

Forum di Astrid

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

di Valerio Onida

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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