

Sul decreto legge interpretativo n. 29/2010, più noto come “salva-liste PdL”

di Luca Pedullà *
(17 marzo 2010)

Il governo di centrodestra ha varato il *D.L. n. 29 del 5 marzo u.s.* di “interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione” che ha tentato di rimettere in corsa per le elezioni regionali del Lazio e della Lombardia la lista del *PdL*. In buona sostanza, il Presidente del Consiglio dei Ministri si è “votato” un atto avente valore di legge al fine di far rientrare dalla finestra ciò che non aveva trovato ingresso dalla porta; decreto firmato, dopo un rifiuto opposto ad una prima bozza, dal Capo dello Stato.

L'enorme confusione venutasi a creare è stata alimentata anche dall'atteggiamento contraddittorio assunto dal Ministro leghista, on. Maroni, che a fronte di pubbliche dichiarazioni che assicuravano l'indisponibilità dell'Esecutivo a firmare “*leggine salva-liste*” poiché “*non c'è spazio per un provvedimento del Governo. La parola spetta ai magistrati*” – peraltro, in piena sintonia con l'on. Bossi che aveva bollato senza appello come “*dilettanti allo sbaraglio*” i (non) presentatori delle liste del *PdL* nel Lazio, sottintendendo così che questi non erano meritevoli di alcun aiuto – è seguita la smentita del Governo stesso che, invece, ha firmato prontamente il decreto-legge in questione.

Che cosa ha spinto, allora, lo stesso on. Maroni a distanza di poche ore a firmare e ad affermare “l'insostenibile”, ossia che il *D.L.* varato “*non è una nuova legge ma solo un decreto interpretativo*”? È successo che quella imboccata (si pensava) fosse l'unica, disperata, strada di fatto (ma, per ciò che diremo, non di diritto) da percorrere per salvare il salvabile nel *PdL*. Quanto verificatosi, poi, ha reso ancor più palese il ruolo “inafferrabile” dell'on. Berlusconi, al contempo giocatore (capo del *PdL*) e autoproclamatosi difensore del diritto dei cittadini a “*riavere il diritto di voto*” (capo dell'Esecutivo).

Ma niente vieta ai cittadini il 28 e il 29 marzo di recarsi alle urne. Nessun diritto di voto è stato sottratto all'elettorato e qualora, per assurdo, ciò si volesse sostenere, esso sarebbe stato tolto dalla negligenza (o malafede?) degli stessi esponenti del *PdL*, i quali anziché essere puniti, alla fine sono stati premiati con un decreto *ad hoc*. Ma siamo sicuri che si tratti di vero dilettantismo o, piuttosto, l'accaduto nasconde dei seri malcontenti all'interno dello stesso *PdL*?

Adombrando volutamente la precedente, “politica”, domanda, ci si chiede ora: “*Poteva il Governo con un decreto-legge andare ad incidere in materia di legge elettorale*”? Detto diversamente: esiste in materia elettorale una riserva di legge d'assemblea o no? Siffatto quesito, alla luce dell'*art. 72, co. 4 Cost.*, permette più di una risposta plausibile. Se si pone il fulcro del discorso sullo stretto legame esistente tra la *riserva di assemblea* e la *riserva di legge formale* in materia, non pare avere senso imporre un esame ed un'approvazione da parte delle assemblee se queste possono essere, poi, facilmente aggirate mediante un mutamento del tipo di atto legislativo, idoneo ad eludere l'intervento del Parlamento e, nello stesso momento, dell'opinione pubblica.

La previsione normativa, d'altra parte, non può dirsi soddisfatta e rispettata solo quando alla fine della competizione elettorale è possibile numericamente tradurre i voti espressi in seggi ma solo quando le regole in campo sono chiare sin dall'inizio e non lo diventano in corsa, specie se, come nel caso che ci occupa, ingenerano a loro volta confusione e trovano applicazione e vantaggio solo per una parte dei candidati, con manifesta violazione degli *artt. 2 e 3 Cost.* Più specificamente, la *materia elettorale* di cui parla la norma costituzionale è omnicomprensiva della *funzione* elettorale, racchiudendo

non solo l'attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva ma anche quella inerente i sistemi elettorali ed i suoi procedimenti. Com'è stato osservato, l'asserita "*interpretazione delle regole sulla presentazione delle liste*" non può in nessun modo considerarsi "*una marginale tecnicità*" perché nella realtà si "*incide sul voto, e questo senza dubbio preclude il ricorso al decreto*"¹.

L'operata, invereconda, scelta del decreto-legge *interpretativo* non può essere disgiunta dalla concreta situazione normativa. Una cosa è, infatti, attuare un metodo interpretativo all'interno di una Carta costituzionale "breve" che contiene solo i principi (come può verificarsi in alcune disposizioni del *Bill of Rights* della Costituzione statunitense), altra cosa è il metodo utilizzabile in una sistema costituzionale come il nostro che ha una Costituzione "lunga e articolata". Poche volte come nel caso che ci occupa l'interpretazione legislativa pare essere stata così *creativa e pericolosa*, atteso che finisce col sanzionare chi la pensa diversamente dal manovratore e, per il futuro, mette quest'ultimo al riparo dall'impossibilità di cambiare opinione in una ulteriore corsa.

Al fondo del discorso vi è la pericolosa sperimentazione di un *metodo* che potrebbe, alla bisogna, essere invocato come precedente ed utilizzato in tutti gli altri ambiti costituzionali, con le conseguenze negative che facilmente si intuiscono sulla certezza delle posizioni giuridiche quesite e sulla ben probabile violazione degli *artt. 2 e 3 Cost.* La delicatezza della materia, dunque, non può sopportare un ristretto dibattito tra le forze politiche, pena l'indebito (e qui avvenuto) avvantaggiarsi di alcune parti a scapito di altre. Per i sostenitori dell'esistenza di detta riserva di assemblea, quest'ultima costituisce adeguato strumento di trasparenza dei veri intenti che il legislatore intende perseguire.

Autorevole dottrina², però, esaltando il criterio testuale della sopracitata norma costituzionale, osserva come quest'ultima si limiti a riservare al procedimento ordinario di assemblea la materia elettorale qualora essa venga disciplinata con *legge*, dovendosi qui parlare di "*riserva di procedimento, non anche (o, meglio, non necessariamente) di una riserva di fonte*". Non può escludersi, cioè, aprioristicamente, che la materia elettorale – a differenza di altre materie contemplate dallo stesso *art. 72, co. 4 Cost.* (come ad esempio, la ratifica dei trattati internazionali) – possa legittimamente essere (così come, peraltro, molte volte è stata) disciplinata con decretazione d'urgenza e ciò anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che, all'occorrenza, ha avallato siffatta tesi ricostruttiva: significativa resta la *sent. n. 161 del 1995* dove la Corte costituzionale, con riferimento alle consultazioni referendarie, osserva che il limite alla decretazione d'urgenza "*non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale*".

Quest'ultimo passaggio si ricollega anche all'altro aspetto problematico che investe il *D.L.* in questione sull'esistenza o meno dei *presupposti di necessità e di urgenza*. Il provvedimento governativo, dopo aver richiamato la *L. n. 108 del 17 febbraio 1968* riguardante le "*Norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale*", testualmente recita che è "*ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di consentire il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali... assicurando il favor electionis secondo i principi di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione*".

Se si poggia il fulcro del discorso sulla necessità (ed urgenza, appunto) di approntare uno strumento per risolvere un problema tutt'altro che generale ed astratto ma quanto mai contingente che "nell'immaginario governativo" è come se si fosse venuto a creare da solo e per colpa di nessuno, allora i requisiti necessari della decretazione

¹ M. VILLONE, *Il decreto-truffa*, 6.3.2010, su www.costituzionalismo.it.

² A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 5 s. Sul punto, in senso conforme, cfr. anche C. FUSARO e S. STAIANO, nei loro interventi su www.astrid-online.it.

d'urgenza (e diremmo quasi di "giustizia" sociale) potrebbero anche ravvisarsi. Poiché, però, la realtà va privilegiata sull'apparenza, ci si chiede: qualcuno ha mai impedito ai delegati del *PdL* di presentare in tempo le liste? Chiaramente no, in quanto lo stesso soggetto delegato alla presentazione delle stesse ha "a caldo" dichiarato che aveva dimenticato di portare con sé i lucidi dei simboli e aveva profittato della circostanza per recarsi al *bar*. O, *a contrario*, qualcuno può mai obbligare un partito a presentarsi "per forza" alle elezioni politiche? Certamente no; quindi, la non presentazione delle liste del *PdL* pare sia stata dovuta a beghe interne tra i candidati, risolte solo in concomitanza con la scadenza dei termini per la presentazione delle liste stesse.

Evidentemente, allora, l'invocata necessità ed urgenza risiede solo, e soggettivamente, in una parte delle forze politiche scese in campo e non certo nella correttezza, oggettiva, dello svolgimento delle elezioni stesse. E in uno Stato di diritto le norme vivono, sì, nell'interpretazione ma non nel loro stravolgimento quotidiano, non essendo state pensate né volute a uso e consumo del potere costituito che, piuttosto, dovrebbe "viverle" quale limite-parametro invalicabile del proprio operato.

Ciò che alla compagine governativa interessava realmente era qualificare come "interpretativo" quel decreto, al fine di dargli efficacia retroattiva e poterlo così applicare alla fattispecie. Ma è chiaro che trattasi di una sorta di *fictio iuris* poiché nel caso in esame non c'era nulla da interpretare³, stante la chiarezza della *littera legis*. Mai prima d'oggi, infatti, era capitato che sorgesse una qualche discussione politica, dottrinale o giurisprudenziale in merito agli artt. 9 e 10 della sopracitata legge, riguardanti *le liste dei candidati da presentare, l'esame ed ammissione delle liste nonché i ricorsi contro l'eliminazione delle liste o di candidati*. Anzi, ciò non si era verificato nemmeno questa volta, essendo ben consolidata e pacifica la prassi oltre quarantennale.

Solo a "babbo (*PdL*) morto" si è sollevato il polverone interpretativo che ha offerto il pretesto al centrodestra (ossia allo squalificato) di farsi giustizia da sé, modificando in corsa le regole del gioco, beffando perciò l'ineludibile principio della *par condicio*. Così facendo, nel *D.L.* ci viene spiegato che "*il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale*", con la successiva clausola di salvaguardia che la "*presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo*". Adesso si che nasceranno, per il futuro, dubbi e perplessità sull'esatta portata e senso del provvedimento governativo: ad es., come si può dalla semplice presenza fisica in tribunale dei delegati di lista desumere che si trovavano lì perché volevano depositare alcunché? Non potevano trovarsi lì per motivi propri, personali? E se la prova di detta presenza può avvenire "*con ogni mezzo*", i delegati, da oggi in poi, dovranno portarsi dietro dei testimoni *degni di fede e talmente disinteressati* da essere pronti, un domani, ad essere escussi giudizialmente in una eventuale causa.

Non residuano dubbi sul fatto che il *D.L.* abbia avuto una sorta di natura anticipatoria del temuto verdetto giudiziario che si attendeva da un momento all'altro. E proprio l'esistenza e pendenza di un ricorso giurisdizionale vanificava il requisito della "necessità" della decretazione d'urgenza, svelando così un fine fosco consistente, magari, nel voler dettare le decisioni all'organo giudiziario⁴.

Né acquieta il generico richiamo fatto dal *D.L.* all'art. 48 Cost. sul *diritto di voto* che,

³ In senso conforme si vedano tutti i numerosi, e davvero pregevoli, interventi dottrinali pubblicati sui seguenti siti *internet*: www.forumcostituzionale.it, www.costituzionalismo.it, www.astrid-online.it.

⁴ Così, G. FERRARA, *Il decreto salva-liste*, in www.costituzionalismo.it, e M. VILLONE, nello scritto sopra cit.

al contrario di ciò che si afferma, viene violato proprio nel momento in cui l'offerta politica in ordine alla quale il diritto si esercita è sbilanciata. E in stretta relazione con l'appena citata norma è l'art. 49 Cost., anch'esso sostanzialmente violato laddove il "popolo sovrano" non andrà più alle urne in base alle liste ritualmente depositate nei preventivamente conosciuti tempi e modi, bensì come stabilito unilateralmente da una parte dello schieramento. Con buona pace del contemplato "metodo democratico" idoneo nel "determinare la politica nazionale" di cui parla la norma, che impone in primo luogo il rispetto della maggioranza nei confronti delle minoranze politiche, consentendo a queste ultime di svolgere ogni iniziativa politica in condizioni di parità e di eguaglianza.

L'art. 49, insomma, è norma cruciale del nostro sistema in quanto – come si evince chiaramente dalla volontà dei nostri Padri costituenti⁵ – dà la stura allo Stato democratico dei partiti e fa sì che il richiamato metodo tolga agli organi investiti di potestà governativa una qualunque superiorità sui governati, trovando la norma ultimo e fondamentale senso in relazione all'art. 1 Cost. Pertanto il D.L. sembra tradire la fiducia del popolo sovrano-governato, rimanendo solo ideale (e lontana) l'identità di volontà che dovrebbe regnare tra governati e governanti.

Il diritto *al voto* non è il diritto *di voto*. L'art. 48 Cost., cioè, non è norma pensata per la tutela dei singoli candidati di questo o quel partito bensì è posta a presidio dell'ordinamento democratico in genere: il diritto individuale di partecipare alla funzione elettorale non è qui messo in discussione ma questo aspetto è solo una faccia del modo di attuazione della funzione elettorale.

Non manca, infine, chi ravvisa, sembra correttamente, nel D.L. anche una violazione dell'art. 51 Cost. poiché "viene distorta la parità di accesso alle cariche pubbliche"⁶. L'atto governativo pone adesso tutta una serie di intricati nodi che sarà difficile sciogliere in tempi brevi. Il Tar Lazio si è pronunciato con due ordinanze⁷ di rigetto delle richieste di riammissione della lista circoscrizionale di Roma del Partito della Libertà; il Consiglio di Stato⁸ ha dichiarato improcedibile il ricorso in appello del sopracitato partito che ha annunciato altre battaglie giudiziarie; nelle more, la Regione Lazio (unitamente ad altre Regioni) ha impugnato il D.L. dinanzi alla Consulta. Né è da ritenere del tutto scontato che le Camere convertano in legge in D.L. in questione, con tutto ciò che di negativo, in tal caso, si verrebbe a creare.

Ma, allora, non sarebbe stato meglio, per tutti (sia per i presunti vincitori, sia per i presunti vinti), un rinvio della competizione elettorale così da prender tempo e poter trovare una soluzione politica condivisa, per il bene di tutto l'elettorato (e non solo di una parte di esso)⁹? O, forse, si può pensare che il nostro sistema agonizzante possa ancora andare avanti a colpi di maggioranza, ponendo a ogni piè sospinto la questione di fiducia in Parlamento, abusando della decretazione di urgenza, facendo alleanze trasversali che durano da Natale a Santo Stefano, tirando continuamente per la giacca il Capo dello Stato?

* Ricercatore di Diritto Costituzionale Università degli Studi "Kore" di Enna

⁵ Nella seduta del 21 maggio 1947, l'On. Ruggiero ebbe a definire l'art. 49 come "il più significativo e anche il più importante della Carta costituzionale, per la grande influenza che può esercitare sulla vita politica nazionale".

⁶ Così G. FERRARA, nello scritto cit.

⁷ Numero 1119 e 1120.

⁸ Numero 1207/2010.

⁹ L'ipotesi è stata prospettata da autorevoli esponenti sia delle istituzioni (come O.L. Scalfaro e P.A. Capotosti) che della dottrina (come V. Onida).