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.