

**Le norme regionali “implicite” riproduttive del contenuto di disposizioni statali
(nota a TAR Lazio, Sez. II bis, ordinanza 9 marzo 2010, n. 1120)**

di Luigi D'Angelo *
(11 marzo 2010)

La decisione cautelare in nota ha respinto il ricorso con il quale la pluricitata lista politica candidata alle imminenti elezioni nella regione Lazio chiedeva la sospensione dell'oramai noto provvedimento di esclusione dalla competizione elettorale adottato dall'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Roma.

La pronuncia ha ritenuto non “sanabile” l'esclusione *de qua* in virtù del recente Decreto Legge 5 marzo 2010, n. 29 (cosiddetto decreto “salva liste” interpretativo della legge 17 febbraio 1968, n. 108¹) poiché lo stesso è stato considerato inapplicabile alla fattispecie in esame “*avuto preminente riguardo al criterio della cedevolezza² della normativa statale di dettaglio in seguito all'esercizio della potestà legislativa regionale*” e “*atteso che la Regione Lazio con propria legge 13 gennaio 2005, n. 2, ha adottato disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale, esercitando così la competenza legislativa ad essa attribuita dall'art. 122, primo comma, della Costituzione, nell'ambito dei principi di cui alla legge statale 2 luglio 2004, n. 165*”.

Al riguardo è da rammentare che l'art. 122, comma 1, Cost. - sostituito dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1³ - sancisce che “*Il sistema di elezione*” regionale è disciplinato, unitamente ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, “*con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*”; le disposizioni attuative di tale precetto costituzionale sono state poi adottate con la legge 2 luglio 2004, n. 165 rubricata “*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*” la quale, dopo aver sancito all'art. 1, Capo I, che “*Il presente capo stabilisce in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, 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*”, all'art. 4, Capo I, prevede che “*Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo*”.

In tale contesto normativo è stata così adottata la legge regionale Lazio 13 gennaio 2005, n. 2 che, per quanto di interesse, così dispone all'art. 1, rubricato “*Recepimento*”: “*All'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale si applicano le disposizioni della presente legge. Per quanto non espressamente previsto, sono 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*

¹ Per una dettagliata analisi sulla costituzionalità del decreto legge in argomento nonché sulla problematicità di configurare lo stesso quale “norma” di interpretazione autentica, v. D'ALOIA, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it. Sia consentito rinviare anche a D'ANGELO, *Decreto “salva liste” e retroattività*, in www.forumcostituzionale.it.

² A seguito della riforma dell'art. 122 Cost. la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni; si è precisato che le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità (sentenze della Corte Costituzionale n. 14/1973 e n. 376/2002, ordinanze n. 269/1974 e n. 383/2002), fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali.

³ La disciplina del sistema di elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario era riservata, secondo il testo originario dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, alla legge statale. Nell'esercizio di tale competenza il legislatore statale dettò la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), più di recente modificata e integrata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43.

successive modifiche e integrazioni. Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

Dunque, la normativa regionale all'art. 1 effettua un espresso "recepimento" - per quanto non espressamente previsto - della pregressa normativa statale (oggetto del recentissimo decreto legge "salva liste") ed opera un rinvio, nei limiti di compatibilità, alle altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia.

Alla luce di tale espresso recepimento da parte della legge regionale della normativa di cui alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 - a sua volta autenticamente interpretata dal decreto "salva liste" -, i giudici amministrativi hanno dovuto affrontare "l'estensione" di detto recepimento legislativo regionale onde verificare, in particolare, in primo luogo l'applicabilità alle elezioni regionali del Lazio della legge n. 108 cit. riguardo le modalità di presentazione delle liste e, in secondo luogo, qualora ritenuta vigente detta normativa in parte *qua* in ambito regionale, l'applicabilità del decreto "salva liste" che ha operato una interpretazione autentica della stessa.

L'iter motivazionale del *dictum* cautelare evidenzia tuttavia come la "prima" valutazione circa la vigenza ed applicabilità nella regione Lazio della legge statale n. 108 cit. sortisce esito negativo, così operandosi uno sbarramento alla procedibilità della seconda valutazione ovvero quella concernente l'applicabilità del decreto "salva liste".

Si legge nella decisione in nota, infatti, che l'art. 1 della suddetta legge regionale *"recepisce la preesistente legge statale 17 febbraio 1968, n. 108, ponendo un rinvio di tipo meramente materiale-recettizio, e che le successive disposizioni della medesima legge regionale disciplinano direttamente le modalità di presentazione delle liste"* e che quindi *"a seguito dell'esercizio della potestà legislativa regionale, le disposizioni adottate dal legislatore statale, anche se di carattere interpretativo, non possono trovare applicazione con riferimento alla materia disciplinata dalla legge regionale, con la conseguenza che la normativa recata dal D.L. n. 29 del 2010 non è applicabile nel presente giudizio"*.

L'assunto basilare offerto dal Collegio, dunque, sembra essere il seguente: vero è che la legge regionale Lazio effettua all'art. 1 un rinvio alla legge statale n. 108 cit., è vero anche, tuttavia, che essendo stati "rivisitati" i contenuti della normativa statale ad opera della legge regionale - essendo quest'ultima a disciplinare direttamente le modalità di presentazione delle liste -, le disposizioni statali vengono a perdere "effettività" o diretta applicabilità e, con esse, allora, anche le nuove norme interpretative del decreto legge "salva liste".

Per meglio comprendere il ragionamento del Collegio occorre prendere le mosse dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 196/2003, menzionata nell'ordinanza in nota, chiamata a vagliare, tra l'altro, la costituzionalità della L.R. Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1 intitolata *"Disposizioni sulla durata degli Organi e sull'indizione delle elezioni regionali"* e la quale, per quanto di interesse, all'art. 1 dispone che *"E' recepita la Legge dello Stato 17 febbraio 1968, n. 108, con le successive modificazioni e integrazioni"*.

Orbene, precisano i giudici costituzionali che detto 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"*; viene specificato, in sostanza, che allorché la legge regionale in materia elettorale recepisce le disposizioni di una legge statale preesistente, quest'ultime mutano natura per divenire, pur nell'identità di formulazione, norme regionali.

Si legge nella sentenza che 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"*.

Con maggior impegno esplicativo sembra potersi affermare che quando l'intervento legislativo regionale recepisce delle disposizioni statali, vengono a delinarsi due gruppi di norme ed entrambe di natura sub-statale: 1) norme regionali che *apertis verbis* derogano alla legge statale recepita innovando al riguardo; 2) norme regionali "implicite" che ripetono il contenuto delle norme statali non espressamente derogate e ciò in virtù della clausola regionale legislativa di "recepimento".

E' questa, allora, la *"disciplina materialmente identica"* - per utilizzare le parole della Consulta - posta dalla norma regionale "implicita" sostitutiva di quella statale e che trova la sua fonte nella disposizione legislativa regionale che prevede il cosiddetto recepimento.

Appare ovvio, dunque, alla luce delle descritte coordinate esegetiche, che un intervento normativo avente ad oggetto una interpretazione autentica di una disposizione statale (decreto “salva liste”), mai potrà spiegare efficacia anche nei confronti di quella norma regionale “implicita”, di identico contenuto precettivo della disposizione statale interpretata.

Potrebbe però essere avanzata la seguente obiezione⁴: dal momento che la norma regionale “implicita” riproduce il contenuto di una norma statale per effetto della “clausola di recepimento”, quest’ultima, così come permette l’accesso in ambito regionale - e sotto “nuove vesti” - del precetto statale recepito, allo stesso modo sarebbe idonea a consentire il dispiegarsi di efficacia, sempre nel territorio regionale, anche del precetto statale interpretativo del precedente testo legislativo recepito.

In altri termini, il recepimento disposto ex art. 1, L.R. Lazio n. 2/2005 nei confronti della L. n. 108/1968, si limita a “ripetere” il contenuto di quest’ultimo testo normativo - e in particolare dell’art. 9, comma 1 - come risultante al momento dell’entrata in vigore della clausola regionale di recepimento oppure “riproduce” il testo normativo statale anche nelle relative e sopravvenute interpretazioni autentiche⁵?

La risposta risulta agevole se si esclude, come appare corretto, la natura interpretativa del decreto legge “salva liste”⁶. Se tuttavia non si dovesse giungere ad una tale conclusione sembra che una risposta negativa debba essere comunque fornita sulla scorta della seguente considerazione.

Pur volendo affermare che la clausola di recepimento regionale è di tipo dinamico e dunque idonea ad “incorporare” anche le modifiche e interpretazioni autentiche della norma statale recepita e successive all’entrata in vigore della normativa regionale e pur volendo ritenere - sotto tutt’altra angolazione - il decreto “salva liste” espressione, in realtà, di una legislazione statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost. che menziona la materia della “legislazione elettorale”⁷, sembra sussistere uno sbarramento ontologico allo spiegarsi di efficacia della novella normativa in parola sul salvataggio delle liste.

E’ stato osservato che il contenuto del “diritto di voto” ex art. 48, u.c., Cost. è più ampio rispetto al significato letterale della locuzione, in quanto sicuramente ricomprende l’esercizio di diritti elettorali che propriamente non possono definirsi “voto”; si fa riferimento ai poteri di iniziativa e di impulso relativi alle fasi preparatorie dei procedimenti elettorali ed agli strumenti di democrazia diretta, poteri riconosciuti a tutti i cittadini che possano dimostrare il loro *status* di elettori (ciò anche nel momento di presentazione delle liste elettorali)⁸.

Se questo è vero ne deriva che i caratteri della libertà, personalità e soprattutto dell’uguaglianza afferenti al voto ex art. 48, comma 2 Cost. devono connotare non soltanto il voto in senso stretto, ma anche il precisato “diritto di voto” la cui titolarità, a ben vedere, si attualizza con l’avvio del procedimento elettorale disciplinato *ex lege*.

Ora, il procedimento *de quo* nel quale devono essere garantiti i richiamati valori costituzionali - ciò in attuazione del principio di democraticità della Repubblica - una volta avviato non può tollerare alterazioni procedurali soprattutto quando le stesse risultano “confezionate” per la tutela non della generalità del corpo elettorale, ma di una sua parte. Salvaguardare il diritto di voto è valore da perseguire e condividere, ma a patto che ciò non si risolva in una alterazione degli equilibri che solo la volontà elettorale, debitamente manifestata, può determinare. Diversamente verrebbero vulnerati i caratteri della libertà e della uguaglianza ex art. 48 Cost. che devono conformare il voto, e, dunque e soprattutto, anche il luogo nel quale lo stesso si attualizza ed esercita ovvero il procedimento elettorale.

* Avvocato – studiolegale.dangelo@libero.it.

⁴ Si fa riferimento ad alcune delle efficaci riflessioni proposte da GUZZETTA, *Alcuni dubbi sull’ordinanza del TAR Lazio in tema di elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵ Si badi che l’art. 1 della L.R. Lazio n. 2/2005 stabilisce il recepimento della legge 17 febbraio 1968, n. 108 e della legge 23 febbraio 1995, n. 43 “e successive modifiche e integrazioni”.

⁶ Vedi le convincenti argomentazioni di D’ALOIA, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

⁷ Laddove, invece, l’art. 117, comma 2, lett. f) parla di leggi elettorali relative ad organi dello Stato.

⁸ Cfr. LANCHESTER, *Voto (Diritto di)*, in Enc. Dir., Milano.