

Nota sulla correttezza della decisione del Tar rispetto ai profili Stato-Regioni

di Stefano Ceccanti
(12 marzo 2010)

1. In termini dottrinali, si può certo discutere di quale interpretazione adottare sul nuovo sistema delle fonti in materia elettorale che scaturisce dall'articolo 122 della Costituzione come novellato dalla legge costituzionale n. 1/1999 e sulla opportunità di differenziare l'interpretazione di delicate norme del procedimento elettorale.

Dal punto di vista procedurale, tuttavia è la stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, al suo articolo 5, che introduce un regime specifico per la materia elettorale, stabilendo che, fintanto che le regioni non provvedano all'approvazione di un nuovo statuto e di una nuova legge elettorale, continuano ad applicarsi in via transitoria le disposizioni di cui alla l. n. 108 del 1968 e successive modificazioni. Considerando la peculiare natura della materia elettorale essa risulta dunque a competenza concorrente ex art. 122, ma può essere assimilata solo apparentemente alle altre elencate al terzo comma dell'articolo 117 come novellato dalla successiva riforma del Titolo V con la legge costituzionale 3/2001. A seguito delle scelte operate da alcune regioni (Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Marche, Umbria e Campania), la Corte Costituzionale ha infatti risolto in modo diverso, chiaro ed estensivo, il dubbio interpretativo, a cui i giudici non possono non attenersi. Per cui per la materia elettorale non si può fare riferimento in maniera automatica - pur essendo certamente possibile operare alcune analogie - ai criteri ermeneutici che la Corte ha adottato per risolvere conflitti di competenza legislativa come, ad esempio, la cedevolezza della normativa statale ovvero il principio di sussidiarietà, così come riletto dalla sent. n. 303 del 2003 in senso favorevole allo Stato.

La Corte è intervenuta in merito, in particolare, con due sentenze che, nel loro effetto combinato, risultano chiarissime e che spiegano la giustezza della scelta del Tar Lazio (contestata sia da chi si attendeva l'ammissione della lista sia da chi ritiene che dovesse adire la Corte costituzionale) nonché, per inciso, la correttezza della Presidenza della Repubblica nel ritenerla, almeno sotto questo profilo, non manifestamente incostituzionale. Ovviamente, prima di queste ricostruzioni, è opportuno (anche se forse superfluo) ribadire che nel caso in questione delle norme contenute nel decreto contestato siamo comunque al di fuori della competenza relativa ai principi fondamentali, dato che come si accerti la presentazione di una lista e il rispetto del relativo termine è un dettaglio che più dettaglio non si può.

2. Bisogna anzitutto partire dal precedente più rilevante, la sentenza n. 232/2006, iniziando con una premessa.

2a La legge costituzionale n. 1/1999 per le Regioni ordinarie ha avuto come seguito la legge costituzionale n. 2/2001 per le Regioni speciali che, in sostanza, ha riprodotto per la gran parte di esse lo stesso modello.

2b Per la Regione Trentino-Alto Adige, nello specifico, ha tratto sul terreno elettorale la conseguenza logica di precedenti innovazioni statutarie sulle competenze, spostando dalla Regione alle Province autonome la competenza sulle "modalità di elezione" dei relativi Consigli, prevedendo per Bolzano che "fino alla data di entrata in vigore della legge provinciale prevista dal citato articolo 47 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come modificato dal comma 1 del presente articolo, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le leggi elettorali vigenti" (art. 4 comma 4).

2c Entrambe le Province attivavano quindi la competenza, varando ciascuna la relativa legge (per Bolzano la legge provinciale 14 marzo 2003, n. 4), la quale stabiliva all'art. 1,

comma 1: «Ai fini delle elezioni del Consiglio provinciale da indirsi nell'anno 2003 trovano applicazione le norme di cui alla legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, e successive modifiche, compatibilmente con le disposizioni di cui ai seguenti commi».

2d Successivamente la Regione approvava una legge di interpretazione autentica, la legge 29 settembre 2004, n. 3, in materia di ineleggibilità. Valeva o no per Bolzano, dato che la nuova legge elettorale provinciale faceva comunque riferimento, come si è appena detto, alle norme regionali previgenti, definite come applicabili e che peraltro si parlava di "successive modifiche", col dubbio quindi che permanesse una possibilità di integrazione in capo alla Regione?

2e La risposta della Corte è netta: una volta trasferita la competenza, sia pure con rinvio, la scelta è irreversibile, le successive modifiche non sono più possibili, e anche il potere di interpretazione autentica si sposta. Qui l'unica differenza che complica le cose, radicalizzandole, è che dal centro la 2/2001 spossessa già la Regione speciale, la scavalca e, incidendo direttamente sullo Statuto (la 2/2001 è infatti una legge omnibus di modifica diretta di tutti gli Statuti speciali) rinvia direttamente alla Provincia, per cui la competenza si attiva già con la norma transitoria, ancor prima che la Provincia la eserciti. La Regione non poteva più fare leggi, neanche di interpretazione autentica, sin dalla 2/2001, Ecco i due passaggi-chiave dei due considerato in diritto decisivi:

"4. 3 È la stessa legge costituzionale, infatti, a fare salva, in via transitoria, non già la competenza legislativa regionale, ma le leggi elettorali «vigenti» emanate da chi, fino a quel momento, aveva la relativa competenza; sicché la riproduzione pressoché letterale della norma transitoria da parte della legge provinciale (il cui articolo unico - peraltro approvato con la procedura di cui al nuovo testo dell'art. 47 dello statuto - consta di ben 35 commi) non incide affatto sull'unica, decisiva circostanza della perdita da parte del Consiglio regionale della potestà legislativa in materia, e ciò a prescindere del tutto dall'esercizio da parte della Provincia autonoma di tale potestà.

4.4.- È appena il caso di rilevare, infatti, che l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante, e che non può ammettersi che tale potestà sopravviva – come sostiene la Regione – 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. "

3. A questo punto, partendo dalla 232/2006, si capisce anche meglio la sentenza n. 196/2003 sull'Abruzzo:

3 a: qui il considerato in diritto decisivo è il 5:

"5. Non era dunque di per sé precluso al legislatore regionale disporre, come fa l'art. 1 della legge abruzzese (peraltro non specificamente censurato dal ricorrente), il "recepimento" della legge statale n. 108 del 1968 "con le successive modificazioni e integrazioni". Tale "recepimento" 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: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia....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."

3 c. Pertanto il commento critico di Paolo Armaroli su "Il Giornale" del 10 marzo ha ragione nel dire che "recepire e applicare" (i verbi rispettivamente usati da Abruzzo e Provincia di Bolzano) "sono sinonimi", ma ha poi torto nelle conclusioni di critica al Tar, isolando la frase "la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria" che la Corte usa in due sensi. Anzitutto per sottolineare che in mancanza di legge regionale continua ad applicarsi la legge statale, per il principio di continuità dell'ordinamento e poi che gli effetti della Regione si dispiegano solo dentro il proprio limite territoriale. Quindi che, rispetto a ciò, quella tecnica di ricezione, pur costituzionale, è un po' rozza perché finirebbe alla lettera apparentemente per ricomprendere anche norme che andrebbero oltre la sfera regionale.

3d. Questi sono infatti i passaggi che precedono il brano estrapolato da Armaroli: "i...contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano ad esempio, oltre che, come si dirà, la durata in carica del Consiglio, di cui all'art. 3, i ricorsi giurisdizionali, di cui all'art. 19, o le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21. Non è però condivisibile la censura di carattere generale mossa dal ricorrente agli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo, che sarebbero in contrasto con il limite territoriale della legge regionale e con l'art. 117, secondo e quarto comma, della Costituzione, in quanto la legge regionale non potrebbe sostituire disposizioni di una legge statale, facendo venir meno l'applicabilità delle disposizioni sostituite in tutto il territorio nazionale."

In altri termini nella Regione che così dispone (l'Abruzzo nel caso della sentenza, il Lazio con la legge regionale n.2/2005) le disposizioni recepite valgono ormai come disposizioni di legge regionale, e possono essere modificate dal legislatore regionale nei limiti della sua competenza: quindi con esclusione delle materie rimesse alla legge statale (es. i procedimenti giurisdizionali), per le quali dunque si dovrebbe ritenere che il "recepimento" non operi, poiché la Regione, fuori competenza, non può nemmeno riprodurre le leggi statali che sole regolano la materia; nonché con esclusione delle materie spettanti alla competenza dello statuto (di qui la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge abruzzese).

3e. Per inciso, rispetto all'estensione della materia devoluta ai sensi dell'art. 122 Cost., è decisivo in senso estensivo il punto 6 del considerato in diritto, ove si afferma che "L'intervento legislativo regionale riguarda infatti un oggetto - il procedimento per la elezione del Consiglio - divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione: e riguarda aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria dettata". In altri termini è qui sconfessata chiaramente la tesi secondo cui la competenza legislativa regionale sarebbe limitata alle sole norme sul sistema elettorale in senso stretto, cioè quelle sui meccanismi di traduzione dei voti in seggi, e sarebbe esclusa in tema di procedimento elettorale preparatorio (presentazione delle liste).

3f. Viceversa dalla sentenza non risulta univocamente chiara la questione di cosa accada nelle Regioni ordinarie che non attivino la competenza legislativa, dal momento che la norma transitoria della legge costituzionale n. 1/1999 rinvia alle "disposizioni ordinarie vigenti", ma non incide direttamente sul testo degli statuti, a differenza di quanto fa la 2/2001 per le Speciali. Ciò preclude interventi normativi innovativi, ma interventi meramente interpretativi sono preclusi ovunque perché incostituzionali o solo, come non più applicabili, alle Regioni che non hanno attivato la competenza, come ha sembrato ritenere il Tar del Lazio, non rinviando il decreto alla Corte ma limitandosi a disapplicarlo per il Lazio? La questione è opinabile, ma a me la seconda soluzione sembra più convincente per la differenza che intercorre tra la tecnica redazionale della 1/1999 rispetto

a quella della 2/2001. In ogni caso il decreto non risulta utilizzabile nella Regione Lazio.

3g. Dalla normativa specifica della legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2, della Regione Lazio non si ricava alcunché che possa cambiare tali conclusioni. Non il riferimento dell'art. 1 alle "successive modifiche e integrazioni" delle leggi 108/1968 e 43/2005, formula del tutto equivalente a quella usata dalla legge cost. 2/2001 per Bolzano con l'esito già descritto. Peraltro, l'espressione impiegata dall'articolo 1, più che sottendere un'esplicita volontà (tutta da dimostrare) del legislatore regionale di rimettersi alle future decisioni di quello nazionale, costituisce una espressione di tecnica normativa che serve semplicemente per ricomprendere tutte le modifiche o integrazioni (anche le più minute) apportate alla normativa principale. In questo caso si è richiamata la prima fonte in materia (il tronco principale: la l. n. 108 del 1968) e la modifica avente carattere anche integrativo maggiore (la n. 43 del 1995), per poi abbracciare, con l'espressione in oggetto, qualsiasi modifica minore successiva. Quindi, forse è superfluo sottolinearlo, da essa non si può far discendere automaticamente una natura mobile piuttosto che fissa del rinvio, risolvendosi semplicemente in un accorgimento redazionale la cui natura spetta al giudice definire (come la Corte ha fatto, nel caso di specie, con la sent. n. 196 del 2003), qualora sorgano dubbi interpretativi.

Né l'affermazione puntuale "in deroga" all'art. 9 della legge 108/1968 rispetto alla raccolta delle firme per alcuni soggetti, contenuta nell'art. 8 giacché essa, contrariamente a quanto sostiene Paolo Armaroli tentando per tale via di sostenere la permanenza della normativa statale a cui ci si vorrebbe così inchinare, serve solo a stabilire una deroga per le "prossime elezioni regionali", cioè quelle trascorse nel 2005, senza volere e potere produrre altri effetti, esclusi dalla sentenza 196/2003.

4. Ferma restando la non utilizzabilità nella Regione Lazio, resta da chiarire lo status preciso del decreto legge di cui si discute. Per una parte (norme interpretative sui ricorsi giurisdizionali, e forse anche sulla inesistenza di poteri di autotutela in capo agli uffici elettorali) potrebbe ritenersi, in astratto, esercizio della residua potestà legislativa statale in tema di giurisdizione e quindi incidere sulla parte della disciplina della legge 108 non "regionalizzata". Quanto ai criteri per accertare la validità delle firme di presentazione delle liste potrebbe forse ritenersi interpretativo (inutilmente) di principi generali sui procedimenti elettorali in genere che potrebbero ritenersi ancora rientranti nella competenza statale, e riflettersi anche su procedimenti regolati dalla legge regionale.

Sul punto del termine di presentazione delle liste (art. 1, commi 1 e 4), non appare meramente interpretativo ma, almeno in parte, irragionevolmente innovativo. In ogni caso, anche ammesso, ma non concesso, che esso sia volto a regolare ("interpretativamente") la materia solo là dove essa è tuttora disciplinata dalla legge statale in forza del principio di continuità si può discutere se ove manchi la legge regionale esso sia applicabile (propenderei per il sì, come già detto), ma sarebbe comunque non suscettibile di applicazione (come sembra avere ritenuto il TAR Lazio) nelle Regioni ove è intervenuta la legge regionale di "recepimento", come per l'appunto il Lazio.