

Il c.d. decreto “salva-liste”: tra illegittimità ed inapplicabilità della normativa statale in materia di sistema elettorale delle Regioni a Statuto ordinario

di Andrea Lollo*

SOMMARIO: 1. Il decreto “salva-liste” nel quadro normativo vigente – 2. Il caso della Regione Lazio e la soluzione del Tar (ordinanze nn. 1119-1121 del 2010) – 3. La differente “questione lombarda” - 4. Considerazioni conclusive.

1. Il decreto “salva-liste” nel quadro normativo vigente.

Il Decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 (c.d. “salva-liste”), con cui il Governo ha “interpretato” autenticamente gli artt. 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, ci offre l’occasione per fare alcune considerazioni sui rapporti intercorrenti, in materia di sistema elettorale regionale, tra le fonti di matrice statale e quelle delle Regioni a Statuto ordinario¹.

Ai fini dell’indagine che si sta per cominciare, assai utile può essere una panoramica del quadro normativo vigente *in subiecta materia*.

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha attribuito alla competenza legislativa regionale concorrente la disciplina del sistema di elezione regionale dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta delle Regioni a Statuto ordinario, modificando l’art. 122 della Carta costituzionale (art. 2), ha dettato (art. 5) la disciplina transitoria, fino all’entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali,

¹ Utile può essere, inoltre, ribadire che la dottrina, sulla scia delle giurisprudenze della Corte costituzionale, ha attribuito all’espressione “sistema d’elezione”, contenuta nell’art. 122 Cost., un significato assai restrittivo, allo scopo, soprattutto, di segnare l’ambito di competenza della legislazione regionale in tale materia nei confronti della competenza degli Statuti regionali, competenti a determinare, ai sensi dell’art. 123 Cost., la forma di Governo regionale.

Sul punto cfr., per tutti, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 2008, 30 ss.

per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, riproponendo, con alcune modifiche puntuali, la legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge n. 43 del 1995, approvata sotto il vigore del previgente art. 122 Cost., che riservava alla legge della Repubblica la disciplina del sistema elettorale regionale.

Con l'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali regionali e dei nuovi Statuti regionali, con i quali i Consigli regionali avrebbero potuto derogare all'elezione diretta del Presidente della Giunta, ai sensi dell'art. 122, ult. comma, Cost., il regime transitorio avrebbe dovuto cessare, con la conseguente abrogazione della legislazione elettorale statale.

A tale scopo, il Parlamento ha predisposto, con la legge-quadro 2 luglio 2004, n. 165, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Si tratta di una legge che, per giunta, si caratterizza per una pretesa all'autoqualificazione come l'unica fonte in materia (art.1)².

Tuttavia, la maggior parte dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario, rinunciando, almeno fino al momento, a regolare la materia, ha implicitamente prolungato il regime transitorio di cui alle leggi n. 108 del 1968 e alla legge cost. n. 1 del 1999. Alcune Regioni, invece, si sono dotate di una legge elettorale; ma, mentre solo due di esse (la Toscana e le Marche) hanno approvato un testo integrale – nonostante esso abbia riproposto in larga parte i contenuti della legislazione previgente statale – le altre Regioni (Calabria, Abruzzo, Lazio e Puglia) si sono limitate ad emendare alcuni aspetti del modello già predisposto dalla legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge n. 43 del 1995, recependo, per la restante disciplina, la normativa dello Stato³.

Questo, in breve, il quadro normativo in cui il decreto “salva-liste” si inserisce, incidendo, in modo particolare, sulla legge elettorale del 1968,

² Sul punto, per tutti, cfr. A. PERTICI, *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino 2006, 2425 ss.

approvata dal legislatore statale sotto la vigenza del “vecchio” art. 122 Cost.

Come potrà risultare più chiaro in seguito, tali rapide premesse di ordine generale ci permetteranno di concentrare l’attenzione sull’impatto prodotto dal decreto “salva-liste” sul sistema elettorale regionale, differenziandosi, in particolare, in relazione agli effetti prodotti sui sistemi delle Regioni a Statuto ordinario a seconda della diversa tecnica redazionale adottata nella predisposizione del proprio sistema di elezione.

2. Il caso della Regione Lazio e la soluzione del Tar (ordinanze nn. 1119-1121 del 2010).

Come si è già avuto modo di anticipare, il Consiglio regionale del Lazio ha attuato la legge-quadro statale n. 165 del 2004 con la legge regionale 13 gennaio del 2005, n. 2, la cui tecnica redazionale, alla stregua di quanto è accaduto in altre Regioni a Statuto ordinario, si è caratterizzata per una *emendatio* puntuale di alcune disposizioni della legge n. 108 del 1968, recependosi, per quanto non disposto in senso contrario, il contenuto del testo di legge statale (art. 1).

L’interpretazione del testo di legge che tenga conto del “senso fatto proprio dal significato delle parole”, come previsto dall’art. 12 delle disp. prel. al codice civile, ci permette senz’altro di ritenere che, nel “recepire” le disposizioni di legge previgenti, il legislatore regionale del Lazio ha compiuto un rinvio di tipo materiale-recettizio, restando indifferenti, perciò, alla normativa *de qua* le successive modifiche operanti sul testo di legge statale. E ciò, tanto che si tratti di un intervento innovativo, quanto che si

³ Sul punto, cfr., per tutti, A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto ordinario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino 2006, 136 ss; A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, 2/2005, 209 ss.

intervenga con una legge a carattere interpretativo, considerato che, nelle materie di competenza regionale, è per l'appunto agli organi della Regione che dovrebbe spettare l'interpretazione autentica.

A tali conclusioni si può giungere, inoltre, mediante una lettura attenta della giurisprudenza costituzionale, ed in particolare della sentenza n. 196 del 2003, con la quale la Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità del testo di legge elettorale della Regione Abruzzo, ha affermato che il recepimento operato dalla legge elettorale abruzzese «*va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per relationem, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole (...) In realtà la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in "sostituzione" di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di "recepimento", senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale*»⁴.

In alti termini, la Corte afferma che, quando una legge elettorale recepisce il contenuto di una legge statale, le norme statali mutano la propria natura per divenire a tutti gli effetti norme regionali⁵. Diversamente, le norme statali continuano a vivere autonomamente, producendo effetti per le Regioni che non abbiano provveduto a tale opera di "regionalizzazione" del testo.

E' sulla base di tali premesse che il Tar Lazio, con le ordinanze nn. 1119, 1120 e 1121 del 2010, pronunciandosi in sede cautelare, ha ritenuto

⁴ Cfr. sent. n. 196 del 2003, punto 5 del Cons. in dir.

⁵ Cfr., con particolare riferimento alla vicenda del decreto "salva liste", L. D'ANGELO, *Le norme regionali "implicite" riprodotte del contenuto di disposizioni statali*, in www.forumcostituzionale.it (11 marzo 2010); S. CECCANTI, *Sulla correttezza della decisione del Tar rispetto ai profili Stato-Regione*, in www.forumcostituzionale.it (12 marzo 2010).

inapplicabile il decreto legge n. 29 del 2010 alla normativa elettorale regionale laziale, motivandosi che il rinvio di cui all'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2005 sia di tipo materiale-recettizio⁶.

In termini di effettività della tutela, la soluzione si fa apprezzare, se si considera la difficoltà con cui spesso le leggi elettorali giungono al cospetto della Corte costituzionale⁷.

3. La differente “questione lombarda”.

Diverse caratteristiche presenta, invece, la situazione lombarda.

Difatti, come si è già accennato, quel Consiglio regionale non ha approvato una legge elettorale, per cui vige ancora il regime transitorio di cui alla legge n. 108 del 1968 e all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

Da ciò consegue che, non essendosi verificato il processo di “regionalizzazione” della normativa statale descritto dalla sentenza n. 196 del 2003, le modifiche operate sul testo di legge incidono a livello di legislazione elettorale regionale. In altri termini, in questo caso, la legge elettorale approvata dal Parlamento continua a dispiegare l'efficacia che le è propria⁸.

In tal caso, dunque, non sembra possibile fare ricorso allo schema della disapplicazione, già utilizzato dal Tar a proposito della legge

6 Cfr. i commenti alle decisioni, in particolare di G. GUZZETTA, *Alcuni dubbi sull'ordinanza del Tar Lazio in tema di elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, (10 marzo 2010); L. D'ANGELO, *Le norme regionali*, cit.; S. CECCANTI, *Sulla correttezza*, cit.

7 Cfr., con riguardo, però, alla legislazione elettorale della Camera e del Senato, M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, R. Balduzzi-P. Costanzo (a cura di), Giappichelli, Torino 2007, 25 ss.; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in *Le zone d'ombra*, cit., 90 ss.

8 Cfr. sent. 196 del 2003, punto 5 del Cons. in dir.

elettorale della Regione Lazio. Da ciò consegue che l'unico modo per rimuovere gli effetti incostituzionali del decreto è sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

In effetti, più di un dubbio di costituzionalità sorge dal contenuto del decreto legge in commento.

In primo luogo, a voler tacere delle varie censure che potrebbero muoversi al riguardo, una considerazione preliminare deve essere rivolta alla veste dello strumento prescelto per l'intervento normativo: il decreto, per l'appunto.

Tuttavia, ciò non per iniziare un'indagine che abbia ad oggetto la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, di cui all'art. 77, Il comma, Cost., il che porterebbe a ben poco, considerato l'abuso che spesso ne fa il Governo in presenza di un controllo poco incisivo da parte della Corte costituzionale, bensì per richiamare, quale parametro di legittimità costituzionale, l'art. 72, comma IV, Cost., nella parte in cui prevede la procedura *normale* di esame e di approvazione da parte della Camera per i disegni di legge nella materia elettorale, oltre che nelle altre materie ivi indicate. Prevedendosi una riserva di legge implicita per la disciplina di alcune materie, la Costituzione ha escluso che esse possano venire regolate da un atto avente forza di legge o da un regolamento governativo⁹.

Alla luce di ciò, è logico nutrire almeno qualche dubbio di legittimità costituzionale relativamente allo strumento di normazione adottato.

Tra gli altri profili di dubbia legittimità costituzionale che potrebbero venire in rilievo, uno in particolare ci viene suggerito dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale formatosi sulle leggi di interpretazione autentica. Difatti, per ciò che concerne il controllo di legittimità costituzionale degli atti aventi natura interpretativa – pur, come si è già anticipato, nutrendosi seri dubbi sul fatto che il decreto *de quo* abbia

⁹ Cfr., per tutti, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XI edizione interamente riveduta da Gaetano Silvestri, Giuffrè, Milano 2005, 380.

natura effettivamente interpretativa, palesando, invece, un contenuto innovativo delle precedenti disposizioni – la Corte costituzionale ritiene che il legislatore possa emanare norme con efficacia retroattiva, ad esclusione ovviamente della materia penale, purché tale retroattività non oltrepassi una serie di limiti attinenti alla salvaguardia di fondamentali valori di civiltà giuridica.

In particolare, al legislatore sarebbe precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, per annullare gli effetti del giudicato, in quanto, in tal modo, gli sarebbe consentito di ledere i rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi¹⁰.

Proprio a tale scopo nasce il provvedimento normativo in questione, e cioè per la necessità di incidere su un giudizio pendente, al di là poi del contenuto interpretativo o innovativo di cui si caratterizza. Certamente un giudicato non si è ancora formato ed, inoltre, la natura degli organi giudicanti in tali materie potrebbe forse escludere il formarsi di un giudicato in senso tecnico; tuttavia, considerata la *ratio* di tale filone giurisprudenziale, è plausibile estendere tale ragionamento anche a tutti i casi di incisione, da parte di un provvedimento normativo retroattivo, su giudizi pendenti ed alle ipotesi di una controversia *sub iudice*.

Un ulteriore *vulnus* alla legittimità costituzionale potrebbe derivare, inoltre, da una presunta violazione che il decreto in questione avrebbe prodotto delle norme che ripartiscono la competenza in materia di sistema elettorale regionale.

Difatti, la legge n. 108 del 1968 è stata emanata sotto la vigenza del “vecchio” art. 122 che riservava alla competenza esclusiva statale la disciplina della materia. Dopo che il novellato art. 122 ha attribuito alla potestà legislativa concorrente la disciplina della materia elettorale delle

¹⁰ Cfr. sent. n. 282 del 2005; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, 56, e tutta la giurisprudenza ivi citata, in particolare nella nota 38.

Regioni a Statuto ordinario, potrebbero risultare illegittimi gli interventi normativi di dettaglio da parte del legislatore statale, a meno di non ritenere, sulla scia di una certa dottrina e di una certa giurisprudenza, tuttora esistente in capo al legislatore statale una potestà normativa di dettaglio in materia di legislazione concorrente, purché le regole introdotte abbiano carattere “cedevole” rispetto ai successivi interventi regionali¹¹.

Forse, però, non è casuale il fatto che il regime transitorio previsto dalla legge n. 1 del 1999 sia stato disciplinato con una normativa di rango costituzionale.

4. Considerazioni conclusive.

Le considerazioni svolte sugli effetti che il decreto “salva-liste” produce sulla normativa elettorale regionale del Lazio e della Lombardia possono costituire la piattaforma per edificare un ragionamento di più ampio respiro, valido anche per i sistemi elettorali delle altre Regioni a Statuto ordinario.

Difatti, tutto ciò che è emerso riguardo al caso lombardo può essere esteso per analogia alle Regioni per le quali tuttora vige il regime transitorio di cui all’art. 5 della legge cost. 1 del 1999.

Alla stessa stregua, ciò che vale per la Regione Lazio può essere esteso per le altre Regioni che si sono dotate di una legge elettorale ricostruita in gran parte sulla base del testo della legge 108 del 1968. Del resto, anche nelle leggi elettorali della Regione Puglia e dell’Abruzzo si procede, all’art. 1, alla ricezione del testo della legge del 1968, suonando esso come un rinvio di tipo materiale-recettizio; forse, qualche sforzo interpretativo in più, invece, è richiesto per la legge elettorale regionale della Calabria, in cui manca un espresso richiamo di tale genere.

¹¹ Sul punto cfr., per tutti, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit. 181-183.

Diversamente, per quanto concerne le leggi elettorali delle Regioni Marche e Toscana, il problema neppure si pone, se si considera che esse hanno operato con una riforma organica, seppure riproducendo in larga parte i contenuti della legge del 1968.

Come si è già anticipato¹², quindi, le modifiche di dettaglio alla legge elettorale del 1968 non dovrebbero produrre effetti sulla legislazione delle Regioni che si sono dotate di una propria legge elettorale.

Ciò vale a maggior ragione ad escludere la legittimità di un intervento con lo strumento del decreto legge, in quanto in questi casi sarebbe assai arduo individuarne i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77, II comma, Cost. In una eventualità del genere, probabilmente, considerata anche la ritrosia della Corte nel sindacare il rispetto dei citati presupposti, spetterebbe al Capo dello Stato il controllo sui requisiti, all'atto dell'emanazione. Tuttavia, se fino a questo punto la situazione sembra teorizzabile con una certa nitidezza, suffragata anche dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, essa potrebbe divenire più complessa ove il legislatore procedesse con una tecnica redazionale diversa da quella adottata nel caso in commento.

Da ciò derivano alcuni interrogativi che, tuttavia, in presenza di alcuni filoni giurisprudenziali e dottrinali non sempre univoci, rischiano di non trovare una risposta certa.

Ad esempio – viene da chiedersi – cosa sarebbe accaduto nel caso in cui il legislatore avesse deciso di intervenire sul corpo del testo della legge n. 108 del 1968 con norme di principio, anziché con una normativa di dettaglio?

Certo, probabilmente in questo caso, considerata la struttura nomologica delle norme di principio, esso non avrebbe raggiunto gli effetti sperati, e cioè quello di ottenere la riammissione dei candidati esclusi dalle competizioni elettorali. Tuttavia, non è escluso con certezza che un intervento di tale portata avrebbe comunque prodotto effetti per il futuro.

¹² *Supra* § 2.

Infatti, nonostante la legge-quadro n. 165 del 2004 si autoqualifichi come l'unica legge competente a dettare i principi fondamentali della materia elettorale regionale, ai sensi dell'art. 122 Cost., la dottrina, con un'interpretazione che va al di là del dato letterale, procede spesso ad un'attività di ricostruzione dei principi fondamentali che tenga conto della complessiva normativa vigente. Con ciò non si intende negare, però, che il *locus classicus* di tali interventi, da un punto di vista della qualità della tecnica normativa, dovrebbe essere proprio la legge-quadro del 2004.

Che il decreto legge in commento introduca norme di dettaglio, tuttavia, non sembra possa essere seriamente messo in dubbio¹³. Alla stessa stregua, però, non si può negare che non sempre, alla luce dei chiaroscuri che è dato individuare all'atto del raffronto tra principi e regole, è agevole distinguere in concreto tra norme di dettaglio e norme di principio¹⁴.

Ed inoltre, cosa sarebbe accaduto se il legislatore statale fosse intervenuto con norme di dettaglio introdotte nel corpo del testo di legge-quadro del 2004?

Tale normativa è, difatti, applicabile alla materia elettorale regionale ai sensi dell'art. 122 Cost., ancorché essa vada completata con l'intervento di norme di dettaglio della Regione.

In questo caso, sarebbe stato opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale sulla normativa di dettaglio, o il Tar Lazio avrebbe comunque dovuto risolvere "diffusamente" la controversia, disapplicando le regole a carattere innovativo introdotte dal legislatore statale?

A tali interrogativi, così come a quello strettamente connesso, relativo alla possibilità di ritenere preclusa o meno, in capo al legislatore statale, la successiva attività di normazione nelle materie di legislazione

¹³ Cfr. in tal senso anche S. CECCANTI, *Sulla correttezza*, cit., § 1.

¹⁴ Si pensi, ad esempio, al fatto che, proprio nella legge-quadro del 2004 è contenuta una norma (quella sul divieto di rielezione del Presidente della Giunta, di cui all'art 2 lett. f) di cui è lecito nutrire seri dubbi sulla propria struttura nomologica.

concorrente, qualora le Regioni abbiano già legiferato con norme di dettaglio¹⁵, probabilmente non è consentito rispondere con certezza allo stato dei fatti, dovendo ogni riflessione della dottrina confrontarsi con le successive evoluzioni della giurisprudenza, per gran parte delle quali si è ancora in attesa.

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro e dottorando di ricerca in "Giustizia costituzionale e diritti fondamentali" presso l'Università degli Studi di Pisa.

andrealollo@libero.it

¹⁵ Sul punto, cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 181 ss.