

Alcuni dubbi sull'ordinanza del Tar Lazio in tema di elezioni regionali

di Giovanni Guzzetta
(10 marzo 2010)

1. L'ordinanza del Tar Lazio (n. 1119/2010) che decide, in sede cautelare, il ricorso presentato dalla lista del Popolo della Libertà individua, tra le ragioni della propria decisione, l'inapplicabilità del decreto legge 5 marzo 2010 n. 29, recante "Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione" al procedimento elettorale in corso nella Regione Lazio. Assume, infatti, il giudice amministrativo che la normativa statale, adottata al fine di stabilire un'interpretazione autentica dell'art. 9 della legge 108 del 1968 e successive modificazioni, non potrebbe dispiegare efficacia nell'ambito della suddetta Regione in quanto quest'ultima, in attuazione del disposto dell'art. 122 Cost, novellato con l'art. 2 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, avrebbe ormai esercitato la competenza ad emanare una propria disciplina (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica). E' infatti pacifico, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale, che la previgente disciplina statale possa continuare ad applicarsi integralmente solo alle regioni che non abbiano ancora esercitato la propria potestà normativa. In caso contrario, invece, le norme della legge statale dovrebbero "cedere" il posto alle nuove norme regionali che le sostituiscono, salvo che per quanto riguarda i suddetti principi fondamentali, che ovviamente continuano a prevalere. Insomma, una volta esercitata la competenza regionale, la disciplina di dettaglio del proprio sistema di elezione e delle relative procedure spetterebbe alla Regione.

2. La questione è, com'è noto, complicata dalle modalità con le quali la Regione Lazio ha esercitato la propria competenza. Essa infatti non ha disciplinato integralmente e direttamente la materia, ma ha impiegato una triplice tecnica, definita attraverso i tre commi dell'art. 1 della legge n. 2 del 2005 del Lazio.

Il primo comma del citato articolo stabilisce che "all'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale si applicano le disposizioni della presente legge". Il secondo aggiunge che "per quanto non espressamente previsto, sono recepite la [legge 17 febbraio 1968, n. 108](#) (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la [legge 23 febbraio 1995, n. 43](#) (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), e successive modifiche e integrazioni".

Il terzo comma, infine, pone una norma di chiusura, in base alla quale: "si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

3. L'ordinanza del Tar si è soprattutto soffermata sul significato della disposizione di "recepimento" della legislazione statale, assumendo che si tratti di un rinvio "meramente materiale e recettizio". La legge regionale cioè, anziché porre direttamente le proprie norme, si sarebbe avvalsa di una formulazione *per relationem* alla legge statale. Così inquadrata la questione, ci troveremmo di fronte ad una mera tecnica redazionale. La Regione si appropria di disposizioni normative dello Stato, nella loro formulazione (e significato letterale) "cristallizzato" al momento in cui il rinvio viene operato. In quanto espressione di una mera tecnica redazionale, da imputare però ormai ad una fonte

regionale (e dunque diversa da quella originaria), le norme regionali così prodotte vivrebbero ormai di vita propria, completamente indifferenti alle vicende della legge statale. In altri termini, anche se la legge statale venisse successivamente abrogata (o modificata) le norme regionali permanerebbero perfettamente in vigore, perché riconducibili (ormai) ad una diversa fonte (nel nostro caso la legge n. 2 del 2005 della Regione Lazio).

Com'è facile comprendere, la tecnica adottata dalla regione Lazio non è delle più riuscite. Anche perché la stessa legge regionale, in alcuni articoli successivi, reinterviene sulla materia modificando le norme che ha contestualmente recepito all'art. 1.

Non a caso, la Corte costituzionale (sent. 196/2003), pronunciandosi su di un'analoga (ma non identica) disciplina elettorale adottata dalla Regione Abruzzo ha avuto modo di manifestare alcune perplessità, affermando che "non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (...), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza" (circostanza che deve ritenersi valevole anche per la legge laziale).

Comunque sia, sulla base di questa premessa, il Tar Lazio ritiene che il decreto-legge n. 29 del 2010 non potrebbe spiegare effetti sulla Regione, perché, espressione di una potestà normativa statale manifestatasi successivamente al recepimento operato dalla disciplina regionale e dunque non applicabile.

4. Pur nella complessità della questione e nella linearità del ragionamento del Giudice Amministrativo, non possono sottacersi alcune perplessità sulle conclusioni raggiunte.

Una prima perplessità sembra potersi avanzare con riferimento alla conclusione dell'inefficacia del decreto interpretativo, anche qualora si volesse accogliere la premessa che siamo in presenza di un rinvio meramente recettizio. Il giudice amministrativo, infatti, non sembra aver valutato a sufficienza la circostanza che il decreto-legge in questione si sia qualificato di "interpretazione autentica". Circostanza della quale si può anche dubitare (non essendo sufficiente l'autoqualificazione dell'atto per determinare la natura delle sue norme), ma dalla quale non si può prescindere. Infatti, se si dovesse concludere che di un decreto effettivamente interpretativo si tratti, la conclusione dell'inapplicabilità, almeno sul piano sostanziale dovrebbe risolversi in senso opposto a quanto ritenuto dall'organo giudicante. Com'è noto, infatti, una consolidata giurisprudenza costituzionale qualifica la categoria delle leggi di interpretazione autentica per il fatto che esse si limitano "ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (si veda anche la [sentenza n. 274 del 2006](#)), senza, peraltro, che siffatta operazione debba essere necessariamente volta a comporre contrasti giurisprudenziali, ben potendo il legislatore precisare il significato di norme in presenza di indirizzi omogenei ([sentenze n. 374 del 2002](#), [n. 29 del 2002](#) e [n. 525 del 2000](#))" (sent. n. 74 del 2008, ma vedi anche, tra le tante, sent. 234/2007).

In altri termini, per la Corte costituzionale la legge di interpretazione autentica è tale se "seleziona" un "contenuto plausibilmente già espresso" dalla disposizione "interpretata" (234/2007, 274/2006).

Se così è, il problema cui avrebbe dovuto dare soluzione il Tar, non è solo e tanto quello dell'applicabilità "diretta" del decreto-legge alla Regione, quanto se l'interpretazione fornita dal decreto fosse effettivamente tale, e se cioè le previsioni in esso contenute rientrassero tra quelle "plausibilmente" riconducibili alle disposizioni originarie, recepite

dalla legge regionale. E, conseguentemente, se, ammessa una tale interpretazione, non si dovesse procedere alla sua applicazione al caso concreto.

La questione, dunque, se il decreto-legge recasse o meno norme interpretative avrebbe dovuto essere dunque necessariamente risolta, anche a prescindere dalla natura recettizia o meno della legge elettorale regionale del Lazio.

5. Ma v'è di più. Vi è, infatti, un altro esame che avrebbe dovuto essere compiuto in vista della pronuncia. Come detto in precedenza, infatti, la materia elettorale è disciplinata, dall'art. 1 della citata legge n. 2 del 2005 della Regione Lazio, utilizzando tre tecniche. Oltre alla disciplina direttamente posta da tale legge ed al rinvio alla legislazione nazionale, vi è anche la previsione, al terzo comma dell'art. 1, dell'applicazione (obbligata) delle "altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia", "in quanto compatibili con la presente legge".

Ora non può non esservi dubbio che, innovativo o meno, il decreto-legge n. 29 ponga delle disposizioni "in materia" e che esso "sia vigente". Ciò anche nell'ipotesi di una sua incostituzionalità, che, fino a quando non sia dichiarata, com'è noto, non consente a nessun giudice di inibire l'efficacia dell'atto normativo primario.

Il giudice amministrativo dunque, avrebbe dovuto quantomeno escludere l'applicabilità del terzo comma dell'art. 1 della legge regionale del Lazio. E avrebbe potuto farlo o argomentandone la "incompatibilità" con altre disposizioni normative regionali prodotte direttamente o mediante rinvio, ovvero rilevando l'incostituzionalità. Con la conseguenza però, di assumere una decisione di rigetto della sospensiva, ma contestualmente sollevare la questione di legittimità costituzionale, secondo la nota giurisprudenza che riconosce tale potere al giudice anche in sede cautelare.

Vi è infine da aggiungere che, qualora si ritenesse fondata la natura interpretativa (e non innovativa del decreto) sarebbe difficile sostenere che tale interpretazione sia "incompatibile" con la disciplina vigente nella regione. Proprio perché, infatti, la norma interpretativa era da ritenersi già ricompresa nei significati originari delle disposizioni della legge "recepita" essa dovrebbe ritenersi "per definizione" compatibile con essa. Anzi, tale interpretazione sarebbe, a questo punto, forse addirittura da privilegiare proprio perché nell'ordinamento, oggi, si trova una norma di interpretazione autentica che, seppure non valga direttamente per la Regione ai fini del recepimento, vale come norma (non incompatibile) da applicare in forza del terzo comma dell'art. 1 della legge regionale del Lazio.

Argomentando in questa prospettiva, allora, si dovrebbe ritenere che anche la previsione del nuovo termine di (ri-presentazione) della lista sia semplicemente una norma servente e strumentale a far valere l'interpretazione autentica fornita dal legislatore con il decreto-legge.

Insomma, comunque la si metta, un giudizio sulla natura (interpretativa o meno) delle norme del decreto avrebbe dovuto essere, a parere di chi scrive, pregiudiziale rispetto a qualsiasi successiva considerazione e decisione.