

Forum di Astrid

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

di Alessandro Pizzorusso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 122, 1° comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale n.1 del 1999, stabilisce che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei singoli consiglieri regionali sono disciplinati con leggi della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Non sembra che le modalità del procedimento elettorale che vengono qui in considerazione intacchino in qualche modo i "principi generali" della disciplina del procedimento stesso quali sono ora individuati dalla legge statale n. 165 del 2004. La disciplina modificata dal decreto legge n. 29 del 2010 rientra pertanto nella competenza concorrente delle Regioni (vedi, ad esempio, Corte cost., sentenza n. 196 del 2003).