

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, pressappochismo, 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 ché la tendenza, se mai, è quella contraria) la raccolta delle firme (ma non era il caso delle liste nel Lazio), e soprattutto impostata per gli *outsider*, si è 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 perché, per lo più, non vi era alcuna necessità di raccogliere firme - almeno per i partiti tradizionali. Voglio dire che una certamente legittima e forse doverosa occhiatezza nel verificare la validità di ogni passaggio della complessa procedura di presentazione delle candidature è 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 è 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 modalità di attestazione delle sottoscrizioni o di altri elementi del procedimento, sollevati da delegati di altre liste; nel caso laziale sappiamo che è 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 bastò un successo un po' più ampio del previsto perché il ricorso smodato alle liste civetta portasse a non disporre più 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, assecondati 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 ricorrano, 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 specificative 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.