



**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**

INDICE

IL FORUM DI ASTRID

I cinque quesiti di Astrid

Nove *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 Giuseppe DE VERGOTTINI
- di Adriana VIGNERI
- di Antonio D'ANDREA
- di Sandro STAIANO
- di Augusto CERRI
- di Adele ANZON DEMMIG
- di Gianni FERRARA
- di Alberto ROCCELLA
- di Salvatore PRISCO

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 Giuseppe de Vergottini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quarto e quinto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale? In materia divenuta di legislazione concorrente, la legge statale dispone comunque del potere di interpretare autenticamente norme non di principio già dettate dallo stesso legislatore statale?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forum di Astrid

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

di Adriana Vigneri

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

Si hanno leggi interpretative quando – intervenendo su di una situazione in cui da un testo si possono ricavare più norme in conflitto tra loro – il legislatore interviene per fissare come autentica un'interpretazione già desumibile dal testo (ma non l'unica desumibile). La pluralità di interpretazioni possibili del testo è comprovata dall'esistenza di sentenze divergenti, o anche da comportamenti divergenti delle autorità amministrative, in ogni caso da una situazione di incertezza interpretativa.

Sul comma 1 dell'art. 1 del decreto legge 29.

Il presupposto, l'incertezza interpretativa, non sussiste. Il c. 1 dell'art. 1 si riferisce al primo comma dell'art. 9 della legge n. 108 del 1968. Sul significato del comma 1 dell'art. 9 non vi è alcuna incertezza interpretativa: le liste debbono essere presentate alla Cancelleria del Tribunale entro le ore 12 dell'ultimo giorno utile. E' chiaro a tutti che cosa significa presentazione di documenti ad una cancelleria.

Il contenuto della "disposizione interpretativa" e il suo significato. Il testo dice che il rispetto del termine si considera assolto quando "i delegati incaricati abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale", "muniti della prescritta documentazione". Il significato del testo (non si tiene evidentemente conto delle "intenzioni") non può che essere il seguente: il termine si intende rispettato con l'ingresso nella Cancelleria, anche senza il contatto con il personale della Cancelleria per il deposito della documentazione (liste e firme). Parimenti lo si considera rispettato se vi è stato l'ingresso nel Tribunale, ancorché non ancora nella Cancelleria. L'avvenuto ingresso con la documentazione può essere provato con ogni mezzo quindi anche per testimoni. Si può tralasciare di osservare che la completezza della documentazione difficilmente può essere provata per testimoni, perché è assorbente il

rilievo che la norma non copre il caso, concretamente accaduto e che si intendeva coprire, di chi entra entro il termine e poi esce (con parte essenziale della documentazione). L'espressione usata "abbiano fatto ingresso" non può essere estesa a comprendere anche il caso che i delegati siano entrati ed usciti. Si intende: che abbiano fatto ingresso e siano rimasti.

Conclusione. La norma correttamente interpretata è superflua: un'interpretazione intesa ad agevolare la presentazione delle liste avrebbe potuto considerare avvenuto entro il termine l'ingresso con la documentazione prescritta anche se il delegato, entrato tempestivamente nell'area del Tribunale, non avesse ancora raggiunto la Cancelleria. E' inoltre inutile: non vi rientra il caso di chi è entrato e poi uscito, e si è presentato successivamente a termine ampiamente scaduto. Se invece si volesse intendere che la prescrizione del primo comma dell'art. 9 è assolta purché il delegato sia entrato entro le 12 nel Tribunale con la documentazione, ancorché ne sia poi uscito (con parte essenziale della documentazione), non si potrebbe considerare il comma 1 dell'art. 1 del d.l. una norma interpretativa. Poiché lo scopo del decreto è appunto quello di riaprire un termine per il deposito di una lista che non era stata presentata – come risulta del quarto comma dell'art. 1 – è evidente che la portata normativa che si intende dare al primo comma è quella innovativa (essendo del tutto inutili i significati che potrebbero essere considerati interpretativi).

Detto questo può aggiungersi che, se la qualificazione di interpretazione autentica serve a consentirne l'applicazione retroattiva, in questo caso la retroattività ha dovuto essere espressa per poter disporre (legge-provvedimento) la riapertura del termine "per chi si è trovato nelle condizioni di cui al comma 1", dato che la lista in questione non era mai pervenuta alla Cancelleria competente.

Ne deriva che il decreto legge dovrebbe essere applicato retroattivamente anche se di contenuto innovativo, tranne da chi, avendone la facoltà, ritenga di sollevare questione di costituzionalità. E salva l'applicazione del criterio della competenza (ma su questo al quinto quesito), che consente anche alle autorità amministrative (tali sono gli uffici circoscrizionali e centrali) di non applicare la legge "incompetente"..

E' bene aggiungere anche, a questo punto, che la disposizione del comma 1, destinata ad applicarsi a tutte le successive elezioni (nelle regioni che non hanno legiferato, in cui permane la competenza statale), è altamente inopportuna perché introduce elementi di ulteriore disordine e di difficoltà di controllo.

Sul comma 2 dell'art. 1 del decreto legge 29.

Non risulta che vi fossero particolari conflitti nelle pronunce sui requisiti per l'autenticazione delle firme. Prevalentemente i giudici hanno ritenuto che i requisiti previsti dall'art. 20 della legge 15/1968 (ora d.P.R. n. 445/2000) debbono tutti coesistere affinché l'atto pubblico di autenticazione possa essere ritenuto valido "non apparendo lecito distinguere tra requisiti essenziali e requisiti meramente formalistici".

Ciò premesso, poiché il testo prevede che alcuni elementi (tra quelli richiesti dall'art. 21, c. 2, ultima parte del d.P.R. n. 445) possono mancare, "purché tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta", la disposizione va considerata di carattere interpretativo.

Sul comma 3 dell'art. 1 del decreto legge 29.

Il contenuto del comma è molteplice e, se il decreto verrà convertito, destinato a modificare la disciplina esistente (laddove le regioni non abbiano legiferato). Vi si dice che:

- le decisioni di ammissione di liste dell'Ufficio centrale regionale sono definitive e non modificabili;
- contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al giudice amministrativo (da chiunque vi abbia interesse); ne deriva che contro la decisione di ammissione dell'ufficio circoscrizionale non è ammesso ricorso all'ufficio regionale e che pertanto in futuro non vi saranno decisioni di ammissione dell'ufficio regionale (quindi il punto precedente è norma inutile, è soltanto una bacchettata all'ufficio centrale della Lombardia);
- contro le decisioni di eliminazione (di liste o di singoli) si può presentare ricorso all'ufficio centrale regionale (soltanto dai delegati della relativa lista);
- contro la decisione dell'ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al giudice amministrativo.

Siamo in tema di tutela prima amministrativa (di competenza regionale) poi giurisdizionale (di competenza esclusiva della legge statale). Rispetto allo stringato comma 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*"), non modificato dalla legge regionale del Lazio e qui interpretato dal legislatore statale:

- a prescindere dalla contraddittorietà sopra segnalata, il contenuto del primo punto appare innovativo perché esclude l'annullabilità in sede di autotutela della decisione di ammissione

dell'ufficio centrale regionale, annullabilità che deriva dalla legge generale sul procedimento; non è in discussione l'opportunità della previsione, bensì se abbia contenuto interpretativo;

- il contenuto del secondo punto appare innovativo; il comma 5 prevedeva soltanto il ricorso amministrativo contro l'esclusione; l'applicazione che ne è stata fatta ha ammesso anche i ricorsi contro le ammissioni; ora il legislatore considera esplicitamente il ricorso contro le decisioni di ammissione, ma elimina il livello amministrativo (ricorso all'ufficio centrale regionale) ed ammette esclusivamente il ricorso giurisdizionale, soluzione che – al di là della sua opportunità - in nessun modo si sarebbe potuta desumere dal comma 5;

- il contenuto del terzo punto può essere considerato interpretativo; la limitazione della ricorribilità da parte dei soli delegati della lista esclusa esprime un principio di economia processuale desumibile dal testo;

- il contenuto del quarto punto è senz'altro interpretativo. L'impugnabilità immediata degli atti endoprocedimentali (prima della proclamazione degli eletti), con la conseguente possibilità di tutela cautelare, è stata ammessa da tempo (sia pure con contrasti), specie nel caso in cui si contesti l'illegittima esclusione di una lista (che renderebbe certamente illegittimo il risultato delle elezioni).

E' possibile rinvenire una logica in questi interventi? A parte la pedissequa reazione a quanto accaduto nella situazione lombarda (l'esercizio dell'autotutela su ricorso, da parte dell'ufficio centrale regionale) l'obiettivo pare quello di evitare l'intromissione dei delegati di una lista nelle vicende di altre liste, nel caso di esclusione. Mentre nel caso di ammissione si tratta di una semplificazione, omettendosi un grado di ricorso, ma tutti i delegati di lista conservano il potere di ricorrere, così come previsto dal comma 5 dell'art. 10.

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

Il divieto di decreti legge in materia elettorale (art. 15 legge 400) deriva dall'art. 72, quarto comma della Costituzione ("La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale"), esteso interpretativamente ai decreti legge (a maggior ragione), che si caratterizzano per la capacità di innovare autonomamente ed immediatamente nell'ordinamento..

Se si accetta che dall'art. 72 derivi anche il divieto di decreti legge in materia elettorale, è assai difficile introdurre come criterio discriminante (dell'ammissibilità) il carattere interpretativo (e non

innovativo). Non soltanto perché tale carattere è spesso discutibile e discusso ma soprattutto perché una disposizione interpretativa è comunque innovativa, cristallizzando un'unica interpretazione tra le diverse possibili, ed esprime quindi un potere normativo attraverso uno strumento – il decreto legge – interdetto in materia elettorale.

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

Ritengo che sia preferibile non irrigidire la disciplina della materia elettorale.

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 le regioni sono ora competenti a dettare – nei limiti dei principi statali – le proprie leggi elettorali, la legge statale non ha più competenza, neppure per la parte che riguarda le operazioni elettorali (essendo la competenza statale limitata ai sensi del 122, primo comma cost. ai principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità), ove la regione eserciti il proprio potere legislativo.

La Regione Lazio ha legiferato in materia elettorale nel 2005, stabilendo che per quanto non espressamente previsto, siano 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. Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con legge regionale, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia.

Con l'esercizio del proprio potere legislativo (concorrente) la Regione ha fatto rinvio materiale (e non alla fonte) a norme statali, ivi compreso l'art. 9 della legge 108, che ha parzialmente modificato. Soltanto se il rinvio è considerato "materiale" si ha effettivo esercizio della competenza regionale (considerare il rinvio come "alla fonte" lascerebbe arbitrariamente sussistere un titolo autonomo di competenza legislativa statale).

A seguito dell'esercizio della potestà legislativa regionale il legislatore statale non ha più titolo (ed interesse) a disporre interpretazioni autentiche di una disciplina che non si applica più nella regione Lazio a titolo di fonte statale, bensì a titolo (per rinvio) di fonte regionale.

La risposta al quinto quesito quindi è: il legislatore statale conserva il potere di introdurre norme interpretative anche delle disposizioni non di principio della propria legislazione elettorale, ma esse sono prive di effetto nelle regioni che hanno introdotto una propria legislazione.

Conclusioni. La portata normativa del d.l. è anche innovativa, ma – nei suoi contenuti – modesta. Tranne per il comma 1 dell'art. 1, teso a rimediare alla situazione verificatasi per la lista provinciale PDL nel Lazio, situazione attestata dalle dichiarazioni rese dai Carabinieri presenti e verbalizzate dal Comandante della Legione Carabinieri Lazio, Reparto Servizi Magistratura di Roma, secondo cui al momento della scadenza delle ore 12.00, 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 (successivamente asportato dai soggetti che ne disponevano). Ed essendo teso a rimediare a tale situazione, necessariamente retroattivo, ancorché, come abbiamo cercato di illustrare, innovativo.

Se fosse mancata l'assorbente ragione della competenza (per cui autorità amministrative e giudici non possono applicare, nel Lazio, la fonte statale, come infatti hanno fatto, l'una e l'altro) – situazione che si sarebbe verificata se il Lazio non avesse legiferato – i giudici non avrebbero potuto riammettere in termine il delegato di lista PDL applicando l'art. 1, comma 1 del d.l. n. 29 perché non è interpretabile nel senso che abbia rispettato il termine perentorio chi prima della sua scadenza è entrato ma è anche uscito con parte almeno della documentazione (dall'intero Tribunale, e non solo dall'area controllata).

Lo <sbrego> dal punto di vista latu sensu istituzionale sta nella pretesa di risolvere la situazione con un intervento autonomo da parte del Governo (in luogo di ricercare un accordo in parlamento ed eventualmente una rapida leggina, che avrebbe presupposto un mea culpa), usando la sua arma massima, il decreto legge, non rendendosi conto della sua (doppia) inutilità.

Lo <sbrego> dal punto di vista costituzionale sta nell'uso di un decreto legge in materia elettorale con efficacia necessariamente retroattiva e con valore sostanziale di provvedimento, in violazione non soltanto del 72, 4° comma, ma degli artt. 2 e 3.

A mio avviso se i giudici applicheranno correttamente il comma 1 dell'art. 1 del D.L. 29 non vi è neppure spazio per questioni di costituzionalità incidentali (mentre sull'azione diretta della Giunta regionale del Lazio nutro molte perplessità, nulla prova che vi sia un conflitto, né un'illegittimità, se il d.l. nel Lazio non si applica).

Bene sarebbe che il d.l. non fosse applicato e quindi che non occorresse convertirlo.

Forum di Astrid

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

di Antonio D’Andrea

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

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

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

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

Quarto e quinto quesito: trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale? In materia divenuta di legislazione concorrente, la legge statale dispone comunque del potere di interpretare autenticamente norme non di principio già dettate dallo stesso legislatore statale?

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

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

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

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

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

Forum di Astrid

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

di Sandro Staiano

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

La Corte costituzionale stabilisce il confine entro il quale la legge di interpretazione autentica può definirsi tale in conformità a ragionevolezza, affermando che essa deve limitarsi ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto come “una delle possibili letture del testo originario”: il legislatore “ha il potere di precisare il significato di norme al fine di vincolare – purché la portata retroattiva non violi altri principi costituzionali – il significato loro ascrivibile a una delle possibili varianti di senso del testo originario” (sent. n. 26 del 2003), “nel novero delle esegesi plausibili” (sent. n. 291 del 2003). Il legittimo esercizio di tale potere non è riconosciuto solo quando si siano determinati contrasti giurisprudenziali o contrasti interpretativi tra giudici e pubbliche amministrazioni, benché circostanze siffatte consentano un più lineare e univoco controllo di ragionevolezza; ma anche quando, non sussistendo “situazioni di incertezza nell’applicazione del diritto” o non essendo insorti “contrastì giurisprudenziali”, e “in presenza di indirizzi omogenei”, la scelta “imposta per vincolare il significato ascrivibile alla legge anteriore” rientri tra quelle “possibili varianti di senso del testo originario” (sent. n. 374 del 2002). In tali casi – afferma la Corte – il problema da affrontare non riguarda “la natura della legge, ma i limiti che incontra la sua portata retroattiva, alla luce del principio di ragionevolezza” (sent. n. 525 del 2000). E invero la Corte ha dichiarato infondate le censure di illegittimità anche quando la legge di interpretazione autentica è bensì intervenuta in mancanza di “dubbi interpretativi”, ma affermando “una delle interpretazioni plausibili” (sent. n. 135 del 2006). Unico presupposto necessario dell’interpretazione autentica è dunque la plausibile diversità di senso della disposizione legislativa, anche quando essa non abbia condotto a contrasto interpretativo. Il limite della “specificà ragionevolezza” della

legge di interpretazione autentica è stato, invero, ritenuto travalicato solo in caso di evidente deviazione dallo scopo dichiarato dal legislatore (nella specie, regionale), quando questo ha dato alla disposizione “un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico”, emergendo perciò “più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l’area di applicazione” dell’istituto disciplinato dalla norma (sent. n. 39 del 2006).

Alla luce di questi orientamenti della Corte costituzionale, la natura interpretativa del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 deve essere ricostruita distinguendo tra i disposti che lo compongono.

L’art. 1, c. 2 si riferisce al caso di vizi formali concernenti l’autenticazione delle firme nella fase di presentazione delle liste. In proposito, nell’annoso e ampio contenzioso in tema innanzi ai giudici amministrativi (può dirsi che, da molti anni, non vi sia stato turno elettorale in cui non si siano prodotti, in questo campo, contrasti ed eccezioni, ed esiti nelle sedi giurisdizionali), sono risultate in tensione le categorie giuridiche delle “forme sostanziali” (nullità insanabile dell’atto di presentazione delle candidature per vizi di forma) e della “strumentalità delle forme” (presunzione di fisiologico compimento delle attività, secondo il principio di conservazione degli atti giuridici, salvo comminatoria di nullità ove espressamente stabilita dalla legge). Nelle diverse fattispecie, è stata sempre chiamata in causa la prima di tali categorie quando si è ritenuto che la materia elettorale sia ispirata a “rigido formalismo”, deponendo “gli interessi a rilievo pubblicistico coinvolti nel procedimento elettorale ... a favore di un’osservanza rigorosa delle modalità di presentazione delle liste”, sicché il principio di strumentalità delle forme risulterebbe “malamente invocato” (queste le assai esplicite notazioni del TAR Lazio, Sez. II, sent. n. 12362 del 3 novembre 2004; e, ancora più di recente, il TAR Sicilia, Catania, Sez. I, sent. n. 380 del 19 febbraio 2009, ha ritenuto che anche la “irritualità dell’autenticazione determina la nullità insanabile della sottoscrizione, e quindi dello stesso atto di presentazione delle candidature, non una mera irregolarità” e che “l’indicazione delle modalità di identificazione dei sottoscrittori non costituisce un vuoto formalismo, bensì un momento essenziale dell’attività certificativa svolta dal pubblico ufficiale e la carenza di completezza dell’autenticazione è di per sé elemento di invalidità della stessa”: ivi il richiamo in termini a TAR Sicilia, Catania, Sez. III, sent. 2252 del 2006 e a Cons. St., sent. n. 470 del 1979), e riducendosi a fattispecie marginali la, sanabile, “mera irregolarità formale”. Su opposto versante si è ritenuto che gli adempimenti formali prescritti per la raccolta delle firme in occasione della presentazione

delle liste, in carenza di previsioni dettagliate circa le modalità da seguire e di sanzioni per i casi di irregolarità, debbano essere considerati sanabili, non essendo consentito di “inquadrare i relativi adempimenti formali nella categoria giuridica delle cosiddette «forme sostanziali», dovendosi, invece, fare applicazione del principio di «strumentalità delle forme» nel procedimento elettorale” (Cons. St., Sez. V, sent. n. 4373 del 17 settembre 2008).

Non sembra possibile dubitare del fatto che il richiamato secondo comma dell’art. 1 del decreto-legge in discorso rechi l’interpretazione autentica delle norme legislative concernenti la sottoscrizione delle liste, prendendo campo per il principio di “strumentalità delle forme”, secondo una della “varianti di senso” consentite dalle disposizioni interpretate.

Si tratta di esito destinato a valere solo *pro futuro* o con riferimento a rapporti ancora in atto formatisi prima della legge di interpretazione, poiché il caso di specie cui il decreto-legge interpretativo sarebbe stato applicabile in forza della norma transitoria contenuta nel quarto comma dell’art. 1, è stato risolto dalla IV Sezione del TAR Lombardia prima dell’entrata in vigore dell’atto legislativo, e lasciando impregiudicato il tema della alternativa tra “essenzialità” e “strumentalità” delle forme. Infatti, il ricorso del candidato per la lista esclusa è stato accolto con la motivazione che – ai sensi dell’art. 10, c. 5, legge 17 febbraio 1968, n. 108 – è precluso all’Ufficio Centrale Regionale considerare nuovamente, su esposto dei presentatori di altre liste, la regolarità delle sottoscrizioni già vagliate dallo stesso Ufficio nei termini prescritti, ormai decorsi (TAR Lombardia, Sez. IV, ord. n. 208 e sent. n. 560 del 6 marzo 2010). Peraltro – ha affermato il TAR Lombardia – i presentatori sono abilitati a impugnare il provvedimento che escluda la propria lista, non quello che ammetta liste concorrenti. Alla fattispecie sarebbe dunque risultata applicabile – se fosse stata in vigore – solo la previsione del terzo comma dell’art. 1 del d.l. n. 29, che interpreta, appunto, nel senso a esse ascrivito dal TAR Lombardia, le norme che disciplinano i gravami sui provvedimenti di esclusione delle liste. Anche questa interpretazione è destinata a valere *pro futuro* o con riferimento a rapporti ancora in atto formatisi prima della legge di interpretazione .

Va anche detto che il dibattito sulla natura interpretativa del decreto-legge in discorso è forse connotato da qualche eccesso di tono: se le norme del decreto-legge non fossero interpretative, sarebbero innovative con efficacia retroattiva. E ciò non è precluso, poiché, secondo la Corte costituzionale, “non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo fondamentale valore

di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25" (sent. n. 374 del 2002, cit.); quindi "il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norma innovativa con efficacia retroattiva ..." (sent. n. 274 del 2006).

Diversa considerazione deve farsi per il primo comma dell'art. 1 del d.l. n. 29.

L'art. 9 della legge n. 108 del 1968 stabilisce che "le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate *alla cancelleria* del Tribunale ... dalle ore otto del trentesimo giorno alle ore dodici del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione". La disposizione offre diverse possibilità interpretative – ed è stata invero diversamente interpretata – quanto alle circostanze all'atto della scadenza del termine (si consideri la possibilità di ritenere osservato il termine quando alla scadenza di esso, e all'atto della "delimitazione dell'area di attesa", il presentatore si trovi nei locali della cancelleria munito della documentazione prescritta) e quanto alla possibilità di presentare "idonee giustificazioni" per lievi ritardi (possibilità richiamata, per ritenerla non sussistente, anche dall'ordinanza del TAR Lazio, Sez. II-bis, n. 1119 del 9 marzo 2010, con la quale è stata respinta l'istanza cautelare contro il provvedimento di esclusione della lista "Il popolo della Libertà" nella Regione Lazio). Ma la richiamata disposizione del d.l. n. 29 interviene ben oltre tali possibilità interpretative. Laddove si afferma che il rispetto dei termini "si considera assolto" quando "i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso *nei locali del Tribunale*" – del Tribunale, non della cancelleria – e che "la presenza entro il termine di legge *nei locali del Tribunale* dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo", si stravolge la *ratio* stessa della disposizione di cui si assume di voler compiere l'interpretazione. La quale è nella certezza e nella perentorietà del termine. Disporre l'obbligo di accettare una lista sul presupposto che il presentatore si trovi, nel termine prescritto, in un qualsiasi luogo interno al Tribunale e che, entro un lasso di tempo non definito e non definibile, possa pervenire presso l'ufficio di cancelleria, conduce non solo a innovare l'art. 9 della legge n. 108 del 1968, ma a innovare in lesione di ogni ragionevolezza. Sarà dunque la nuova norma a necessitare di un'opera di interpretazione – adeguatamente restrittiva – per poter risultare applicabile (per intanto, in punto di fatto, già il TAR Lazio, nella richiamata ordinanza n. 1119, ha considerato come, nel

caso di specie, mancasse ogni "principio di prova" quanto al possesso, da parte del presentatore, della "prescritta documentazione").

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

L'art. 15, c.2, lett. b) legge 13 agosto 1988, n. 400 – recante il divieto di decretazione ex art. 77, cc. 2 e 3 Cost. in materia elettorale – è norma legislativa ordinaria, derogabile con decreto-legge, fonte pariordinata, sia quando questo assuma contenuto innovativo sia quando assuma contenuto interpretativo. È noto che la rigidità di questo assunto è stata sottoposta a critica, proponendo ricostruzioni incentrate sulla particolare – si potrebbe dire – "pregevolezza normativa" della legge n. 400 del 1988 derivante dal suo contenuto o rilevando il particolare rapporto, definito "di esecuzione", di alcune sue disposizioni con norme costituzionali, segnatamente con l'art. 77. Di questo tipo di orientamenti è traccia nel messaggio con il quale il Presidente della Repubblica rinviava alle Camere la legge di conversione di un decreto-legge, in ragione della violazione del requisito della omogeneità della disciplina, rilevando che la legge n. 400 del 1988, "pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata" (Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost., in data 29 marzo 2002, concernente la "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi del settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura"). V'è, però, da considerare che la prassi dei decreti-legge in materia elettorale è pressoché consolidata. E che la Corte costituzionale ha più volte affermato come le norme della legge n. 400 del 1988 concernenti il decreto-legge, per quanto "opportune" e "giustificate", siano tuttavia "sprovviste di forza costituzionale" (cfr. sent. n. 391 del 1995 e sent. n. 196 del 2004). Né sembra poter avere miglior sorte il tentativo di desumere il divieto di decretazione d'urgenza in materia elettorale dalla riserva di assemblea stabilita dall'art. 72, c.4, Cost.: in proposito, la Corte, con riferimento alle consultazioni referendarie, ha ritenuto che un limite siffatto "non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale" (sent. n. 161 del 1995). Vero è che qualche indiretta apertura nella linea argomentativa seguita nella motivazione di quest'ultima decisione invita a non escludere del tutto una più compiuta considerazione del tema: laddove la Corte afferma di non poter ritenere che al decreto-legge

sottoposto a scrutinio di legittimità sia precluso l'intervento di specie, rileva che ciò avviene tanto più perché la disciplina da esso apprestata “non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario”. Non si potrebbe, allora, escludere che a diverso esito si perverrebbe ove il decreto-legge toccasse la formula elettorale o profili significativi del procedimento elettorale. Ma si tratta di indicazioni assai labili, soverchiate dalla prassi. Né sembra realistico uno scenario in cui la Corte, a decreto-legge convertito e a elezioni svolte, dichiarasse l'illegittimità costituzionale della disciplina d'urgenza, travolgendone gli effetti.

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

I procedimenti elettorali in corso hanno imposto la necessità di un bilanciamento non facile tra l'esigenza di rendere più ampia possibile la partecipazione democratica e quella di assicurare l'osservanza delle regole che tale procedimento disciplinano, nelle quali trovano garanzia in concreto libertà ed eguaglianza del voto.

La funzione di bilanciamento spetta fisiologicamente ai giudici. Ma il particolare rilievo che si è ritenuto abbiano assunto i casi di esclusione dalla competizione elettorale in Lombardia e nel Lazio ha indotto a seguire la via dell'intervento legislativo. Dei cui profili di legittimità si è detto. Resta da considerare quanto sia stata opportuna la scelta di sottrarre le richiamate vicende al dispiegarsi dell'accertamento giudiziale. Come i fatti hanno dimostrato, il caso lombardo – potenzialmente il più grave, poiché avrebbe potuto condurre ad escludere dalla competizione, insieme col suo listino, il Presidente uscente e ricandidato – poteva essere, come è stato, risolto in sede giurisdizionale (salvo gravame davanti al Consiglio di Stato promosso dai competitori elettorali, che però oggi è nell'ordine delle cose proprio per le asprezze dello scontro politico cui ha condotto l'approvazione del decreto-legge interpretativo). Quanto al Lazio, l'esclusione della lista del partito maggiore non comporta anche l'esclusione della candidata Presidente, facendo insorgere solo la necessità – certo non agevole da fronteggiare, ma neppure tale da condurre a conseguenze irrimediabili – di far confluire l'elettorato orientato per quella parte politica sulle altre liste della coalizione e sulla stessa candidata Presidente: una restrizione del processo democratico, che coinvolge una quota rilevante dell'elettorato regionale; ma non sproporzionata alla inadeguatezza organizzativa con la quale è stato affrontato il procedimento elettorale,

che pure lo stesso elettorato può assumere come elemento utile a formare la propria opinione.

La soluzione per via legislativa, non condivisa dagli e negli schieramenti per forme e contenuti, non è risultata, dunque, corrispondente allo scopo. Ed è parsa controindicata, in uno stato di già acuto conflitto tra le forze in competizione, in cui è difficile ricondurre qualsiasi iniziativa nel novero della normalità.

Tuttavia, se per "disciplina garantista" si intende una limitazione di campo o di procedimento per le leggi elettorali, un simile strumento non sarebbe conforme alle necessità del momento e proporzionato ai problemi insorti: si è constatato che già i giudici comuni sono in grado di fare argine, anche attraverso le modalità dell'interpretazione conforme a Costituzione, a quelli che considerano eccessi e tralignamenti della leggi in materia elettorale; e la Corte costituzionale è un presidio.

Peraltro, proprio i tratti della vicenda elettorale in corso nelle Regioni dimostrano che sarebbe consigliabile una revisione – condotta agilmente – dei disposti sulla presentazione delle liste e delle candidature intesa a eliminare eccessi di formalismo, dai quali oggi consegue l'inosservanza endemica delle norme e la mera eventualità delle sanzioni, effettivamente applicate solo quando lo scontro politico sia alto. La semplificazione delle forme, invece, renderebbe agevoli, ed effettivamente generalizzati e certi, i controlli.

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

e

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 materia elettorale rientra oggi nel campo di competenza legislativa concorrente delle Regioni, in forza dell'art. 122, c. 1, Cost. La legge cornice 2 luglio 2004, n. 165 dichiara di porre i principi fondamentali della materia "in via esclusiva", con ciò precludendo senza equivoci – per quanto sia limitata e scarna la disciplina dettata – la possibilità di integrare il quadro delle norme di principio attingendo dalla legislazione statale in materia.

Per la maggior parte, le Regioni non hanno adottato una propria legge elettorale, lasciando dunque integralmente in vigore le leggi statali 17 febbraio 1968, n. 108 e 23 febbraio 1995, n. 43. Tra le Regioni che hanno legiferato, alcune hanno prodotto una completa disciplina autonoma; altre hanno "recepito" le norme legislative statali, introducendo contestualmente modifiche e sostituzioni: una tecnica che la Corte costituzionale ha definito impropria, ma non illegittima (sent. n. 196 del 2003).

Delle due Regioni in cui si sono verificati gli eventi che hanno occasionato il decreto-legge n. 29 del 2010, la Lombardia non si è data una propria legge elettorale; il Lazio ha legiferato con la richiamata tecnica novellistica (l.r. 13 gennaio 2005, n. 2).

Quanto al caso del "recepimento" delle norme legislative statali (come nella Regione Lazio), non sembra revocabile in dubbio che la disciplina della materia sia ormai preclusa allo Stato: in considerazione della dislocazione della competenza disposta dall'art. 122, c. 1, Cost., le vicende delle norme elettorali contenute nella legge regionale sono ormai sottratte al campo di incidenza della legge statale (si è fatto ricorso in proposito alla figura del "rinvio materiale-recettizio" – richiamata anche nelle motivazioni della citata ordinanza del TAR Lazio 1119 del 2010 – o della novazione della fonte). E non rileva che si tratti di legge innovativa o di legge interpretativa: anche l'interpretazione autentica è una modalità di produzione normativa (distinguendosi ontologicamente dall'interpretazione che si svolge nelle sedi dell'applicazione, giurisdizionale o amministrativa), il cui potere di esercizio deve essere ascrivito in ragione della competenza materiale.

Ma, anche nel caso della perdurante vigenza della sola disciplina legislativa di derivazione statale (come nella Regione Lombardia), è assai dubbio che permanga provvisoriamente (cioè fino a disciplina legislativa regionale della materia) nello Stato il solo potere di interpretazione autentica, che, invece, si deve ritenere segua la dislocazione della competenza (in tal senso, Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2006).

La questione della competenza va, invece, posta su altro piano, diverso da quello delle norme costituzionali sul riparto materiale.

Nella specie, invero, è stato esercitato il potere di decretazione per i "casi straordinari di necessità e di urgenza" ex art. 77 Cost., potere che spetta unicamente allo Stato, essendo lungamente consolidato l'orientamento a escludere, nel quadro della forma di governo delle Regioni (comunque definita dagli Statuti) e del tipo di Stato italiano, la possibilità di attribuire all'Esecutivo regionale l'esercizio della funzione legislativa, per delega o d'urgenza.

Prodottosi dunque un "caso straordinario di necessità e d'urgenza", sembra consentito ritenere che solo lo Stato possa fronteggiarlo nella

forma e nei limiti stabiliti dall’art. 77 Cost.; anche quando si tratti di materia di competenza regionale, poiché, in casi siffatti, il criterio della competenza funzionale può prevalere su quello della competenza materiale, secondo il principio posto a fondamento dell’art. 120 Cost. (si consideri specificamente la lesione della “unità giuridica” o l’erosione dei “livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili” derivanti da rimarchevoli limitazioni del diritto di elettorato attivo in alcune aree del Paese). Né è escluso che “necessario e urgente” possa essere un intervento di interpretazione autentica, quando le lesioni che chiamano in causa la competenza funzionale dello Stato stiano per prodursi nelle sedi dell’applicazione della 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 Augusto Cerri

Capovolgo l'ordine dei quesiti.

Quarto e quinto quesito: competenza legislativa statale e interpretazione autentica

Direi che il legislatore statale conserva il potere di interpretare la legislazione statale anteriore, pur in materia (come quella elettorale) divenuta di competenza concorrente. Ed, infatti, la legislazione statale continua ad applicarsi in via suppletiva (cfr. Corte cost., sent. 303/2003, punto n. 13, in diritto) ove le Regioni non adottino una propria disciplina nella materia elettorale, oppure recepiscano, almeno in parte, la normativa statale di dettaglio (cfr. Corte cost., sent. 196/2003; 135/2004), fermo restando il vincolo ai principi.

Un ruolo eventualmente suppletivo della legislazione statale si collega anche al potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione, ove questa non eserciti doverose funzioni, ai sensi dell'art. 120, capoverso, Cost.. Si ritiene, in genere, che tale disposizione si riferisca all'esercizio delle funzioni amministrative; ma, si aggiunge, l'inadempimento nell'espletamento di doverose funzioni legislative consente ed impone allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale con norme, efficaci fino a che la Regione non le rimuova, di livello legislativo.

Questa funzione suppletiva, se ammessa, ricomprende ed amplia, sempre a mio sommo avviso, l'applicazione interinale della normativa statale previgente, secondo il c. di

“principio di continuità”. Lo Stato conserva una competenza di manutenzione della sua normativa previgente anche al fine possa espletare al meglio il ruolo dispositivo o suppletivo che conserva.

Ciò posto dovrebbe anche ammettersi che lo Stato, ove sussistano ragioni di urgenza, possa adottare decreto legge ai suddetti scopi.

Secondo quesito: il divieto di cui alla legge 400 si applica anche a una norma meramente interpretativa?

Argomenti contrari alla decretazione d'urgenza in materia elettorale potrebbero desumersi dalla riserva d'assemblea in proposito, ai sensi dell'art. 72 Cost.. Questa riserva di assemblea è stata ritenuta incompatibile, ad es., con una legislazione delegata (Cervati) che non assumesse la forma di innovatività marginale del testo unico. Si potrebbe, peraltro, replicare che la condizione del decreto legge è complessivamente diversa da quella del decreto legislativo, non solo per la circostanza di rispondere a requisiti di necessità ed urgenza, ma anche per il fatto che viene sottoposto ad un controllo esaustivo del parlamento, sia pure a posteriori.

Argomenti contrari di maggior consistenza possono collegarsi alla precarietà degli effetti del decreto legge. Ciò, come è noto, è stato ritenuto dall'Ufficio centrale della Cassazione con riguardo all'insufficienza dell'abrogazione così venuta in essere ai fini di evitare il referendum regolarmente proposto. Nel caso specifico, pur essendo innegabile l'urgenza, è stata prospettata un'obiezione ulteriore, sempre collegata alla precarietà degli effetti: si è osservato, infatti, che la maggioranza,, dopo aver adottato il decreto legge, conserverebbe la facoltà, non convertendolo, di non accettare risultati elettorali a lei sfavorevoli. Una volta non convertito il decreto legge, l'intero insieme delle operazioni elettorali avvenute in osservanza delle relative prescrizioni potrebbe

essere, infatti, invalidato. Gli effetti irreversibili cui accenna la sent. 151/1995 non possono, del resto, comprendere anche la disciplina dei presupposti della competizione elettorale.

Il problema dei limiti a leggi o ad atti con forza di legge posti con legge ordinaria non è facile da risolvere in astratto. In regime di costituzione rigida dovrebbe essere escluso che una legge possa condizionare la validità di altra legge successiva che, esercitando le competenze come costituzionalmente attribuite, può sempre derogare alle prescrizione di una fonte equiordinata. Il, problema è sorto, ad es., con riguardo alle leggi regionali "quadro" in tema di mutamento delle circoscrizioni comunali rispetto alle leggi regionali che effettivamente effettuano il mutamento (cfr., ad es., sent. 32/2009). Ho l'impressione che solo un ulteriore principio costituzionale (come quello di eguaglianza) può porre una legge quadro al di sopra della legge provvedimento, ad es.; ma non possa la legge quadro, in quanto tale, modificare le condizioni di validità, come previste dalla Costituzione, della legge "inquadrata". La legge inquadrata potrà derogare, osservando le norme costituzionali sul procedimento legislativo, anche implicitamente (e mediante l'inosservanza) alle condizioni ulteriori di validità così poste, fino a che queste condizioni non trovino conforto in ulteriori valori costituzionali.

La normativa della legge n. 400/1988 in tema di condizioni di adozione di atti con valore legislativo non ha davvero assunto rilievo ai fini del sindacato di costituzionalità; e non sempre, a quel che mi risulta, è stata osservata.

Nel caso, peraltro, un valore costituzionale di supporto potrebbe essere quello di eguaglianza e di leale svolgimento della competizione elettorale.

Primo quesito: il decreto ha natura solo interpretativa?

Le disposizioni del decreto-legge salva liste non mi sembra possano essere considerate davvero interpretative. A prescindere da disposizioni che riguardano i tempi di svolgimento delle elezioni in corso, chiaramente non volte ad interpretare la normativa generale di riferimento, queste disposizioni innovano duramente al principio per cui le cause elettorali, anche relative alle operazioni elettorali, possono essere proposte da qualsiasi cittadino elettore. Il principio di azione popolare in materia elettorale, tradizionale e risalente nella nostra legislazione, non può essere eliminato fingendo che non sia mai esistito. Giurisprudenze consolidate, dottrine volte a sviscerare i risvolti di questo istituto, voci di enciclopedia giuridica, manuali generali e specialistici non costituiscono falsa (o anche solo opinabile) interpretazione delle leggi vigenti, ma "diritto vivente" conforme all'univoco tenore letterale di queste.

Né sembra si possa innovare ad un istituto così radicato come quello dell'azione popolare in materia elettorale (e così coerente con la partecipazione indivisibile del corpo elettorale al procedimento de quo e con l'interesse concorrente e contrapposto di ciascun cittadino elettore rispetto agli altri ed ai candidati) con limitato riguardo alla legge elettorale per i consigli regionali; mentre, invece, l'istituto vale per tutte le ulteriori elezioni amministrative ed anche, per alcuni profili, per le elezioni politiche, oltre che per quelle al parlamento europeo.

Neppure può sostenersi che equiparare la presentazione della lista alla presenza nell'edificio di chi dovrebbe presentarla è operazione puramente interpretativa. La presenza nell'edificio è situazione del tutto inerte; mentre la presentazione della lista integra un preciso atto giuridico, l'unico idoneo a garantire il rispetto del termine di decadenza.

Direi di più: la presenza nell'edificio è fattore anche equivoco; mentre solo il compimento di un preciso atto giuridico presenta la univocità necessaria a garantire la certezza del diritto nella delicata materia dei termini di decadenza.

Né sembra assumere rilievo interpretativo una disposizione che impone di ritenere autenticate firme, in mancanza di precisa individuabilità dell'autorità autenticante, del luogo e della data dell'autenticazione; né si vede come, in carenza di questi elementi, l'autenticità delle firme possa essere complessivamente desunta altrimenti in modo univoco dalla documentazione prodotta. Si tratta di autentiche (ed anche autenticate!) contraddizioni in termini, che valgono non solo ad escludere il carattere interpretativo della normativa *de qua*, ma anche ad inficiarne la validità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza.

Il decreto legge in esame sembra, dunque, viziato non solo perché non davvero interpretativo ma anche per la sua intrinseca irragionevolezza.

Forum di Astrid

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

di Adele Anzon Demmig

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

Non mi pare necessario né utile verificare se le disposizioni del decreto siano o meno interpretative. Ciò che rileva infatti non è certo la eventuale efficacia pro futuro delle norme c.d. "interpretative" - che nessuno mette in discussione - ma soltanto la loro efficacia retroattiva, con conseguente applicabilità ai procedimenti e giudizi in corso. Questa retroattività è disposta comunque espressamente dal comma 4 dell'art.1 dello stesso decreto. Il preteso ed insistito suo carattere interpretativo rileva al solo fine di mascherare l'operazione di condizionamento dei giudizi pendenti, e di sanatoria ex post di comportamenti illegittimi, facendo credere che l'interpretazione resa obbligatoria dal decreto era già presente e desumibile dalle disposizioni interpretate (così che, in definitiva, i presentatori delle liste si sarebbero conformati a tale interpretazione). Simile tecnica, ahimè, è ben nota al nostro legislatore e di per se sola è senza dubbio già sotto il profilo politico altamente censurabile, specie poi in settori delicati come quello elettorale. Comunque, quand'anche si volesse ammettere che il decreto sia davvero "interpretativo", non ne seguirebbe automaticamente la sua legittimità costituzionale. Il carattere interpretativo- retroattivo sarebbe comunque censurabile sotto il profilo della "ragionevolezza", secondo la più recente e costante giurisprudenza costituzionale, in relazione alla sua incidenza su ben individuabili giudizi e procedimenti in corso e per violazione del principio di eguaglianza di tutti i presentatori di liste. Nel caso presente, quale sarebbe la giustificazione della retroattività, dal momento che certo non esisteva alcun dubbio o contrasto applicativo sul significato della disposizione originaria? Inoltre, anche ad ammettere la preesistenza di questa possibilità interpretativa, come giustificare ora l'obbligo dei giudici e delle Commissioni elettorali, scaturente dal solo decreto, di applicare quella e quella sola interpretazione da esso imposta, e non invece le altre? Non mi pare che la giustificazione di questo intervento anomalo si possa

trovare nella necessità di assicurare il favor electionis tratto dagli artt. 1 e 48 Cost., invocato nel preambolo del decreto, dal momento che l'operazione poteva essere perseguita percorrendo altre strade, pure suggerite nel corso del convulso dibattito seguito agli avvenimenti romani e milanesi, senza sacrificare principi costituzionali, e dunque senza violare la Costituzione.

Voglio aggiungere una precisazione. A mio parere, la considerazione dell'esistenza di questi aspetti di incostituzionalità del decreto non significa che il Capo dello Stato avrebbe dovuto rifiutarne l'emanazione. Trovo anzi che il Presidente Napolitano abbia fatto benissimo ad emanarlo. Continuo infatti a pensare che - in analogia a quanto si argomenta per l'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge alle Camere e, mutatis mutandis, per il caso di rifiuto della promulgazione delle leggi - l'intervento di un potere simile - di paralisi di un atto di esercizio di potere normativo attribuito al Governo ex art. 77 Cost. - possa essere invocato esclusivamente in casi eccezionali ed eclatanti di vizi gravissimi e manifesti di incostituzionalità (o addirittura nelle sole ipotesi in cui si tratti di un "attentato alla Costituzione"). Pertanto, non ne deve essere preteso continuamente ed ordinariamente l'esercizio, trasformando indebitamente il Capo dello Stato in una sorta di giudice di costituzionalità in primo grado. Il controllo di costituzionalità infatti è riservato alla Corte Costituzionale, organo ad hoc con composizione e funzioni particolari, che del resto nel caso attuale è stata ritualmente investita del giudizio sul decreto-legge. Coinvolgere quotidianamente il Capo dello Stato in forme di controllo improprio - quale che sia la parte politica che le invoca - può avere soltanto l'effetto di delegittimarne la figura di garante imparziale, poiché lo spinge ad intervenire nei normali processi politici di decisione e perciò lo espone al rischio di potere essere considerato come uno degli attori della contesa politica contingente. Concordo quindi interamente con le parole con le quali lo stesso Capo dello Stato ha concluso la motivazione informale della propria posizione: "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".

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

L'art 15 della legge n.400 del 1988 ha da tempo rivelato la propria carica velleitaria. Infatti non ha mai impedito l'uso di decreti- legge in materia di elezioni, che sono già stati numerosi. Perché dunque ora

dovrebbe operare diversamente? Mi pare poco utile insistere sul punto, data l'impossibilità di affermare il carattere vincolante sulle leggi future di una legge ordinaria, come appunto la legge n.400. Questo vale ovviamente anche quando si tratta dell'applicazione del divieto nei confronti delle leggi interpretative in argomento.

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

Sono del parere che ciò che occorre immediatamente non sia tanto una problematica garanzia di "status" della legislazione elettorale – che ovviamente richiederebbe il ricorso alla legge costituzionale – quanto piuttosto una chiarificazione e una semplificazione dei procedimenti elettorali. Un tale compito dovrebbe essere assolto non dal solo legislatore statale, ma anche dai singoli legislatori regionali, per quanto di rispettiva competenza.

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?

Ritengo che il procedimento di presentazione delle liste rientri senz'altro nella competenza regionale ex art.122 Cost., come del resto confermano le numerose leggi regionali già esistenti e la giurisprudenza costituzionale. Nel caso del Lazio le disposizioni ora "interpretate" sono divenute parte integrante della legge regionale n. 2 del 2005, che le ha recepite materialmente, sostituendo automaticamente la legislazione statale precedente, e con essa la competenza statale in materia, secondo l'ordinario funzionamento del meccanismo del principio di continuità (v. Corte cost.n.196 del 2003, punto 5 della motivazione in diritto) . Nei riguardi del Lazio perciò lo Stato ha ormai competenza soltanto per i "principi fondamentali" e non può né modificare retroattivamente disposizioni che non gli appartengono più e neppure "interpretarle". L'unica possibilità di giustificare una competenza statale esercitata con il decreto sarebbe quella di considerare le disposizioni (precedenti e quelle) sopravvenute come "principi fondamentali" della materia. Ma ciò è del tutto implausibile, per diversi e concorrenti motivi: perché le formule del decreto esibiscono un abnorme grado di specificità e concretezza, che non richiede alcun intervento normativo di applicazione né lascia alcuno spazio al legislatore regionale di dettaglio;

perché non rappresentano certo una scelta politica fondamentale di governo della materia (v. sent. n. 177 del 1988); perché - *last but not least* – sono poste da un provvedimento del Governo espressamente riferito alle elezioni del 28 e 29 marzo prossimi, che non è idoneo a valere anche per il futuro con il carattere della stabilità e generalità.

Diversa è la situazione della Lombardia, nella quale, non esistendo alcuna legge propria della Regione, si applica ancora, per il principio di continuità, la legge dello Stato. Quindi, mi pare che per questa Regione non si pongano problemi di competenza, atteso che la competenza regionale nasce – secondo le regole generali - non con la semplice previsione dell'art.122 Cost., ma con il suo concreto esercizio da parte della Regione.

Forum di Astrid

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

di Gianni Ferrara

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

No. Nessuna necessità imponeva l'adozione del decreto legge. In quaranta anni e più di vigenza della legge 108 del 1968 nessuna questione è insorta sull'interpretazione delle disposizioni contenute in tale legge. Manca quindi il presupposto, l'unico, per un intervento normativo a carattere interpretativo. Il raffronto tra i testi dimostra, d'altronde, che le disposizioni del decreto sono prevalentemente innovative, rivela chiaramente quindi l'intento effettivo del Governo: quello di una sanatoria mirata, particolare, discriminante.

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

Sì, vale. L'art. 15 della Legge n. 400 del 1988, interpreta ed attua la norma dell'articolo 72 della Costituzione, ultimo comma. Ne è la prosecuzione, il prolungamento. Il divieto, quindi, deriva da una norma costituzionale. Proprio per esigenze di garanzia, dettate anche dagli abusi della decretazione d'urgenza, il legislatore del 1988 provvede ad esplicitare la portata di detta norma costituzionale, escludendo la materia elettorale da quelle su cui poteva intervenire un decreto legge.

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

Sarebbe auspicabile. Ma quale rimedio può essere mai escogitato di fronte di un governo eversore dell'ordinamento costituzionale, che usa sistematicamente poteri legali per fini illegali, che procede violando le norme costituzionali o eludendole, che è espressione di una maggioranza parlamentare eletta con una legge elettorale che esclude ogni forma credibile di rappresentanza politica, che ha instaurato un

regime che ha rovesciato i termini del rapporto di fiducia tra Parlamento e Presidente del Consiglio?

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?

A quesiti due quesiti risponde il parallelismo tra le due competenze attribuite dal testo attualmente vigente dall'art. 122 della Costituzione che ha ristrutturato radicalmente la distribuzione delle competenze legislative. Dall'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa concorrente in ordine all'elezione del Presidente, della Giunta e dei Consiglieri regionali, con le relative cause di ineleggibilità e incompatibilità, nei limiti dei principi stabiliti con legge della Repubblica, scaturisce che: a) alle leggi della Repubblica spetta l'interpretazione autentica dei principi fondamentali desumibili dall'ordinamento; b) alle leggi regionali l'interpretazione autentica di tutte le altre norme che integrano la legislazione elettorale regionale.

Forum di Astrid

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

di Alberto Roccella

1. Sono trascorsi appena otto giorni dalla pubblicazione del d.l. 5 marzo 2010, n. 29, e i commenti sono già numerosi. Oltre a quelli apparsi sulla stampa quotidiana se ne contano diciannove in questo *Forum*, cinque nel *Forum di Quaderni costituzionali* (Ceccanti, D'Aloia, D'Angelo, Guzzetta, Ruggeri), uno in *Costituzionalismo.it* (Ferrara). Inoltre il Tar Lazio si è pronunciato sul decreto-legge con due ordinanze in sede cautelare, respingendo le richieste tendenti a ottenere la partecipazione alle elezioni della lista circoscrizionale provinciale di Roma del Partito della Libertà (Tar Lazio, Roma, II-bis, 9 marzo 2010, nn. 1119 e 1120, pubblicate nel *Forum di Quaderni costituzionali*). La stampa quotidiana del 14 marzo, giorno di stesura di questo contributo, informa che la V sezione del Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile il ricorso in appello del Partito della Libertà, tendente al medesimo risultato (ma il testo di questa decisione non è ancora disponibile). L'obiettivo politico perseguito con l'emanazione del d.l. n. 29/2010 sembra quindi, allo stato, vanificato. Il contenzioso relativo alle candidature per l'elezione del Consiglio regionale della Lombardia ha invece trovato soluzione in modo indipendente dal d.l. n. 29/2010 (la documentazione completa è disponibile sul sito *Federalismi.it*), cosicché sono esonerato dall'occuparmene.

Intervengo dunque nel dibattito adeguandomi a queste circostanze, mutate rispetto a quelle del giorno di apertura di questo *Forum*.

2. In relazione al titolo del *Forum*, *La costituzionalità del Decreto salva liste*, considero prioritaria e decisiva la quarta domanda: *Trattandosi del procedimento per le elezioni dei Consigli regionali, rientrano le disposizioni del decreto-legge nella competenza attualmente attribuita al legislatore statale?*

Rispondo in modo schematico sulla base di un'impostazione generale e di specifiche considerazioni relative all'elezione dei consigli regionali sviluppate in un saggio di alcuni fa che considero tuttora attuale, anche alla luce della dottrina e della giurisprudenza costituzionale successive (A. Roccella, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 25-89). Rinvio pertanto a questo saggio per approfondimenti e indicazioni di dottrina e giurisprudenza.

Il testo originario dell'art. 117 Cost. si limitava ad attribuire potestà legislativa concorrente alle Regioni. Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. introdotto dalla l.c. n. 3/2001 ha invece operato, sempre per la potestà legislativa concorrente, una *ripartizione* di potestà legislativa fra Stato e Regioni (terzo comma, secondo periodo). Lo Stato ha quindi perso la potestà di emanare disposizioni di dettaglio, sia pure suppletive e cedevoli, nelle materie di potestà legislativa concorrente: questa conseguenza della riforma è stata subito affermata dalla Corte costituzionale (sent. n. 282/2002). La successiva giurisprudenza della Corte costituzionale ha confermato il principio, con due sole eccezioni in tema di servizio scolastico e di condono edilizio (sentenze n. 13/2004 e n. 196/2004), che però sono veramente eccezioni (a mio avviso, giustificate) e per le quali rinvio al mio saggio.

La conseguenza che la Corte costituzionale ha tratto dalla l.c. n. 3/2001 è estensibile anche alla potestà legislativa concorrente sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali attribuita alle Regioni dalla l.c. n.1/1999, mediante la sostituzione dell'art. 122 Cost.

Il Presidente della Repubblica Ciampi ha rinviato alle Camere un disegno di legge in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali in un momento in cui ancora mancava una legge statale di principio, affermando che "tale assenza non può comunque giustificare l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola (cosiddetta di «cedevolezza»): «fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che verranno emanate in materia»." (APS, XIV leg., Doc. I, n. 3, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, a norma dell'art. 74 Cost., trasmesso alla Presidenza il 5 novembre 2002 sul ddl APS n. 2284, APC n. 1517; su questo rinvio v. B. Caravita, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in margine ad un recente rinvio presidenziale*, in *Federalismi.it*; A. Ruggeri, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*).

Già prima del rinvio presidenziale anche il Governo aveva fatto propria la tesi che nelle materie indicate dall'art. 122 Cost. la potestà legislativa statale è limitata alle disposizioni di principio. La relazione al disegno di legge d'iniziativa del Presidente del Consiglio, Berlusconi, recante *Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione* (APS, XIV leg., n. 1094, comunicato alla Presidenza il 4 febbraio 2002), affermava che «la delimitazione delle scelte regionali non può eccedere i limiti propri della legislazione di principio, proprio per non rischiare di ledere l'autonomia regionale che, in materia, deve essere oltremodo garantita». Nel dibattito al Senato su questo disegno di legge diversi senatori, sia di maggioranza sia di opposizione, espressero chiaramente la convinzione che il disegno di legge dovesse limitarsi, come in effetti faceva, a stabilire principi e non dovesse contenere norme di dettaglio (APS Senato, seduta n. 317 del 28 gennaio 2003, interventi dei senatori Villone e Stiffoni, dichiarazione di voto del senatore Malan). Quel disegno di legge è stato poi approvato

dal Parlamento diventando la l. 2 luglio 2004, n. 165. E, infine, il Parlamento è stato coerente con le posizioni espresse nel dibattito sulla formazione della l.n. 165/2004: una volta stabiliti con questa legge i principi fondamentali nelle materie dell'art. 122 Cost., il Parlamento non ha più toccato la disciplina di dettaglio sull'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio contenuta nella l.n. 108/1968 e nella l. 43/1995.

Dunque Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento (maggioranza e opposizione) hanno concordato sul principio che nelle materie di potestà legislativa concorrente, e specificamente in quelle dell'art. 122 Cost., lo Stato può legittimamente stabilire soltanto principi fondamentali, mentre le disposizioni di dettaglio sono costituzionalmente riservate alle leggi regionali. Non vedo nessuna ragione per introdurre ora deroghe o eccezioni a questa ripartizione di potestà legislativa. Prendo atto tuttavia della contraria tesi espressa ripetutamente da Antonio Ruggeri, da ultimo e con accenti particolarmente decisi (nel *Forum di Quaderni costituzionali*) proprio in relazione al d.l. n. 29/2010: il dissenso su questo punto non è componibile.

3. Il secondo punto da chiarire è l'estensione della materia *sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali*, attribuita (insieme ad altre materie: ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali) alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni dal nuovo testo dell'art. 122 Cost. introdotto dalla l.c. n. 1/1999.

La l.n. 165/2004 ha stabilito i principi fondamentali di queste materie e ha avuto lo scrupolo di precisare all'art. 1 che la determinazione di questi principi è stata fatta in via esclusiva, cosicché risulta preclusa la possibilità di ricavare interpretativamente altri principi fondamentali nelle stesse materie da leggi diverse. Ma l'art. 4 della stessa legge

contribuisce anche a chiarire i confini della materia *sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali*: non ci sono restrizioni.

Chi contesti che il procedimento elettorale preparatorio rientri nella materia predetta dovrebbe anche indicare la diversa materia alla quale ascriverlo. Inoltre la conseguenza di quella contestazione potrebbe essere solo la riconduzione del procedimento elettorale preparatorio alla potestà legislativa regionale residuale dell'art. 117, quarto comma, Cost.; non mi sembra infatti possibile ascriverlo a una materia di competenza esclusiva statale. Non vedo ragioni per escludere il procedimento elettorale dalla materia di competenza regionale: la tesi contraria appare inconsistente e infruttuosa.

Condivido quindi quanto sostenuto da Valerio Onida nei suoi due interventi in questo *Forum*: tutti i contenuti delle l.n. 108/1968 e n. 43/1995, compreso il procedimento elettorale, e specificamente la fase della presentazione delle candidature, rientrano nella materia dell'art. 122 Cost., ormai diventata di competenza regionale. Questa tesi inoltre ha il conforto della Corte costituzionale, la quale con la sent. n. 196/2003 ha riconosciuto che, a seguito del nuovo testo dell'art. 122 Cost., il procedimento per l'elezione del Consiglio è divenuto di competenza regionale.

Osservo infine che la presentazione delle candidature è stata regolata autonomamente da varie Regioni, in alcuni casi con norme frammentarie (l.r. Puglia n. 34/2009, art. 37; l.r. Calabria n. 1/2005; l.r. Campania n. 4/2009; l.r. Umbria n. 2/2010), in altri casi con una disciplina organica e completa (l.r. Marche n. 27/2004; l.r. Toscana n. 25/2004 e n. 74/2004; l.p. Trento n. 2/2003: anche la Provincia di Trento ha potestà legislativa concorrente per l'elezione del proprio Consiglio), senza suscitare contenzioso.

4. Il terzo punto problematico è se lo Stato abbia conservato il potere di emanare norme di interpretazione autentica della disciplina di dettaglio sull'elezione del

Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali contenuta nella l.n. 108/1968 e nella l.n. 43/1995, e ancora applicabile nelle Regioni che non abbiano sostituito questa disciplina con propria normativa. Questo punto corrisponde alla quinta domanda proposta da questo *Forum*.

La sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006 ha risolto la questione in modo netto e coerente con la sua giurisprudenza sulla ripartizione di potestà legislativa. Non rileva la particolarità del caso deciso da quella sentenza, consistente nello spostamento di potestà legislativa dalla Regione Trentino-Alto Adige alla Provincia di Bolzano (dato che a seguito della l.c. n. 2/2001 si eleggono i due Consigli provinciali di Trento e Bolzano e non più il Consiglio regionale) e nell'emanazione, dopo tale spostamento, di una legge regionale di interpretazione autentica della precedente disciplina regionale. Conta l'affermazione di principio: «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».

Valerio Onida e Stefano Ceccanti hanno già chiarito il valore di questa sentenza, senza quindi che sia necessario aggiungere nulla.

Ho così risposto alla quinta domanda proposta dal *Forum*: ma la risposta non è mia, è della Corte costituzionale con la sentenza n. 232/2006, firmata da Annibale Marini come Presidente e da Romano Vaccarella come redattore.

Posso invece formalizzare le prime conclusioni. In tema di elezione dei Consigli regionali le fonti normative statali possono soltanto modificare o integrare i principi fondamentali posti dalla l.n. 165/2004; non possono invece modificare, integrare e neanche interpretare autenticamente la disciplina di dettaglio posta dalla l.n. 108/1968 e della l.n. 43/1995. Aggiungo che resta ferma la potestà legislativa

esclusiva statale sul contenzioso giurisdizionale in materia elettorale (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

5. Alcuni commenti (Guzzetta, D'Angelo, Chessa) hanno sviluppato il tema di questo *Forum* puntando, così come hanno fatto le ordinanze del Tar del Lazio citate all'inizio, sulla l.r. Lazio n. 2/2005 e sul rinvio da essa disposto alla legislazione statale sull'elezione del Consiglio regionale.

Trovo che questa impostazione sia scorretta e quindi da respingere. La ripartizione costituzionale di potestà legislativa tra Stato e Regioni non è disponibile, né da parte dello Stato, né da parte delle Regioni. Dopo la l.c. n. 3/2001 la legge statale non è più fonte a competenza generale, ma richiede sempre uno specifico fondamento costituzionale nell'art. 117, secondo e terzo comma. La legge regionale non è fonte idonea a fondare alcuna potestà legislativa dello Stato; fonte idonea è soltanto la Costituzione e quindi un rinvio disposto da legge regionale è strutturalmente inadeguato a giustificare la legittimità di una legge statale successiva che invada la sfera di potestà legislativa riservata alla Regioni.

Non mi soffermo ulteriormente sul rinvio della l.r. Lazio n. 2/2005 alla legislazione statale, perché questo rinvio non è, e non può essere, significativo per i problemi oggetto del *Forum*. Quel rinvio corrisponde soltanto a una discutibile tecnica legislativa (seguita anche da altre Regioni e non solo in questa materia): per evitare di far votare al Consiglio regionale una legge organica e completa, con votazioni articolo per articolo che espongono al rischio di emendamenti, si rinvia alla legislazione statale di dettaglio ancora esistente, incorporandola così nella legge regionale. Ma il rinvio è, e può essere, soltanto alla legislazione statale esistente, applicabile in forza del principio di continuità (art. 1, comma 2, l. 5 giugno 2003, n. 131). Anche su questo punto richiamo la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006 che ha considerato irrilevante ai fini della decisione la questione, lungamente dibattuta dalle parti, della natura del rinvio, se recettizio ovvero formale,

operato dalla legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2003 alla precedente legge regionale T.-A.A. n. 7/1983 (par. 4.3. del *Considerato in diritto*).

Pervengo dunque alla stessa soluzione sostenuta da Carlo Fusaro, ma con argomentazione inversa. Seguendo l'impostazione della sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006, impostazione che faccio mia, il problema non è partire dal rinvio disposto dalla l.r. Lazio n. 2/2005 e interpretarlo in modo coerente con la ripartizione costituzionale di potestà legislativa. Al contrario, è la ripartizione costituzionale di potestà legislativa che impedisce di intendere quel rinvio come rinvio a futura legislazione statale di dettaglio in materia di elezione del Consiglio regionale.

6. Rimane ancora da affrontare un punto trattato da molti contributi in corrispondenza con la prima domanda proposta dal *Forum*. Occorre chiarire quali siano gli effettivi contenuti del d.l. n. 29/2010 e se essi corrispondano al titolo, cioè siano o meno interpretazioni autentiche.

A mio avviso le disposizioni dell'art. 1, comma 3, secondo e quarto periodo, attengono alla giurisdizione e specificamente alla giustizia amministrativa, indipendentemente dal fatto che possano considerarsi di interpretazione autentica. Pertanto in ogni caso esse sono espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., e quindi sono legittime per lo specifico profilo qui unicamente considerato.

Le disposizioni dell'art. 1, commi 1, 2 e 3 (primo e terzo periodo) del d.l. n. 29/2010 si presentano come interpretazioni autentiche (intendo in questo senso anche il terzo periodo del comma 3, nonostante il suo tenore letterale) di disposizioni della l.n. 108/1968. Traggo la conseguenza delle premesse: alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006 non ha importanza se queste disposizioni siano veramente interpretative o innovative; il

solo fatto che si riferiscano alla l.n. 108/1968, e non invece alla l.n. 165/2004 che ha stabilito i principi fondamentali, è sufficiente per escludere che possano rientrare nella potestà legislativa dello Stato e per affermarne l'illegittimità costituzionale.

L'art. 1, comma 4, si compone di due periodi: il primo reca una disposizione di diritto intertemporale che si collega ai commi precedenti e ne segue quindi la sorte. Il secondo periodo dispone una rimessione in termini, connessa all'interpretazione autentica del comma 1, solo per le operazioni elettorali in corso alla data di entrata in vigore dello stesso d.l. n. 29/2010. Non mi sembra possibile attribuire la natura di principio fondamentale a una disposizione di carattere concreto, applicabile una sola volta: si tratta dunque di disposizione di dettaglio sul procedimento elettorale preparatorio, e pertanto illegittima.

L'art. 2 del d.l. n. 29/2010 è disposizione innovativa sul procedimento elettorale. Si tratta di disposizione sicuramente di dettaglio compresa in materia di potestà legislativa concorrente, e inoltre applicabile solo per le elezioni del 28 e 29 marzo 2010. La disposizione pertanto è illegittima.

La strada qui seguita potrà sembrare una scorciatoia rispetto a quella di altri commentatori, ma è più coerente con le mie premesse.

Ho così risposto alla quarta domanda del *Forum*, ma posso riformulare la mia risposta anche in altri termini. Se si condivide la ricostruzione qui proposta del nostro ordinamento regionale, problemi relativi alla (mancata) presentazione delle candidature per le elezioni regionali, come nel caso verificatosi in Lazio, non ammettono soluzioni politiche, ossia in via di nuova produzione legislativa, a livello nazionale, ma soltanto soluzioni giurisdizionali. Questa conclusione può apparire singolare in un sistema abituato ormai da tempo a escogitare soluzioni politiche nazionali per un'ampia gamma di problemi (sanatorie fiscali, edilizie, paesaggistiche, previdenziali, valutarie, per le quote latte, per le violazioni al codice della strada, per la responsabilità

amministrativa patrimoniale, depenalizzazione di reati, prescrizioni brevi, ecc.), ma non vedo ragioni giuridiche adeguate per correggere questo esito.

7. Rinuncio ad affrontare la seconda e la terza domanda proposte da questo *Forum*. Aggiungo invece alcune considerazioni sul Presidente della Repubblica e sulle ordinanze del Tar Lazio che, essendo parallele, si prestano a essere considerate congiuntamente.

Il Governo ha posto al Presidente della Repubblica un problema politico, quello dell'assenza del Partito della Libertà dalla circoscrizione provinciale di Roma, e il Presidente se ne è fatto carico. La risposta del Presidente della Repubblica a due cittadini, pubblicata sul sito web della Presidenza, dovrebbe essere seriamente meditata. Ne riporto un solo brano, di intensa drammaticità: «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. È bene che tutti se ne rendano conto.».

Sostengo convintamente, per le ragioni esposte, l'incostituzionalità della maggior parte del d.l. n. 29/2010, ma non critico il Presidente della Repubblica, il cui ruolo nei confronti del Governo, in sede di emanazione dei decreti-legge, è molto delicato: l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce che i decreti-legge sono adottati dal Governo sotto la sua responsabilità e quindi si pone un problema di equilibrio tra Governo e Presidente. Riconosco inoltre che prendere in modo immediato una decisione sul problema che il Governo aveva prospettato al Presidente è molto diverso che

scrivere nella calma di casa propria un contributo giuridico per un *Forum*, con l'esperienza di molti anni di studio e senza altra responsabilità se non quella nei confronti della comunità scientifica. Il Presidente ha fatto quanto poteva, considerando l'aspetto più immediato e clamoroso del problema, l'assunzione di un provvedimento straordinario che incideva sul procedimento elettorale in corso, e convincendo il Governo a mutarne l'impostazione.

Le ordinanze del Tar Lazio sono soltanto provvedimenti, brevemente motivati, di diniego della tutela cautelare richiesta e non decisioni di merito. Pur tenendo conto delle loro caratteristiche esse possono essere criticate sotto due distinti profili. In primo luogo esse hanno negato l'applicabilità del d.l. n. 29/2010 al caso di specie, ma poi hanno proseguito prendendo in considerazione in via ipotetica la possibilità di applicare l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 29/2010 e negando che in fatto sussistessero i presupposti per la sua applicazione. Ritengo che alle parti di un giudizio possa essere consentito formulare richieste alternative o subordinate (naturalmente nei limiti del principio di non contraddizione e sempre che ammesso dalle norme processuali). Le decisioni delle autorità giurisdizionali, invece, per essere credibili devono avere una sola motivazione o motivazioni concorrenti che si rafforzano l'una con l'altra, ma non possono recare motivazioni alternative, incompatibili con quella principale.

Le ragioni generali che ho già esposto, e che non devo quindi ripetere, mi inducono poi a un giudizio molto critico nei confronti della motivazione principale. Le ordinanze hanno affermato che l'art. 1 l.r. Lazio n. 2/2005 recepisce la l.n. 108/1968, ponendo un rinvio di tipo meramente materiale-recettizio e che quindi le disposizioni adottate dal legislatore statale, anche se di carattere interpretativo, non possano trovare applicazione con riferimento alla materia disciplinata dalla legge regionale, con la conseguenza appunto della inapplicabilità del d.l. n. 29/2010 al giudizio. Considero queste affermazioni un grave errore di diritto,

dovuto a insufficiente dimestichezza con il diritto regionale e con i problemi di rapporti tra fonti normative statali e fonti regionali.

Problemi di inapplicabilità di disposizioni normative statali potevano porsi solo nel vigore del testo originario della Costituzione. Si riteneva allora che, essendoci appunto soltanto un'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni, ma non una ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni, l'autonomia legislativa regionale fosse sufficientemente tutelata dal carattere suppletivo e cedevole della disciplina di dettaglio statale nelle materie di potestà legislativa concorrente. Le nuove norme di dettaglio statali non erano costituzionalmente illegittime, ma potevano applicarsi, in via suppletiva, solo nelle Regioni prive di propria disciplina normativa e fino all'emanazione di tale disciplina (clausola di cedevolezza). Come ho cercato di spiegare in questo contributo (e più ampiamente argomentato nel mio saggio del 2005) la l.c. n. 3/2001 ha fatto venire meno completamente la possibilità di disposizioni statali suppletive e cedevoli nelle materie di competenza regionale, e quindi non si può più porre un problema di inapplicabilità di nuove disposizioni statali di dettaglio per preesistenza di disposizioni regionali nonché per la natura dei rinvii da queste operati. L'irrilevanza dei rinvii operati da leggi regionali a leggi statali trova il pieno conforto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006 (ancorché nel caso da essa deciso il rinvio fosse da una legge provinciale a una legge regionale); quella sentenza invece giustamente ha fatto leva sulla titolarità attuale della potestà legislativa.

L'impostazione delle ordinanze del Tar del Lazio è, per questa parte, radicalmente errata e inaccettabile. Da argomentazioni giuridiche sbagliate possono derivare conseguenze assurde o paradossali e questo è quanto a mio avviso si è verificato. Nell'adottare il decreto-legge il Governo era certamente consapevole dei dubbi di legittimità costituzionale e in particolare della possibile lesione dell'autonomia legislativa regionale. In tal modo il Governo

aveva dato veste giuridica a un problema politico, quello della partecipazione della lista del Partito della Libertà alle elezioni nella circoscrizione provinciale di Roma per il Consiglio regionale del Lazio: il d.l. n. 29/2010 aveva questo scopo, diretto e immediato. Per contrastare questo risultato il Tar del Lazio aveva una strada maestra di fronte a sé: far valere il principio che le soluzioni politiche dei problemi devono pur sempre essere conformi a Costituzione, e quindi sollevare la questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 29/2010. Invece le ordinanze hanno negato che il decreto-legge fosse applicabile proprio al caso per il quale era stato emanato: un errore di diritto ha condotto a un risultato paradossale. In alternativa, volendo respingere l'istanza del Partito della Libertà, il Tar avrebbe dovuto negare la sussistenza in fatto dei presupposti per la sua applicazione: ma allora per dare forza alla sua decisione il Tar avrebbe dovuto farlo in via esclusiva, senza nemmeno porsi il problema della inapplicabilità, o meglio della illegittimità costituzionale, del d.l. n. 29/2010. Un secondo argomento, incompatibile col primo, indebolisce, non rafforza la motivazione. Sostengo convintamente l'illegittimità costituzionale della maggior parte del d.l. n. 29/2010, ma disapprovo le ordinanze del Tar Lazio in modo altrettanto convinto.

8. Lo studioso di diritto regionale non può che lamentare il divario tra la progettazione di un improbabile federalismo, per ora accompagnato dagli aggettivi *demaniale* e *fiscale* dopo l'esito negativo del referendum di revisione costituzionale del 25-26 giugno 2006, e i comportamenti attuali del Governo e della sua maggioranza parlamentare, ispirati (non solo in questo caso, ma da tempo) a un centralismo tale da negare il consolidamento di quanto dovrebbe essere acquisito a seguito della l.c. n. 1/1999 e della l.c. 3/2001. Allo stesso tempo lo studioso di diritto regionale auspica che il diritto regionale e i rapporti tra fonti normative statali e regionali siano veramente padroneggiati dai giudici amministrativi: si leggono con una certa frequenza decisioni clamorosamente sbagliate

in danno dell'autonomia legislativa regionale (ne segnalo una soltanto, in materia urbanistica: Tar Lombardia, Milano, II, 2 dicembre 2009, n. 5268).

Il cittadino che ha letto le cronache di stampa avverte la leggerezza con cui diversi partiti politici affrontano gli adempimenti del procedimento elettorale preparatorio e si interroga sui possibili sviluppi, di ogni tipo, a breve e a lungo termine, delle elezioni regionali per il Lazio. L'11 marzo, all'Università di Tor Vergata, il Presidente della Repubblica ha riconosciuto di respirare una bella aria, mentre altrove c'è la bolgia; il 14 marzo, a Milano, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha parlato di clima avvelenato: sono parole che preoccupano.

SALVATORE PRISCO¹**Decretazione d'urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana ²**

1. Nella postfazione - intitolata *La gloria e i nemici della Chiesa cattolica* - alla recente riedizione di *Cattolicesimo romano e forma politica* (Il Mulino, Bologna, 2010), Carlo Galli sintetizza così (84 s.) un punto essenziale del pensiero dell'autore:

«Schmitt sostiene... che la politica (anzi, il “politico”, il termine neutro a cui è associata la sua più larga fama, che fa qui una delle primissime apparizioni...) è essenzialmente una rappresentazione dall'alto (Repräsentation) di un'idea (la forma) congiunta a una puntuale capacità di stare nella contingenza concreta (la decisione)», per aggiungere subito dopo che «della dimensione pubblico-politica così concepita - cioè come unità che

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II

² Intervento nel *Forum di discussione* aperto sui problemi di costituzionalità del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, in *www.astrid.eu*. I quesiti proposti dalla redazione sono riprodotti di seguito, ma la risposta ad essi di chi scrive non è scandita per singoli punti, risultando invece dal complesso del testo. Il presente lavoro viene altresì pubblicato nella rivista elettronica *Astrid Rassegna* e negli *Scritti in onore di Giuseppe Palma*.

- Le disposizioni del decreto salva-liste possono essere considerate meramente interpretative?
- Il divieto di decreti-legge in materia elettorale (legge 400/1988) vale anche per norme interpretative o no?
- È il caso di introdurre *de jure condendo* una disciplina “garantista” delle modifiche alle leggi elettorali?
- 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?

consente in sé la tensione fra opposti - è monopolista e originaria detentrica la Chiesa cattolica».

Se decontestualizziamo, rispetto alle sue radici storiche, il contributo del giurista di Plettenberg e alla Chiesa sostituiamo il popolo come sovrano *assoluto*, il circuito rappresentativo inverte il segno e la direzione, ma non ne mutano la sostanza antidemocratica, l'antipluralismo e l'antiliberalismo radicali e di fondo: l'idea - in questo caso l' "unzione legittimante" costituita dalla vittoria elettorale - deve potersi incarnare senza limiti fastidiosi e impacci nella decisione politica concreta.

È superfluo invece sottolineare che la decisione popolare, secondo la teoria del costituzionalismo, è - e significa - però altro: la sovranità (come dichiara la nostra Carta fondamentale) si esercita *nelle forme e nei limiti* della Costituzione.

Chi scrive non crede, richiamandosi ai principi e alle regole di essa, di essere una sorta di dogmatico esegeta di intangibili Sacre Scritture; semplicemente non apprezza letture ispirate ad un uso contingente - tutto strumentale, di breve respiro e soprattutto di portata unilaterale - della Costituzione stessa.

Si può coltivare di essa una visione laica e mantenersi aperti al suo sviluppo vivente (non negando, perciò e ad esempio, che sia bisognosa di quelle riforme sperabilmente condivise che tutti dicono in teoria di volere, salvo evitare quasi sempre di realizzarle in pratica, ovvero introducendole solo nella ricordata e censurata chiave "politicistica"), ma nondimeno tenerne fermi i cardini.

2. In materia elettorale, le coordinate normative che se ne desumono sono del tutto chiare e sembra perciò logicamente preliminare partire da questo punto, giacché - ove si ritenesse che una data fonte non è affatto idonea a disciplinarla - perderebbe molta importanza lo stabilire se il suo contenuto abbia o meno, nella circostanza specifica che ha fornito occasione al dibattito in cui questo intervento si inserisce, un carattere meramente interpretativo e dunque un possibile effetto retroattivo.

In base all'art. 72, c. IV della Carta costituzionale, l'approvazione della disciplina delle elezioni delle Camere è riservata alla legge dell'Assemblea. Ragioni di trasparenza e

di *favor* verso la più ampia e libera partecipazione alla discussione ne impongono cioè la deliberazione in *plenum*, non già nell'ambito più protetto (perché dai lavori meno o per nulla pubblici) dell'attività delle commissioni, secondo il procedimento in sede deliberante o redigente.

Si è osservato, in questo dibattito (da Carlo Fusaro, *A proposito del D.L. 29/2004: un approccio laico*), che “di decreti-legge in materia elettorale se ne contano a bizzeffe” (ivi, 4) e dunque, in realtà “ad ogni tornata elettorale dal 1964 in avanti, almeno, si è avuto un qualche decreto-legge in materia elettorale o di contorno” (ivi, 12). Così anche - nella medesima sede - afferma Staiano (5).

A parte che *errare humanum, perseverare diabolicum*, il primo dei due colleghi citati ammette peraltro - con onestà intellettuale - che generalmente, “ i ‘decreti-legge preelettorali’ sono in passato stati adottati sulla base di un largo consenso preventivo”. A *contrario* depone peraltro il caso, citato da Ceccanti (*Nota sul Ddl elettorale “interpretativo - cosiddetto “salvaliste” - di conversione del decreto 5 marzo 2010 n.29 – Atto Camera 3273*, che chi scrive legge per cortese invio dell'autore), di un D.L. che nel 1995 intendeva spostare di pochi giorni il termine di presentazione delle liste, per un'obiettivo difficoltà determinata dall'allora appena intervenuta riforma elettorale regionale e che fu appunto abbandonato in favore di una legge (102/1995) che disponeva in tal senso, ma con notevolissime e corrette riserve dello schieramento di centrodestra dell'epoca - nel corso del dibattito parlamentare - non solo verso un decreto-legge, ma anche nei confronti di una legge che in futuro avesse ritenuto di provvedere sulla materia a fase elettorale già avviata.

Un consenso largo non avrebbe comunque sanato - beninteso - una conclamata illegittimità costituzionale, ma avrebbe quantomeno evitato di far entrare nella contesa elettorale fra i partiti del 2010 questo ulteriore argomento e di coinvolgere nella polemica il Capo dello Stato, che il decreto-legge - nelle condizioni date - ha ritenuto di avallare.

Staiano ricorda - ma invero problematicamente - un assunto contrario avviso della Corte Costituzionale (sentenza 161/1995); tuttavia, letta per quello che dice, la decisione sembra mirata a salvare appunto la segnalata

prassi (diffusa e però, si insiste, discutibile) di decreti-legge di “mero aggiustamento” in materia, ma è ferma anch'essa nel ritenere che proprio la disposizione costituzionale ricordata escluda interventi per via di decreto-legge sul voto e sul procedimento elettorale (nella specie, quello referendario).

Che in tale campo possa validamente provvedere un decreto-legge va comunque negato, non soltanto per quanto fin qui detto, né in aggiunta perché si tratta di un tipo di fonte disponibile da parte del Governo (e dunque, in concreto, della sola maggioranza politica del momento in un ambito materiale che imporrebbe invece sensibilità garantistica), ma per la precarietà tipica dello strumento: non appare cioè concepibile che la normativa in materia elettorale abbia - anche solo relativamente ad alcuni profili - un fondamento temporaneo e perciò incerto, non potendosi in astratto escludere l'ipotesi di un decreto-legge non convertito (o convertito con emendamenti) ad elezioni celebrate, con ovvie ricadute - in tal caso - sulla validità del procedimento selettivo e sulla stabilità incontroversa del suo esito, che va al contrario garantita.

Insomma: anche a ritenere che dall'art. 72, comma IV, Cost. si deduca una mera norma sul procedimento legislativo relativo a determinati oggetti e non un limite materiale al decreto-legge in tema di disciplina elettorale, quantomeno esigenze di stabilità e di certezza della disciplina elettorale impongono di escludere la valida percorribilità di siffatta strada e di ritenere che la riserva a legge di Assemblea sottragga la materia a qualsivoglia altra fonte che non sia la legge formale ordinaria.

La disposizione costituzionale appena richiamata viene ulteriormente ribadita a sua volta - e così interpretata/attuata in modo, ad avviso di chi scrive, obbligato - dall'art. 15, c. II, lettera b) della L. 400/1988, sicché non sembra che la natura di legge ordinaria (derogabile perciò, in tesi, da un successivo decreto-legge) in cui tale ultimo disposto è contenuto incida sulla sostanza del divieto. In altri termini, nulla aggiunge tale articolo alla Costituzione ed è a quest'ultima - e per le considerazioni svolte - che deve al riguardo farsi riferimento.

Ai sensi, infine, dell'art. 122, I comma, Cost. "il sistema di elezione... del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché degli altri consiglieri regionali" è disciplinato "con legge della Regione", sia pure "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge (*infungibile con atto di eguale forza e valore, per quanto sopra ricordato*) della Repubblica".

"Il sistema" è espressione che si riferisce ad un complesso normativo organico e internamente coerente. Difficile, dunque, pensare che norme presupposte e prodromiche al momento specifico dell'espressione del voto e alla scelta, ad esempio, dell'elezione diretta o meno del Presidente regionale non siano riservate alla competenza dell'ente territoriale, in un assetto complessivo di concorrenza tra fonti che allo Stato lascia però in tale ambito la mera competenza sui principi.

Questo, dunque, il quadro di massima delle fonti normative in argomento.

3a. Quanto all'ammissibilità di una legge interpretativa (come tale retroattiva, per la natura che taluno assume dichiarativa e non costitutiva dei suoi effetti, la retroattività essendo appunto e soltanto lo scopo che si vuole in realtà conseguire con l'introdurla nell'ordinamento), non è possibile dubitarne in via generale, sulla scorta dell'elaborazione dottrinale e della giurisprudenza costituzionale.

Vero è anche, peraltro, che proprio i risultati raggiunti in ordine a tale fonte sottolineano l'esigenza di imporre condizioni di esercizio del potere legislativo al riguardo improntate a particolare prudenza e innanzitutto ad una corretta e realistica ricostruzione del fenomeno in esame.

Rimanendo fuori questione, nel caso di specie, il divieto di retroattività per la legge penale (da intendere in riferimento al caso in cui essa fosse introduttiva di ipotesi di incriminazione di carattere sostanziale e quindi eccettuandone leggi penali processuali e norme penali di favore), di cui all'art. 25, II comma, Cost., è innanzitutto indubbio che l'interpretazione autentica debba provenire dal medesimo soggetto che ha posto la disposizione che si debba interpretare.

In secondo luogo, opera anche per siffatta legge, come per ogni altra, il vincolo generalissimo della ragionevolezza, qui anzi in modo ancora più stringente: innanzitutto sul piano logico-funzionale e per l'essenza stessa di tale canone (l'ipotesi del legislatore incoerente e arbitrario colpisce al cuore la funzione ordinatrice del diritto e mina la necessità di un esercizio delle funzioni pubbliche che non tradisca il dovere di lealtà verso i cittadini, base del "contratto sociale"), poi - proprio per confermare tali obiettivi minimi necessari di ordine metagiuridico - perché tradotto in un principio fondamentale dell'ordinamento, come tale positivizzato della Carta costituzionale.

Sembra poi particolarmente da sottolineare, con riguardo al caso sul quale si svolge il dibattito attuale e dunque per l'aderenza preveggenze alla situazione di fatto effettivamente determinatasi, il chiaro *caveat* della Corte Costituzionale, allorché essa ha ritenuto inibita una legge di interpretazione autentica che intenda travolgere un giudicato, ovvero influire su giudizi in corso (sentenza 155/1990).

A ben vedere, nell'idea che il legislatore possa scegliere di rafforzare tra più ipotesi normative (che in precedenza erano astrattamente deducibili da un tessuto dispositivo) una sola di esse, così amputando il testo previgente di alcune possibilità di lettura e applicazione - che pure vi erano riconducibili e purché vi fossero effettivamente ricomprese, in tal modo vincolando autoritativamente l'attività dell'amministrazione e degli appartenenti all'ordine giudiziario a seguire tale significato, di portata semantica più ridotta - è in realtà riaffermata la superiorità democratica dell'organo rappresentativo parlamentare rispetto ad essi e dunque la fisiologica possibilità di un rinnovato esercizio in termini dell'inesauribile potere innovativo che gli è attribuito.

La categoria delle leggi interpretative (sempre ed in verità, dunque, innovativo-retroattive: anche solo inibire interpretazioni prima possibili è produrre un risultato nuovo) appartiene insomma al novero delle "formule magiche della scienza giuridica", delle *fictiones juris*. Nulla di male ad usarle, se servono, l'importante è sapere che di questo si tratta. E tenere fermi i limiti sopra ricordati.

3b. Se, pur con la riserva della sopra rilevata inidoneità del decreto-legge a normare la materia elettorale, si volesse per puro scrupolo di completezza argomentativa esaminare nel merito, per valutarne il carattere interpretativo o innovativo, le disposizioni del d.l. 29/2010, inteso - come dalle testuali premesse dell'atto - 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 sovranità popolare", si dovrebbe articolare il giudizio.

Va in primo luogo rilevato che l'interpretazione - nelle intenzioni dichiarate autentica - si indirizza ad alcune disposizioni (artt. 9 e 10) della legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale".

Nel caso di specie, le norme introdotte entrano peraltro nel dettaglio, ambito costituzionalmente riservato tuttavia alla legge elettorale regionale, che è infatti - per ognuno di tali singoli, diversi enti territoriali - talora intervenuta (non ancora in verità in Lombardia, ma nel Lazio, con l. r. 2/2005 - solo per restare alle due regioni in cui sono avvenuti gli episodi oggi controversi e però qui facendo salva, per quanto non da essa previsto, le previgente normativa statale; il rinvio sembra a chi scrive - ed è sembrato tale, quel che più conta, al Tar Lazio, nell'ordinanza cautelare 1119/2010 - fisso, cioè alle disposizioni, posto che in materia la fonte statale non ha più titolo a dispiegarsi, nemmeno dunque, com'è ovvio, con pretese interpretative).

Non si intende negare beninteso che talune fra queste regole rispondano ad esigenze di opportuna semplificazione e razionalizzazione del sistema, ma si esprime con nettezza la convinzione che siffatta potatura non potesse essere compiuta nel momento e nel modo in cui lo si è fatto.

Se è concesso un rilievo di sociologia politica, può verosimilmente presumersi che le trasformazioni dei partiti politici (che si sono nel corso del tempo molto destrutturati e non dispongono più di un ceto numeroso di funzionari professionali e competenti, come accadeva in un'epoca storica del cui superamento deve prendersi atto) e delle

consuete forme di militanza e raccolta del consenso - oggi sovente canalizzato attraverso *social networks* e per singoli obiettivi- rendano a tutti i residui addetti ai lavori partitici difficile, allo stato, innanzitutto la raccolta di sottoscrizioni tra i sostenitori, in occasioni pre-elettorali, quindi anche la gestione di un procedimento oggettivamente farraginoso.

Un'eventuale ed auspicabile riforma di questo aspetto dovrà peraltro tenere conto della *ratio* della misura in discussione - la raccolta e il deposito di firme - ordinariamente indicata per solito nell'esigenza di impedire la presentazione alle elezioni di formazioni improvvisate e solo nominalistiche, benché in realtà prive di adesioni reali, ma al tempo stesso non favorire pure rendite di posizione dei partiti già presenti nelle diverse assemblee rappresentative, rispetto a quelli che si affacciano *ex novo* nell'arena delle competizioni elettorali con un effettivo o potenzialmente captabile bacino di consenso.

Tanto fissato in linea di principio, non pare ad esempio di per se stesso repressibile il proposito di chiarire - ma solo se ciò valesse *pro futuro* e fosse fatto con legge (si veda invece il diverso tenore dell'art.1, c. 4, della fonte in esame, laddove si riaprono brevemente i termini di presentazione delle liste) - che, come fa appunto il D. L., all'art. 1, I comma, l'onere di presentare le liste dei candidati per ogni collegio nella cancelleria del tribunale al massimo entro una certa ora di un certo giorno antecedente quello di inizio delle operazioni di voto si intende assolto all'atto in cui i delegati incaricati di detto adempimento fanno ingresso nei locali dell'ufficio giudiziario.

Non dissimilmente, chi si trova in un seggio elettorale alla scadenza del termine orario per esprimere il suffragio deve poterlo fare (e infatti lo fa) anche oltre detta scadenza. Il decorso del tempo per compiere un'operazione alla quale ci si sia puntualmente presentati non può, insomma, tornare a carico dell'utile esercizio del diritto, ad esempio perché si è costretti da un affollamento di elettori ad attendere il proprio turno.

Va da sé che l' "ingresso nei locali" del Tribunale è tuttavia espressione vaga. Ha quindi ragione chi, in questo dibattito - da Cerri ad Onida - ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di mantenere sul punto un certo rigore formale; chi scrive intenderebbe allora tale aspetto nel

senso che esso indichi “l’ingresso nei locali *specificamente destinati agli adempimenti elettorali*” e soprattutto osserva che l’espressione non può essere intesa nel senso di autorizzare anche una successiva uscita da quel luogo, un reingresso, una ipotetica sostituzione - nel frattempo - della documentazione originariamente prodotta. In sostanza, il diritto si eserciterà, a tutto concedere e pur nella precisazione oggi fornita dal decreto-legge, alle condizioni di fatto esistenti al momento dell’entrata in tribunale dei presentatori delle liste, condizioni che non sono suscettibili di legittimo mutamento ulteriore.

Il secondo comma dell’articolo 1 del D. L. canonizza a sua volta una distinzione già presente nella giurisprudenza in materia, a ben vedere, tra irregolarità formali, sanabili “*purché tali dati (quelli mancanti in relazione a firme di cittadini elettori-presentatori delle liste e modalità di autenticazione delle medesime, n.d.r.) siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta*”, ovvero invece - implicitamente - di altro tipo (relative ai vizi non espressamente enumerati), che restano insanabili. Nella parte in cui non richiede più però taluni adempimenti (lo hanno qui ben evidenziato in particolare Mattarella e Vigneri), è chiaro come si sia di fronte ad una innovazione.

Del tutto nuovo è il disposto di cui all’art. 1, c.3, 1 del D. L. in esame, che assume di interpretare, in realtà innovandolo, lo scarno tenore letterale dell’art. 10, c. V, 1. cit., in punto di definitività e irrevocabilità/immodificabilità di decisioni dell’ufficio centrale regionale di ammissione di liste o singoli candidati, con ricorribilità al Tar da parte di chiunque vi abbia interesse, mentre per quelle relative all’ipotesi di esclusione, ferma tale facoltà, è data anche la previa possibilità - ma ai soli delegati della lista interessata - di produrre a tale ufficio un ricorso in autotutela.

Mentre il comma 1 sembra tagliato su misura per rimediare alla situazione prodottasi nel Lazio, quello appena citato riproduce le argomentazioni del ricorso al Tar (peraltro tecnicamente pregevole) di esponenti della lista “Per la Lombardia”, nella parte in cui chiarisce che esposti di liste concorrenti (nella specie, quella radicale) avverso l’ammissione già deliberata dall’ufficio centrale

regionale non possono validamente far riaprire il *dossier* e condurre ad una diversa decisione di quest'ultimo.

Quella indicata si segnala verosimilmente come un'innovativa strategia formalistica nell'ambito dell'inesauribile fantasia istituzionale di quella formazione politica, piccola, ma "corsara". Non compete a chi scrive un giudizio di merito politico su di essa, tuttavia - restando sul solo piano tecnico - non sembra che il tenore letterale delle norme procedurali specifiche del procedimento elettorale possa far derogare ai principi generali in ordine alla *par condicio* dei diversi soggetti interessati al "giusto procedimento" e quindi alla legittimazione di chi vi abbia interesse ad intervenire e a stimolare riesami in autotutela di decisioni astrattamente ipotizzabili come erranee, assunte da parte dell'organo competente.

Comunque sia, la soluzione scelta è per forza di cose innovativa, perché risolve un dubbio interpretativo che precedentemente si era potuto porre, nel senso di indicare appunto in modo restrittivo i soggetti che possano validamente ricorrere in via amministrativa.

4. Si è detto - nel dibattito in sede giornalistica, ma anche nelle prospettazioni difensive in sede giudiziale delle liste escluse - che non sanare il *vulnus* determinatosi, per le elezioni regionali nel Lazio e in Lombardia, per effetto dell'esclusione delle rispettive liste elettorali del partito in entrambi i casi di maggioranza avrebbe comportato falsare il diritto alla piena libertà politica del popolo sovrano, sia quanto agli elettori e agli aspiranti consiglieri delle liste escluse dalla competizione, sia in relazione a sostenitori e a competitori presenti in quelle ammesse, da tanto indebitamente favoriti, con un effetto complessivo di indesiderabile delegittimazione del sistema.

L'obiezione è seria, purché si tenga anche conto del fatto che di una ferita auto-inferta il sistema medesimo non può darsi carico.

In un assetto concreto di plurime liste di appoggio ai candidati a Presidente della regione la dialettica politica resta poi in qualche modo (certo, imperfettamente) assicurata anche in questa insolita evenienza.

Il problema si sarebbe posto semmai per la Regione Lombardia, dove in un primo tempo era stato escluso il

listino di un candidato Presidente e quindi era venuta meno la stessa presenza di quest'ultimo alle elezioni e il fatto che il Tar competente lo abbia poi rimesso in corsa dimostra che l'attuale sistema offre possibilità di rimediare ad errori di controllo amministrativo in questa fase. Altra e diversa la situazione per il Lazio, dove nessuna candidatura politicamente rilevante alla presidenza regionale è venuta meno.

Del resto - e paradossalmente - si dovrebbe censurare, a seguire lungo questa strada i critici, ogni assetto ipersemplificato del sistema partitico, conseguente all'adozione di un sistema elettorale maggioritario - o anche proporzionale, ma corretto nel senso di introdurre soglie di sbarramento e/o premi di maggioranza, in guisa da favorire il "voto utile", anziché quello proiettivo - giacché anche in tali casi molti elettori non ritroverebbero il loro simbolo di consueta identificazione identitaria sulle schede e potrebbero rifugiarsi così nell'astensione, delegittimando il sistema politico nel suo complesso.

Il rispetto delle regole dettate in generale e per tutti deve prevalere infine sulle pur legittime aspettative di qualcuno. Diversamente ragionando, ci si troverebbe come di fronte al caso di una corsa di velocità già iniziata e nella quale - siccome ad un atleta forte si sono accidentalmente slacciate le scarpette in partenza, determinandone così un ritardo - la voce dello *speaker* possa annunciare, senza meravigliare alcuno, che il traguardo della gara è spostato cinquanta metri più oltre.

5. Posto tutto quanto sopra rilevato, l'introduzione di una disciplina particolareggiata, di rango direttamente costituzionale, in relazione a possibili modificazioni delle leggi elettorali, sarebbe per un verso ultronea (giacché il problema non è chiarire una volta di più quello che è già limpidamente espresso, ma semmai garantire l'effettività di quanto è già scritto, resistendo alla lenta, ma progressiva flessibilizzazione ed elusione che investe in concreto - e ormai da anni - la Carta del 1948), per l'altro fors'anche rischiosa.

Da un lato, è opportuno cioè che la Costituzione non codifichi un modello politico univoco (di cui una legge sul modo di formare gli organi rappresentativi fa ovviamente,

per sua stessa natura, parte in modo inscindibile), ma consenta sul punto virtualità di sviluppo plurime, una volta che ovviamente sia stato assicurato con fermezza quell'equilibrio tra pesi e contrappesi, tra poteri di decisione e freni di garanzia, sul quale hanno opportunamente insistito le estreme riflessioni di Leopoldo Elia sulla “buona” - perché appunto bilanciata - forma di governo.

Dall'altro, già oggi, in conclusione, il principio che le regole non si cambiano a giochi iniziati discende dalla *fairness* (o, altrimenti detto, della “leale collaborazione”) e dalla ragionevolezza.

Pessimo segno dell'assai brutta aria che tira in Italia, nel momento in cui questa nota è scritta, è il fatto stesso che ci si debba porre il problema di normare quanto è ovvio.
