulta che il plico, che asseritamente conteneva la prescritta documentazione ai sensi della citata norma, alle ore 17 veniva prelevato da un delegato di parte ricorrente, che poi si allontanava, e solo alle ore 19.30 la documentazione relativa alla presentazione

della lista veniva consegnata da parte ricorrente agli uffici del predetto Reparto dei Carabinieri, che provvedeva ad acquisirla per il solo “mantenimento”;

- che non vi è, pertanto, alcuna certezza, né alcun principio di prova riguardo alle circostanze che il delegato di parte ricorrente, che risulta aver fatto ingresso al Tribunale alle ore 11.35 della mattina, fosse “munito della prescritta documentazione” (così come stabilito dal citato art.1, comma 1) e che il plico, rinvenuto nei pressi dell’Ufficio dopo le ore 12.30, contenesse la documentazione poi consegnata al predetto Ufficio dei Carabinieri alle ore 19.30;

Ritenuto, conclusivamente, che alla stregua delle pregresse considerazioni, non sussistono le condizioni necessarie ai fini dell’accoglimento della richiesta misura cautelare;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione II bis, respinge l’istanza cautelare indicata in epigrafe, ai sensi e per gli effetti di cui in premessa.

La presente ordinanza sarà eseguita dall’Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 marzo 2010 con l’intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere

Mariangela Caminiti, Primo Referendario, Estensore

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2010

IL SEGRETARIO



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 2104 del 2010, proposto da: Gianguido Saletnich e Valentino Camponeschi, in qualità di delegati della lista regionale “Roberto Fiore Presidente”, e il Dott. Roberto Fiore, in qualità di candidato presidente della lista, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Principessa Clotilde, 2,

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Corte di Appello di Roma - Ufficio Centrale Regionale per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio regionale, in persona del legale rappresentante p.t.;

nei confronti di

Rete dei Cittadini - Cristiana Consalvi, in persona del legale rappresentante p.t., Comitato Renata Polverini Presidente, in persona del legale rappresentante p.t.,

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Maria Cristina Perugia, Loredana De Petris, Angelo Fredda, Marco Furfaro, rappresentati e difesi dagli Avv. ti Luca Di Raimondo, Luigi Conti, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via della Consulta, 50; Iole Benoffi, Maria Teresa Iannelli e Silvia Bertoletti, rappresentati e difesi dagli Avv. ti Luigi Medugno e Federico Freni, con domicilio eletto presso lo studio del primo di essi in Roma, via Panama, 58,

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della decisione del 2 marzo 2010 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Roma, che ha respinto il ricorso avverso l'esclusione della lista regionale "Roberto Fiore Presidente";
- del verbale dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Roma del 28 febbraio 2010, che ha disposto l'esclusione della lista stessa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto l'intervento ad opponendum di Maria Cristina Perugia, Loredana De Petris, Angelo Fredda, Marco Furfaro;

Visto l'intervento ad opponendum di Iole Benoffi, Maria Teresa Iannelli e Silvia Bertoletti;

Visti gli artt. 19 e 21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2010 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che l'art.1, comma 3, ultimo periodo, del D.L. 5 marzo 2010, n. 29, che appare costituire esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela giurisdizionale amministrativa, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, stabilisce - pur in assenza di una specifica disciplina della fase cautelare adeguata alle esigenze ordinamentali - che “Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo”, e che questo Tribunale è tenuto a esaminare la presente impugnativa e la connessa domanda cautelare, presentata ai sensi dell'art. 21 della L. n. 1034/1971;

Considerato altresì che nel caso di specie acquista decisivo rilievo l'infondatezza del secondo motivo di ricorso, in quanto:

- il rispetto del principio di pari rappresentanza dei sessi di cui all'art. 3 della L. n. 2/2005 si riferisce alle modalità di elezione dei membri del Consiglio regionale diversi dal Presidente della Regione (distintamente disciplinato dall'art. 2 della medesima legge);
- correttamente, quindi, i provvedimenti impugnati hanno escluso che il candidato alla presidenza della Regione, ancorché capolista della lista regionale, possa essere computato ai fini del meccanismo della paritaria rappresentanza dei sessi ai distinti fini di cui al menzionato articolo 3;

Considerato che questa ragione è da sola sufficiente ad assicurare la legittimità della disposta esclusione, nonostante la sussistenza di profili di fondatezza in ordine alla censura di cui al primo motivo di ricorso;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II – bis, respinge la domanda cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2010

IL SEGRETARIO

REGIONE LAZIO

LEGGE REGIONALE 13 gennaio 2005, n. 2

Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del consiglio regionale e in materia di ineleggibilita' e incompatibilita' dei componenti della giunta e del consiglio regionale.

(Pubblicata nel suppl. ord. n. 9 al Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 2 del 20 gennaio 2005)

IL CONSIGLIO REGIONALE

Ha approvato

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE

Promulga

la seguente legge:

Art. 1.

R e c e p i m e n t o

1. All'elezione del Presidente della Regione e del consiglio regionale si applicano le disposizioni della presente legge.

2. 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 elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), e successive modifiche e integrazioni.

3. Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia.

Art. 2.

Elezione diretta del Presidente della Regione. Nomina a consigliere regionale del candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore.

1. Il Presidente della Regione, ai sensi dell'Art. 40 dello statuto, e' eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con il rinnovo del consiglio regionale.

2. Sono candidati alla presidenza della Regione i capilista delle liste regionali

3. E' proclamato eletto Presidente della Regione il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale.

4. Il Presidente della Regione, ai sensi dell'Art. 19 dello statuto, e' membro del consiglio regionale.

5. E' altresì consigliere il candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto presidente. A questi fini e' utilizzato l'ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il candidato alla carica di Presidente della Regione, ai sensi dell'Art. 15, tredicesimo comma, n. 3, della legge n. 108/1968; o, altrimenti, il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui; oppure, qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l'ufficio centrale circoscrizionale procede all'attribuzione di un seggio

aggiuntivo, del quale si tiene conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al consiglio regionale.

Art. 3.
Numero dei consiglieri regionali

1. Oltre al Presidente della Regione, il consiglio regionale e' composto da 70 membri, di cui 56 eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e 14 eletti con sistema maggioritario, insieme con il Presidente della Regione, sulla base di liste regionali, nei modi previsti dalle disposizioni vigenti nella legge n. 43/1995.

2. In ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi puo' essere Rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unita' piu' vicina. I movimenti ed i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma sono tenuti a versare alla giunta regionale l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino ad un massimo della meta', in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in piu' rispetto a quello massimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma.

3. La lista regionale e' composta in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province della Regione e che entrambi i sessi siano rappresentati in pari misura. Sono inammissibili le liste regionali che non prevedano candidati residenti e la pari presenza di candidati di entrambi i sessi.

Art. 4.
Ripartizione tra le circoscrizioni provinciali. Assegnazione dei seggi alle circoscrizioni

1. Il terzo comma dell'Art. 2 della legge n. 108/1968 e' sostituito dal seguente:

«La determinazione dei seggi del consiglio regionale e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni sono effettuate con decreto del Presidente della Regione emanato contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi».

Art. 5.
Convocazione dei comizi per la rinnovazione del consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Regione

1. Il secondo comma dell'Art. 3 della legge n. 108/1968 e' sostituito dal seguente:

«Le elezioni del nuovo consiglio possono essere effettuate a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio. Nei casi di scioglimento del consiglio regionale, previsti dall'Art. 19, comma 4, dello statuto, si procede all'indizione delle nuove elezioni del consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi.

2. Il quarto comma dell'Art. 3 della legge n. 108/1968 e' sostituito dal seguente:

«Le elezioni sono indette con decreto del Presidente della Regione».

Art. 6.
Operazioni dell'ufficio centrale regionale

1. Il primo periodo del n. 3 del tredicesimo comma dell'Art. 15 della legge n. 108/1968 e' sostituito dal seguente:

«3) qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali, collegati alla lista regionale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale regionale abbiano conseguito una percentuale di seggi pari o superiore al 50 per cento dei seggi assegnati al consiglio, proclama eletti, oltre al Presidente della Regione, i primi candidati compresi nella lista regionale fino alla concorrenza del 10 per cento dei seggi assegnati al consiglio; i restanti seggi da attribuire ai sensi del presente comma sono ripartiti tra i gruppi di liste provinciali non collegati alla lista regionale di cui al n. 2).».

2. Il n. 4 del tredicesimo comma dell'Art. 15 della legge n. 108/1968 e' sostituito dal seguente:

«4) qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali, collegati alla lista regionale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale regionale, abbiano conseguito una percentuale di seggi inferiore al 50 per cento dei seggi assegnati al consiglio, proclama eletto il Presidente della Regione e assegna tutta la quota dei seggi da attribuire ai sensi del presente comma alla lista regionale in questione».

Art. 7.
Cause di ineleggibilita'

1. Oltre ai casi previsti dall'Art. 2, comma 1 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilita' ed incompatibilita' alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilita' degli addetti al servizio sanitario nazionale), non sono eleggibili a Presidente della Regione e a consigliere regionale, i presidenti delle province della Regione e i sindaci dei comuni capoluogo di provincia della regione.

2. Le cause di ineleggibilita' di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature.

Art. 8.
Liste e candidature

1. In deroga a quanto previsto dall'Art. 9 della legge n. 108/1968, nelle prossime elezioni regionali, le liste che sono espressione di partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari gia' presenti in consiglio alla data di entrata in vigore della presente legge sono esonerate dalla sottoscrizione degli elettori.

2. La medesima deroga si applica per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione per il Parlamento europeo abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto un numero minimo di due seggi, di cui almeno uno nella circoscrizione n. 111 - Italia Centrale. Nessuna sottoscrizione e' richiesta altresì nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito nel quale sia contenuto quello di un partito politico esente da tale onere ai sensi della presente legge.

3. Il medesimo esonero, in deroga all'Art. 1, comma 11, della legge n. 43/1995 si applica anche per i candidati alla carica di Presidente della Regione e per le liste regionali collegati alle liste di cui ai commi 1 e 2.

4. I candidati alla carica di Presidente della Regione, con l'atto di accettazione della candidatura, dichiarano altresì di voler mantenere la carica qualora eletti consiglieri regionali.

5. Il n. 4 dell'ottavo comma dell'Art. 9 della legge n. 108/1968 è sostituito dal seguente:

«4) un modello di contrassegno anche figurato in triplice esemplare. Non è ammessa la presentazione di contrassegni identici o confondibili con quelli presentati in precedenza ovvero con quelli riproducenti simboli usati tradizionalmente da altri partiti. A tali fini costituiscono elementi di confondibilità, congiuntamente od isolatamente considerati, oltre alla rappresentazione grafica e cromatica generale, i simboli riprodotti, i singoli dati grafici, le espressioni letterali, nonché le parole o le effigi costituenti elementi di qualificazione degli orientamenti o finalità politiche connesse al partito o alla forza politica di riferimento. Non è ammessa, inoltre, la presentazione da parte di altri partiti o gruppi politici di contrassegni riproducenti simboli o elementi caratterizzanti simboli che, per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, possano trarre in errore l'elettore. Non è neppure ammessa la presentazione di contrassegni riproducenti immagini o soggetti religiosi. Infine, non è ammessa la presentazione di contrassegni che non siano stati ammessi a precedenti consultazioni elettorali per effetto di un provvedimento giurisdizionale pronunciato negli ultimi tre anni, trasmesso dagli interessati all'organo preposto alla ricezione ed ammissione delle liste e delle candidature.

Art. 9.

Spese per la campagna elettorale

1. Al comma 1, dell'Art. 5, della legge n. 43/1995 la cifra di «euro 30.987,41» è sostituita con «euro 50.000,00» e la cifra di «euro 0,01» è sostituita con «euro 0,03».

2. Al comma 3, dell'Art. 5, della legge n. 43/1995 la cifra di «euro 1,00» è sostituita con «euro 1,50».

Art. 10.

U r g e n z a

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Lazio.

Roma, 13 gennaio 2005

STORACE