

# ***FOCUS***

## ***“Elezioni regionali 2010”***

***Le ricadute del decreto 5 marzo 2010, n. 29 recante “Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione” (cd. decreto salva-liste) sulla funzione legislativa delle regioni in materia elettorale***

**32**

***12 maggio 2010***

Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale

*Adriana Garabello*

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

*Aurelia Jannelli*

a cura di

*Gelsomina Agricola*

Realizzazione grafica

*Francesca Mezzapesa*

## INDICE

<b>1. PREMESSA</b> .....	<b>1</b>
<b>2. IL DECRETO-LEGGE 5 MARZO 2010, N. 29</b> .....	<b>3</b>
2.1 <i>I CONTENUTI DEL DECRETO</i> .....	3
2.2 <i>LA MANCATA CONVERSIONE IN LEGGE DEL D.L. 29/2010</i> .....	6
<b>3. LE PRONUNCE DELLA MAGISTRATURA</b> .....	<b>8</b>
3.1 <i>IL CASO LOMBARDIA</i> .....	8
3.2 <i>IL CASO LAZIO</i> .....	10
3.3 <i>IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE: I RICORSI DELLE REGIONI LAZIO, PIEMONTE E TOSCANA</i> .....	17
3.3.1 <i>IL RICORSO N. 43/2010 DELLA REGIONE LAZIO</i> .....	17
3.3.2 <i>IL RICORSO N. 45/2010 DELLA REGIONE PIEMONTE</i> .....	20
3.3.3 <i>IL RICORSO N. 52/2010 DELLA REGIONE TOSCANA</i> .....	23
3.4 <i>L'ORDINANZA N. 107/2010 DELLA CORTE COSTITUZIONALE</i> .....	24
<b>4. LA DOTTRINA</b> .....	<b>25</b>
4.1 <i>LA NATURA INTERPRETATIVA DEL DECRETO-LEGGE</i> .....	25
4.2 <i>IL RICORSO ALLO STRUMENTO DEL DECRETO-LEGGE IN MATERIA ELETTORALE E RIFLESSIONI SUL SUO (AB)USO</i> .....	32
4.3 <i>LA COMPETENZA DEL LEGISLATORE STATALE IN MATERIA ELETTORALE</i> .....	38

## 1. Premessa

L'articolo 122, primo comma, della Costituzione attribuisce alle regioni il potere di approvare leggi in materia elettorale<sup>1</sup>; il quadro legislativo nel quale si sono svolte le elezioni regionali 2010 registra, tuttavia, una situazione articolata e non uniforme caratterizzata da:

- regioni (molto poche, tra le quali la Toscana) che hanno approvato una propria legge elettorale organica;
- regioni che sono intervenute disciplinando solo una parte della materia, rinviando *esplicitamente*, per quanto non previsto, alla normativa statale (ad esempio, il Lazio);
- regioni che sono intervenute disciplinando solo una parte della materia, ma rinviando *tacitamente*, per quanto non previsto, alla normativa statale (il Piemonte);
- regioni che ancora a oggi non hanno legiferato e hanno svolto le proprie elezioni secondo quanto previsto dal combinato disposto della [legge 17 febbraio 1968, n. 108](#) recante “*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*”, della [legge 23 febbraio 1995, n. 43](#) avente a oggetto “*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*”, nonché dall'articolo 5 della [legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1](#) recante “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*”<sup>2</sup>.

A comizi elettorali già convocati, è intervenuto il [decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29](#) recante “*Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione*”, con cui il governo intendeva porre rimedio all'esclusione della lista regionale in Lombardia e della lista provinciale di Roma del Pdl nel Lazio.

Il presente *Focus* era stato inizialmente concepito per fornire una disamina sui contenuti del decreto-legge e per dar conto dei complessi sviluppi che da detto provvedimento sono derivati, sia sotto il profilo giurisprudenziale sia a livello dottrinale, attraverso un'analisi dettagliata delle problematiche originate dall'applicazione del provvedimento e dal relativo contenzioso elettorale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La disposizione evocata così recita: “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 sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”.

<sup>2</sup> Dal punto di vista procedurale, la citata legge costituzionale 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 legge 108/1968.

<sup>3</sup> In particolare, l'ordinanza 9 marzo 2010, n. 1119 del Tar Lazio, i cui principi non sono stati, però, condivisi dal Consiglio di Stato (ordinanza 20 marzo 2010 n. 1302). In fase cautelare due sono stati, infatti, gli orientamenti contrapposti che si sono susseguiti: quello espresso dal Tar Lazio e quello contrario del Consiglio di Stato. Le motivazioni del giudice di primo grado sostengono che con il passaggio dalla competenza statale a quella regionale il legislatore statale perda completamente non solo il potere di legiferare ma anche quello di interpretare, in quanto il legislatore regionale con il rinvio ha “cristallizzato”, incorporandolo, il testo della disciplina nazionale nella versione vigente al momento in cui il rinvio è stato operato. E per le regioni che non hanno legiferato *nulla questio*? E ancora: posto che l'orientamento del Tar Lazio potrebbe creare comunque un problema rispetto al valore dell'interpretazione che si colloca alla data di approvazione della legge interpretata e non a quella della legge di interpretazione (decreto-legge, nel caso di specie), cosa succederebbe per le regioni (come il Piemonte) che anche in minima parte hanno esercitato la funzione legislativa in materia elettorale presupponendo tacitamente il rinvio recettizio? L'indirizzo configurato dal Consiglio di Stato, favorevole, invece, all'applicazione del d.l. 29/2010 anche nelle regioni che hanno esercitato la potestà legislativa in materia elettorale, sembra aver posto fine alla vicenda, almeno, come detto, per ciò che concerne la fase cautelare, mentre resta ancora aperta la questione di legittimità costituzionale del decreto, sulla quale dovrà decidere la Corte costituzionale.

Detto contenzioso - che ha reso necessario, almeno nella fase cautelare, comprendere se e a chi si applicasse il decreto-legge interpretativo, stante la complessità del panorama normativo sopra evidenziato -, nonché l'ampio dibattito dottrinale sulla questione sembrano aver perso, a elezioni concluse e a decreto-legge non convertito, l'evidente attenzione suscitata nel corso della competizione elettorale.

**Tuttavia, le implicazione e le ricadute che discendono dal d.l. 29/2010 e da tutte le vicende giurisprudenziali che ne sono conseguite e che ancora potranno prodursi non costituiscono solo un mero caso di studio, quanto piuttosto una base di partenza e un presupposto da cui i futuri legislatori regionali non potranno prescindere.**

Resta, infatti, ancora da decidere la questione di legittimità costituzionale del decreto promossa da alcune regioni<sup>4</sup>, sulla quale si dovrà pronunciare prossimamente il giudice delle leggi. È evidente che essa costituirà l'ulteriore e fondamentale elemento di cui i legislatori regionali non potranno non tenere conto quando legifereranno in materia elettorale, sia per immettere nel proprio ordinamento una nuova legge elettorale sia, eventualmente, per modificare quella già adottata.

Lo scopo, allora, di questo *Focus* - che, comunque, ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale scaturita dal decreto-legge 29/2010 - è quello di offrire spunti di riflessione e di porre interrogativi, anche impliciti, in particolar modo ai legislatori regionali, i quali devono poter disporre di tutte le indicazioni giuridiche necessarie ai fini del corretto esercizio della propria potestà concorrente in materia elettorale.

L'analisi, invero, dovrebbe avere carattere più generale, investendo, altresì, la redazione delle leggi regionali e, specificatamente, le modalità di scrittura dei rinvii, non oggetto, tuttavia, di questa trattazione. Rimane, infatti, aperta un'ulteriore e importante questione - che dovrebbe forse essere affrontata anche sotto il profilo della legistica -, relativa all'effettiva natura del rinvio: in particolare, dovrebbe forse essere definito quando esso debba concretamente intendersi dinamico e quando, al contrario, vada inteso in senso statico e, dunque, storicizzato all'approvazione della legge regionale che dispone il rinvio.

Un'ultima annotazione di carattere organizzativo: il presente lavoro, come tutti gli altri numeri della collana, è pubblicato su supporto cartaceo ma anche in versione *on line*. A fronte dell'elevato numero di documenti normativi e giurisprudenziali qui commentati o richiamati si è preferito non predisporre un'apposita appendice ma fornire gli atti più significativi in formato ipertestuale.

---

<sup>4</sup> Si veda, in merito, il paragrafo 3.3.

## 2. Il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29

### 2.1 I contenuti del decreto

L'emanazione del [decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29](#) recante “*Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione*” - firmato dal presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano<sup>5</sup>, ed entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (6 marzo 2010) - rappresenta la soluzione adottata dal governo in via legislativa per risolvere il problema delle esclusioni della lista del Pdl in Lazio e del listino di Formigoni in Lombardia.

Va, in via preliminare, sottolineato che il d.l. approvato in Consiglio dei ministri ha affermato, nel preambolo, la preminenza del diritto dell'elettorato attivo e passivo<sup>6</sup> rispetto alle violazioni di natura formale e procedurale e costituisce, stando alla *ratio* espressa già nel titolo del decreto, una mera *interpretazione autentica* della normativa elettorale relativamente alla presentazione delle liste dei candidati<sup>7</sup>, volta a consentire ai

---

<sup>5</sup> È stato proprio lo stesso Presidente Napolitano a giustificare le ragioni del benessere, da molti fortemente contestato, al provvedimento interpretativo proposto dal governo, rispondendo, sul sito del Quirinale, a due lettere di cittadini, una favorevole al decreto e l'altra contraria, le quali rappresentano le due opinioni predominanti nell'opinione pubblica. Ad avviso del Presidente della Repubblica “*Il problema da risolvere era, da qualche giorno, quello di garantire che si andasse dovunque alle elezioni regionali con la piena partecipazione dei diversi schieramenti politici. Non era sostenibile che potessero non parteciparvi nella più grande regione italiana il candidato presidente e la lista del maggior partito politico di governo, per gli errori nella presentazione della lista contestati dall'ufficio competente costituito presso la corte d'appello di Milano. Erano in gioco due interessi o "beni" entrambi meritevoli di tutela: il rispetto delle norme e delle procedure previste dalla legge e il diritto dei cittadini di scegliere col voto tra programmi e schieramenti alternativi. Non si può negare che si tratti di "beni" egualmente preziosi nel nostro Stato di diritto e democratico.*

*Si era nei giorni scorsi espressa preoccupazione anche da parte dei maggiori esponenti dell'opposizione, che avevano dichiarato di non voler vincere - neppure in Lombardia - “per abbandono dell'avversario” o “a tavolino”. E si era anche da più parti parlato della necessità di una “soluzione politica”: senza peraltro chiarire in che senso ciò andasse inteso. Una soluzione che fosse cioè “frutto di un accordo”, concordata tra maggioranza e opposizioni?*

*Ora sarebbe stato certamente opportuno ricercare un tale accordo, andandosi al di là delle polemiche su errori e responsabilità dei presentatori delle liste non ammesse e sui fondamenti delle decisioni prese dagli uffici elettorali pronunciatisi in materia. In realtà, sappiamo quanto risultino difficili accordi tra governo, maggioranza e opposizioni anche in casi particolarmente delicati come questo e ancor più in clima elettorale: difficili per tendenze all'autosufficienza e scelte unilaterali da una parte, e per diffidenze di fondo e indisponibilità dall'altra parte.*

*Ma in ogni caso - questo è il punto che mi preme sottolineare - la “soluzione politica”, ovvero l'intesa tra gli schieramenti politici, avrebbe pur sempre dovuto tradursi in soluzione normativa, in un provvedimento legislativo che intervenisse tempestivamente per consentire lo svolgimento delle elezioni regionali con la piena partecipazione dei principali contendenti. E i tempi si erano a tal punto ristretti - dopo i già intervenuti pronunciamenti delle Corti di appello di Roma e Milano - che quel provvedimento non poteva che essere un decreto legge.*

*Diversamente dalla bozza di decreto prospettata dal Governo in un teso incontro giovedì sera, il testo successivamente elaborato dal Ministero dell'interno e dalla Presidenza del consiglio dei ministri non ha presentato a mio avviso evidenti vizi di incostituzionalità. Né si è indicata da nessuna parte politica quale altra soluzione - comunque inevitabilmente legislativa - potesse essere ancora più esente da vizi e dubbi di quella natura.*

*La vicenda è stata molto spinosa, fonte di gravi contrasti e divisioni, e ha messo in evidenza l'acuirsi non solo di tensioni politiche, ma di serie tensioni istituzionali. E' bene che tutti se ne rendano conto. Io sono deciso a tenere ferma una linea di indipendente e imparziale svolgimento del ruolo, e di rigoroso esercizio delle prerogative, che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, nei limiti segnati dalla stessa Carta e in spirito di leale cooperazione istituzionale. Un effettivo senso di responsabilità dovrebbe consigliare a tutti i soggetti politici e istituzionali di non rivolgersi al Capo dello Stato con aspettative e pretese improprie, e a chi governa di rispettarne costantemente le funzioni e i poteri.”.*

<sup>6</sup> Lo svolgimento di elezioni amministrative regionali prive della partecipazione di tutte le formazioni politiche, e in particolare della lista espressione del principale partito a livello nazionale, pur traducendosi in un più generale *vulnus all'ordinamento democratico-rappresentativo*, rappresenta, ad avviso di G. AZZARITI, “*Forma e sostanza nel diritto. A proposito del decreto legge n. 29 del 2010*”, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), una lesione al diritto politico di elettorato attivo e non invece del tutto di quello passivo. Per AZZARITI, infatti, il diritto di elettorato passivo non è stato negato, bensì non è stato esercitato per il mancato rispetto da parte dei delegati di lista di quanto espressamente sancito da leggi sia statali sia regionali circa il termine di presentazione delle liste.

<sup>7</sup> Il ministro dell'interno Maroni, che ha illustrato il provvedimento, ne ha sottolineato la natura interpretativa, affermando che il decreto non contiene alcuna modifica alla vigente normativa elettorale e non prevede alcuna riapertura di termini né alcuna riammissione.

tribunali amministrativi di interpretare le vigenti disposizioni in materia di presentazione delle liste in modo meno rigido.

Il merito al suo contenuto, il decreto-legge in esame interviene su una delle fasi del procedimento elettorale preparatorio, ossia la presentazione delle candidature per le elezioni regionali.

L'articolo 1, comma 1, del menzionato d.l., rubricato *Interpretazione autentica degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108*, stabilisce che il primo comma dell'articolo 9 della l. 108/1968<sup>8</sup> “si interpreta nel senso 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. La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo”.

Il decreto sancisce, dunque, il principio secondo cui chi si trova all'interno degli uffici elettorali del tribunale, ed è in grado di provarlo, ha diritto di presentare le liste.

Il comma 4<sup>9</sup> del d.l. 29/2010 individua le modalità procedurali per i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 (cioè dentro i locali del tribunale), indicando i termini per la nuova presentazione delle liste, che può avvenire dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del decreto<sup>10</sup>.

In forza del comma 2 del decreto salva-liste, il terzo comma dell'articolo 9 della l. 108/1968<sup>11</sup> “si interpreta nel senso che le firme si considerano valide anche se l'autenticazione non risulti corredata da tutti gli elementi richiesti dall'articolo 21, comma 2, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445<sup>12</sup>, purché tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della

---

Sulla presunta natura interpretativa del decreto-legge si vedano, invece, le questioni pregiudiziali espresse dalla Camera in sede di esame del provvedimento in parola ai fini della sua conversione, nonché le considerazioni della dottrina, oggetto di un approfondimento nel successivo paragrafo 4.

<sup>8</sup> Il comma 1 dell'art. 9 della l. 108/1968 così recita: “Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del tribunale di cui al primo comma dell'articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione; a tale scopo, per il periodo suddetto, la cancelleria del tribunale rimane aperta quotidianamente, compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20.”

<sup>9</sup> Appare utile segnalare che il comma 4 ha subito, rispetto alla formulazione originaria, una correzione in assenza della quale sarebbe risultata possibile la riammissione della sola lista del Pdl nel Lazio e che ha, contestualmente, impedito la presentazione anche di nuove ulteriori liste.

<sup>10</sup> In base a quanto consentito dall'art. 1, comma 4, del d.l. 29/2010, il Pdl ha ripresentato la propria lista di candidati all'Ufficio elettorale circoscrizionale del tribunale di Roma. Unitamente alla lista, il Pdl ha anche depositato un'istanza con delle note in cui si accertava la presenza dei delegati il 27 febbraio entro le ore 12 nelle aule di giustizia, al fine di dimostrare il diritto a presentare la lista sancito dal menzionato d.l.. Va, a tal proposito, segnalato il depositato di una diffida da parte del Pd contro la riammissione della lista del Pdl nella quale si è sostenuto che «la lista non può essere riammessa in base al decreto del governo poiché questo non agisce sulla legge elettorale della Regione Lazio, ma solo sulle regioni che non si sono dotate fino a oggi di una legge elettorale specifica».

In data 9 marzo, l'Ufficio circoscrizionale di Roma ha respinto l'iscrizione della lista del Pdl per il collegio provinciale di Roma perché carente di una parte della documentazione necessaria alla presentazione. Tale decisione è stata successivamente confermata anche dall'Ufficio centrale regionale ed è stata oggetto di ricorso avanti alla magistratura amministrativa, di cui si dà conto nel successivo paragrafo 3.2.

<sup>11</sup> Il terzo comma dell'art. 9 della l. 108/1968 dispone che “La firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della L. 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto”.

<sup>12</sup> Ai sensi dell'articolo 21, comma 2, ultima parte, del DPR 445/2000, l'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data e il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio.

autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata”.

Ne consegue che la veridicità delle firme non può essere messa in discussione esclusivamente per la presenza di irregolarità meramente formali<sup>13 14</sup>.

Il decreto propone, altresì, l'interpretazione del quinto comma dell'art. 10 della l. 108/1968<sup>15</sup>, che reca la disciplina sull'esame e sull'ammissione delle liste presentate alle elezioni regionali e sui ricorsi avverso le decisioni di eliminazione di liste o candidati. In particolare, tale comma riguarda esclusivamente il regime di impugnazione amministrativa delle decisioni di eliminazione di liste o candidati.

In base all'interpretazione suggerita dal decreto:

- le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso ufficio;
- contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse;
- contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce;
- avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al giudice amministrativo.

L'art. 2 del d.l. in rassegna contiene, invece, una norma di coordinamento del procedimento elettorale. In base a tale disposizione, e limitatamente alle consultazioni elettorali del 2010 nelle regioni a statuto ordinario, l'affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse deve avvenire, a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione.

La disposizione estende, dunque, rispetto a quanto previsto dalla l. 108/1968 il termine ultimo per l'affissione del manifesto recante le liste dei candidati. Ai sensi dell'articolo 11, comma 1, n. 4), i sindaci dei comuni della provincia ne curano, infatti, l'affissione all'albo pretorio e in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno antecedente quello della votazione.

L'art. 3 dispone, infine, l'entrata in vigore del decreto il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>13</sup> Detta disposizione ha inteso, di fatto, autorizzare la riammissione del listino di Formigoni in Lombardia. Va, comunque, precisato che il Tar Lombardia, riunitosi il giorno 6 marzo, ha comunque accolto, prima dell'entrata in vigore del d.l. 29/2010, la richiesta di sospensiva avanzata dal Presidente della Regione Formigoni, senza eccepire questioni di costituzionalità. Si veda, sul punto, il paragrafo 3.1.

<sup>14</sup> Ritenendo applicabile il d.l. 29/2010, e alla luce della “dequotazione” dei vizi formali relativi all'autentica delle firme, tra cui la “mancanza del timbro dell'autorità autenticante”, da quest'ultimo decreto prevista, il Tar Abruzzo - Pescara, Sez. I, ha ammesso - con [ordinanza 11 marzo 2010 n. 12](#) - una lista che era stata esclusa perché i moduli contenenti le firme dei sottoscrittori non erano tra loro collegati, oltre che da un punto metallico, anche da un timbro che avrebbe dovuto essere apposto dal soggetto che aveva autenticato le firme in parola. In particolare, per i giudici abruzzesi l'adempimento formale richiesto non rientra nella categoria giuridica delle c.d. «forme sostanziali», ma costituisce una semplice e sanabile irregolarità.

<sup>15</sup> Il quinto comma dell'art. 9 della l. 108/1968 prevede che “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”.

## 2.2 La mancata conversione in legge del d.l. 29/2010

Malgrado in data 16 marzo 2010 siano state respinte dalla Camera le cd. [questioni pregiudiziali](#)<sup>16</sup>, l'iter di conversione del decreto-legge (disegno di legge di conversione A.C. 3273)<sup>17</sup> non è giunto a compimento e il d.l. 29/2010 è decaduto. Il 13 aprile, durante la seduta di discussione in aula, il provvedimento è stato, infatti, respinto a seguito dell'approvazione da parte della Camera di un emendamento soppressivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione<sup>18</sup>.

Tuttavia, lo stesso giorno è stato immediatamente presentato dalla maggioranza un disegno di legge cd. 'salva-effetti'<sup>19</sup> (A.C. 3394), al fine di evitare la proposizione di eventuali ricorsi giurisprudenziali in forza della decadenza del decreto salva-liste<sup>20</sup>.

Infatti, malgrado il decreto-legge 29/2010 sia stato varato per consentire la riammissione nella competizione elettorale della lista regionale in Lombardia e della lista provinciale di Roma nel Lazio<sup>21</sup>, esso è stato comunque oggetto di applicazione in diversi giudizi avanti i giudici amministrativi.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Le questioni pregiudiziali 1, 2 e 3 sono state presentate rispettivamente dal Pd, dall'IdV e dall'Udc.

<sup>17</sup> Detto iter ha previsto l'acquisizione, tra gli altri, dei pareri del Comitato per la legislazione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Nel primo dei due pareri indicati, il Comitato ha rilevato:

- sotto il profilo della natura del contenuto, che il decreto-legge presenta un prevalente contenuto interpretativo, destinato dunque a retroagire sull'applicazione delle disposizioni in riferimento a situazioni pregresse, ma che risulta comunque idoneo a operare in termini generali in ogni occasione elettorale futura;
- in relazione ai confini dei limiti dei contenuti dei decreti-legge, che il provvedimento in esame presenta profili problematici, in quanto, all'articolo 1, reca norme in materia elettorale in difformità con quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge 400/1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, tra le quali è compresa la materia elettorale. Per tali motivi ha ribadito che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, assicurando il corretto impiego dello strumento normativo del decreto-legge.

Sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, il Comitato ha suggerito di verificare:

- se la disciplina interpretativa dell'articolo 1, comma 1, sia suscettibile di trovare compiuta applicazione per le future procedure elettorali senza che siano specificate anche modalità e termini di deposito della documentazione, atteso che il termine di presentazione delle liste di cui al comma 4 opera con esclusivo riferimento alle sole attività relative alle elezioni regionali in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del decreto;
- di verificare, con riferimento all'articolo 1, comma 2, l'opportunità di chiarire se tali elementi debbano essere desumibili esclusivamente dalla documentazione richiesta dalla legge oppure possano essere prodotti anche ulteriori documenti, idonei a surrogare eventuali mancanze o irregolarità della prescritta documentazione.

Il parere favorevole della Commissione parlamentare per le questioni regionali è stato, invece, espresso a condizione della validità dell'applicazione delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 del decreto-legge nei soli casi in cui non siano state emanate leggi regionali in materia elettorale ovvero nei casi in cui le normative regionali emanate non regolino le specifiche fattispecie contemplate dalle menzionate disposizioni.

<sup>18</sup> È plausibile ritenere che l'esito delle elezioni regionali svoltesi il 29 e 30 marzo, certamente favorevole alla maggioranza governativa, almeno nelle due regioni per le quali vicende il decreto-legge interpretativo è stato varato, abbia ridotto, se non esaurito, l'interesse a perfezionare il processo di conversione. Siffatto interesse è stato, comunque, sostituito da quello all'approvazione di una legge volta a salvare gli effetti prodotti dal d.l. stesso.

<sup>19</sup> L'art. 77 della Costituzione prevede la possibilità di fare salvi gli effetti di un decreto-legge non convertito. L'eccezionalità della decadenza *ex tunc*, se è espressione di una estrema diffidenza della carta costituzionale rispetto allo strumento in parola e di una indicazione di prudenza circa il suo stesso ricorso, è per la stessa Costituzione un'anomalia, in virtù della quale ha, pertanto, introdotto la facoltà in capo al Parlamento di regolare con legge i rapporti giuridici sorti in forza di decreti-legge non convertiti.

<sup>20</sup> Nell'illustrare il disegno di legge in parola, il relatore, onorevole Vizzini (Pdl) ha affermato che "la salvaguardia degli atti e dei provvedimenti adottati nonché degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito si rende necessaria in quanto quelle disposizioni hanno trovato applicazione in diverse regioni; inoltre, sia il Consiglio di Stato sia la Corte costituzionale sia altri organi giurisdizionali hanno adottato decisioni facendo riferimento ai contenuti del provvedimento." Il relatore ha poi ricordato il precedente della legge 102/1995, approvato, a seguito della mancata conversione in legge di un provvedimento che prorogava i termini per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni amministrative, specificando che la salvaguardia degli effetti del d.l. in esame si intende esclusivamente riferito alle elezioni regionali da ultimo svolte. Ha, infine, sottolineato come in sede di I Commissione della Camera tutti i gruppi, a esclusione dell'Italia dei Valori, abbiano votato a favore del provvedimento.

<sup>21</sup> Va, peraltro, osservato che l'obiettivo perseguito con l'emanazione del d.l. 29/2010 non è stato, alla fine, raggiunto. Il contenzioso relativo alle candidature per l'elezione del Consiglio regionale della Lombardia ha, infatti, trovato soluzione in modo indipendente dal provvedimento in parola, mentre il Tar Lazio, che si è pronunciato sul decreto-legge con due



All'approvazione della Camera del 15 aprile ha fatto seguito l'adozione in via definitiva, in data 20 aprile, delle norme di sanatoria degli effetti del decreto sull'interpretazione del procedimento elettorale da parte del Senato.

Tali disposizioni sono ora contenute nella [legge 22 aprile 2010, n. 60](#) (*Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge*).

---

ordinanze in sede cautelare, ha respinto le richieste tendenti a ottenere la partecipazione alle elezioni della lista circoscrizionale provinciale di Roma del Pdl, dichiarando inapplicabile il d.l. nella Regione Lazio.

<sup>22</sup> In merito agli effetti del d.l. 29/2010 sulla giurisprudenza in materia di presentazione delle liste, oltre alle pronunce descritte nel successivo paragrafo 3, si segnalano, tra le altre, la già citata ordinanza 11 marzo 2010 n. 12 del Tar Abruzzo - Pescara, Sez. I, nonché la sentenza 12 marzo 2010 n. 1153 del Tar Lombardia - Brescia, Sez. II (si veda il paragrafo successivo). Al contrario, la sentenza 17 marzo 2010, n. 856, del Tar Veneto - Sez. I e l'ordinanza 20 marzo 2010, n. 1300 del Consiglio di Stato - Sez. V hanno ritenuto non applicabile alle relative fattispecie il d.l. 29/2010.

### 3. Le pronunce della magistratura

#### 3.1 Il caso Lombardia

Con [ordinanza 208/2010](#)<sup>23</sup>, il **Tar Lombardia - Milano**, Sez IV, ha annullato, in data 6 marzo, la deliberazione dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello del 1 marzo 2010 che aveva escluso dalla competizione elettorale regionale la lista "Per la Lombardia", accogliendo, prima dell'entrata in vigore del decreto in esame, la richiesta di sospensiva presentata dal Presidente uscente e candidato del centrodestra, Roberto Formigoni, rimettendolo così nuovamente in corsa<sup>24</sup>.

Il giudice amministrativo ha, infatti, ritenuto fondata la censura esposta dai ricorrenti, posto che il procedimento previsto dall'art. 10 della legge 108/1968 non sembra lasciare spazio all'esercizio del potere di autotutela o, comunque, di revisione dei risultati dell'atto di ammissione delle liste (a parte il rimedio di cui al quinto comma della citata disposizione che, tuttavia, si riferisce in modo tassativo all'impugnazione delle decisioni di eliminazione delle liste o dei candidati). Nel caso in esame, l'Ufficio centrale regionale aveva espresso la propria decisione in termini di ammissione della lista in questione.

Le motivazioni complete in base alle quali è stato annullato il provvedimento di esclusione della suddetta lista sono contenute nella [sentenza 9 marzo 2010 n. 560](#), nella quale il collegio giudicante afferma due principi<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Si veda, in merito, l'articolo di L. D'ANGELO, "La pronuncia cautelare "salva lista" e le problematiche qualificatorie dell'atto impugnato (nota a TAR Lombardia, Sez. IV, ordinanza 6 marzo 2010, n. 208)", in [www.forumcostituzionale.it](#). Nella nota menzionata, l'autore analizza i due aspetti problematici affrontati dai giudici amministrativi. Da un lato, la questione della possibilità di impugnare in via giurisdizionale i provvedimenti di esclusione delle liste dalla competizione elettorale, ritenendo dimostrato come non costituzionalmente orientato l'assunto dell'Adunanza Plenaria in materia di immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali concernenti le operazioni elettorali. Dall'altro, la possibilità per l'Ufficio centrale regionale di procedere all'annullamento/riesame di un precedente provvedimento di ammissione della lista, in relazione alla quale, l'autore considera meno convincente l'approccio risolutivo adottato dal collegio giudicante, per il quale essendo già intervenuto un atto di ammissione della lista, l'annullamento/revoca del medesimo non poteva essere disposto in assenza di un espresso potere normativo. A sostegno della tesi, il Tar ha, altresì, richiamato la decisione cautelare n. 1419/2005 del Consiglio di Stato secondo cui "la legislazione in materia elettorale non prevede un potere specifico di revoca dell'ammissione delle liste".

<sup>24</sup> Con analoga ordinanza, la [n. 207 del 6 marzo 2010](#), il Tar Lombardia ha accolto, con le medesime argomentazioni, la domanda cautelare proposta dai presentatori della lista "Per la Lombardia", dichiarando ammessa alla competizione elettorale la relativa lista. Le motivazioni di detta ordinanza sono contenute nella [sentenza n. 559 del 9 marzo 2010](#).

<sup>25</sup> In merito a tale sentenza si segnala la nota di L. D'ANGELO, "Contraddizioni nella sentenza sulla 'lista Formigoni'", in [www.forumcostituzionale.it](#), nella quale l'autore ribadisce come il giudice amministrativo da un lato riconosca l'impugnabilità del provvedimento di esclusione, pur in assenza di un espresso riferimento di diritto positivo e nonostante il contrario orientamento del Consiglio di Stato e, d'altro lato, invece, neghi l'attribuzione in capo all'Ufficio centrale regionale di un potere di autotutela, pur in presenza di un espresso riferimento legale - e di carattere generale - sul cd. annullamento d'ufficio ex art. 21 *nonies*, l. 241/1990, per cui, per un verso, si è "creato" un rimedio giurisdizionale non contemplato dall'ordinamento e, per un altro, si è operata una "disapplicazione" di una norma generale sull'attività amministrativa in virtù della "particolarità del procedimento elettorale che non consente incertezze" e prevede termini brevi e "ben precisi per l'eliminazione o ammissione delle liste ... e risoluzione delle relative controversie in sede amministrativa". Per l'autore, se davvero si assiste a un esaurimento del potere amministrativo nel procedimento elettorale - essendo questa la "garanzia" normativa finalizzata al perseguimento della certezza -, il sistema deve considerarsi "chiuso", cioè non delibabile *ab externo*, e ciò a maggiore ragione se detto "sistema" prevede al suo interno dei rimedi di natura amministrativa. La conclusione proposta da D'ANGELO è che una volta "eletta" la via della configurabilità di un potere "esauribile" all'interno di un modulo procedimentale, se quest'ultimo è poi completato dalla previsione di rimedi contenziosi interni e tipici, ciò rafforza l'assunto della non sindacabilità giurisdizionale poiché aderente alla *ratio* normativa per come enucleata nella decisione in nota e ispirata a "tempi brevi" e risultati certi. L'autore non comprende perché il sistema, così ricostruito, debba poi essere messo in discussione su impulso di parte: se addirittura la legge intende negare l'esercizio di un potere autoritativo d'ufficio per il ripristino della legalità violata, a maggior ragione ciò non è consentito per il tramite di istanze di parte (facoltative) verso organi terzi e al di fuori dei rimedi tipici all'interno del procedimento particolare (ricorsi amministrativi).

In primo luogo, il Tar ha sostenuto che gli atti di esclusione delle liste dalla competizione elettorale sono da ritenersi immediatamente impugnabili, senza dover attendere - contrariamente a quanto espresso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con [decisione 24 dicembre 2005 n. 10](#) - la delibera di proclamazione degli eletti, in quanto i ricorsi proponibili *solo a elezioni avvenute sono esclusivamente quelli che si dirigono avverso mere operazioni elettorali, e non avverso veri e propri provvedimenti emessi nella fase preelettorale.*

In secondo luogo, entrando nel merito della vicenda, il collegio ha dichiarato illegittima l'esclusione del listino per violazione dell'art. 10 legge 108/1968, in quanto gli unici ricorsi ammissibili avverso determinazioni dell'Ufficio centrale sono quelli esperibili dai delegati di liste o di candidati eliminati.<sup>26</sup> Una volta scaduti tutti i termini di legge, i delegati delle liste o dei candidati eliminati non hanno più la possibilità di sollevare contestazioni o proporre ricorsi all'Ufficio centrale regionale, pertanto non è consentito a quest'ultimo di estromettere liste già ammesse<sup>27</sup>.

È, inoltre, da segnalare che il **Tar Lombardia - Brescia**, Sez. II, con [sentenza 12 marzo 2010 n. 1153](#), giudicando immediatamente proponibili i ricorsi elettorali avverso provvedimenti di esclusione delle liste (senza, cioè, attendere la proclamazione degli eletti), in forza di quanto previsto dall'art. 1 del d.l. 29/2010<sup>28</sup>, ha accolto, in applicazione del principio del *favor electionis* sancito dal suddetto decreto, l'istanza di riammissione alla competizione elettorale di una lista esclusa a causa della incompleta presentazione da parte di un candidato non presentatore della documentazione entro il termine orario previsto. Poiché, infatti, il presentatore della lista è comparso nei locali del tribunale nei dieci minuti successivi, con la restante parte della documentazione, è da ritenersi accertata in via diretta, nel caso di specie, la presenza nell'Ufficio di parte della documentazione. Conseguentemente, ad avviso del collegio, si può ritenere, secondo logica, che nei locali dell'Ufficio circoscrizionale si trovasse il presentatore, con già anche la documentazione restante.

---

<sup>26</sup> Va, in proposito, precisato che la decisione dell'Ufficio centrale regionale oggetto di impugnativa consistente nell'annullamento/revoca della prima deliberazione di ammissione della lista "Per la Lombardia", è stata, invece, assunta a seguito della presentazione di un esposto da parte di un'altra lista, la Bonino-Pannella, con il quale sono state denunciate talune irregolarità formali. Come illustrato da D'ANGELO, *"La pronuncia cautelare cit.*, la difesa della lista "Formigoni" è stata incentrata sulla tassatività dei mezzi di impugnazione previsti ex art. 10 della l. 108/1968 - cioè ricorsi unicamente contro deliberazioni dell'Ufficio regionale centrale di esclusione di liste o candidati e non anche contro le deliberazioni di ammissione -, configurando l'atto impugnato, ossia la deliberazione di "autotutela" quale provvedimento "decisorio" atipico e dunque illegittimo poiché reso a seguito della presentazione di un rimedio atipico ovvero non ammesso *ex lege*.

<sup>27</sup> D'ANGELO, *La pronuncia cautelare cit.*, contesta l'indirizzo del collegio lombardo in quanto non riconosce, di fatto, in capo all'Ufficio centrale regionale il potere di annullare un suo precedente atto di ammissione di una lista quale espressione di un potere di autotutela *ex officio* laddove il ricorso/esposto presentato da una lista avverso l'ammissione di una lista avversaria non è più qualificabile come rimedio atipico, rappresentando, invece, un atto di impulso al riesercizio di un potere di riesame che non può essere considerato non previsto *ex lege*, in quanto contemplato dall'art. 21 *nonies*, l. 241/1990 rubricato "Annullamento d'ufficio". Per l'autore, infatti, se la previsione di rimedi "di parte" come quelli contemplati ex art. 10, l. 108/1968 per l'impugnazione delle deliberazioni di esclusione delle liste può rappresentare un "limite" di ammissibilità rispetto ad altri rimedi "di parte" non espressamente previsti (come quelli per impugnazione di provvedimenti di ammissione delle liste da parte di controinteressati), non per questo si può escludere anche un potere di riesame ad avvio d'ufficio dell'organo procedente o altro organo (e compulsato da terzi) in ossequio a tutte le regole positive. Configurare, dunque come di natura vincolata il potere esercitato dall'Ufficio elettorale nell'ammissione o esclusione delle liste, precludendo l'esercizio di un potere di riesame avverso atti di ammissione affetti da vizi, significherebbe, ad avviso di D'ANGELO, operare un consolidamento inoppugnabile di un "risultato" *contra legem*: così l'erronea ammissione di una lista non sarebbe suscettibile di alcuna "revisione" e risulterebbe non garantita la legalità in un ambito, come quello dell'esplicazione della funzione elettorale attribuita al popolo.

<sup>28</sup> Ad avviso del Tar tale norma, avente carattere interpretativo, ha risolto il contrasto giurisprudenziale manifestatosi fra l'indirizzo a favore dell'impugnazione differita, rivolta quindi esclusivamente ai verbali di proclamazione degli eletti (Ad. Plen. n. 10/2005) e quello invece a favore della tutela immediata, espresso, fra le molte, dall'ordinanza 16 maggio 2006 n. 2368 del Consiglio di Stato, Sez. V.

### 3.2 Il caso Lazio

Il **Tar Lazio** - Roma, Sez. II bis ha invece respinto, con [ordinanza 9 marzo 2010 n. 1119](#), la richiesta di sospensiva del provvedimento adottato dall'Ufficio centrale regionale di esclusione della lista provinciale di Roma del Pdl<sup>29</sup>.

Nelle motivazioni i giudici amministrativi hanno giudicato non riformabile la decisione di ricusazione in forza del d.l. 29/2010, in quanto il provvedimento è stato considerato inapplicabile alla fattispecie in esame "avuto preminente riguardo al criterio della cedevolezza della normativa statale di dettaglio in seguito all'esercizio della potestà legislativa regionale" in materia elettorale da parte del Lazio<sup>30</sup>.

Per il collegio giudicante la normativa statale, emanata allo scopo di stabilire un'interpretazione autentica di alcune disposizioni della legge 108/1968, non potrebbe dispiegare efficacia nell'ambito della Regione Lazio, in quanto quest'ultima, in attuazione del disposto dell'art. 122 Cost., ha ormai esercitato la competenza a emanare una propria disciplina in materia elettorale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Pertanto, una volta esercitata la competenza regionale, la disciplina di dettaglio del sistema di elezione e delle relative procedure spetterebbe alla regione, mentre la previgente disciplina statale continuerebbe ad applicarsi integralmente solo alle regioni che non abbiano ancora esercitato la propria potestà normativa.

Con l'esercizio della competenza regionale, le norme della legge statale "cedono" il posto alle nuove norme regionali che le sostituiscono - fatti, ovviamente, salvi i principi fondamentali della materia -, diventando non più applicabili per forza propria dal momento in cui la regione interviene a disciplinare la materia.

Con riferimento al caso di specie, la questione è resa incerta dalle modalità con le quali la Regione Lazio ha esercitato la propria potestà, poiché essa non ha disciplinato né integralmente né direttamente la materia, ma ha impiegato una triplice tecnica<sup>31</sup>, declinata attraverso i tre commi dell'art. 1 della [legge 13 gennaio 2005, n. 2](#) recante "*Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineligibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale*"<sup>32</sup>.

Al riguardo, il giudice amministrativo ha puntualizzato che il recepimento della preesistente legge statale del 1968 avviene attraverso un rinvio di tipo *meramente materiale-recettizio*.

---

<sup>29</sup> Il Tar ha fissato per il 6 maggio p.v. l'udienza per valutare nel merito i sollevati profili di illegittimità costituzionali.

<sup>30</sup> Con analoga ordinanza, la [n. 1120 del 9 marzo 2010](#), il Tar Lazio ha rigettato, con le medesime argomentazioni, la domanda cautelare presentata da Fabio Desideri, consigliere uscente del Consiglio regionale del Lazio e candidato della ricusata lista provinciale di Roma del Pdl. Sulla decisione appena menzionata si veda il contributo di L. D'ANGELO, *Le norme regionali "implicite" riproduttive del contenuto di disposizioni statali (nota a TAR Lazio, Sez. II bis, ordinanza 9 marzo 2010, n. 1120)*, in [www.forumcostituzionale.it](#).

<sup>31</sup> Così G. GUZZETTA, *Alcuni dubbi sull'ordinanza del Tar Lazio in tema di elezioni regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](#).

<sup>32</sup> Il comma 1 dell'art. 1 della l.r. 2/2005 stabilisce che "all'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale si applicano le disposizioni della presente legge". Il comma 2 aggiunge che "per quanto non espressamente previsto" sono recepite la legge 108/1968 e la legge 43/1995 e successive modifiche e integrazioni". Il comma 3, infine, dispone che "si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

Appare, a questo punto, opportuno sottolineare un passaggio significativo della pronuncia del Tar Lazio, laddove qualifica in senso statico il rinvio operato dal legislatore regionale laziale in fase di recepimento della normativa elettorale di cui alla legge statale 10/1968. Il rinvio *recettizio*, infatti, comporta l'introduzione in un dato sistema di norme di un altro ordinamento le quali entrano così a far parte del corpus dell'ordinamento che le ha richiamate. In tale caso, la norma recepita si stacca da quella originaria diventando parte integrante dell'atto rinviante così come si trova scritta nel momento del rinvio. Conseguentemente tutte le eventuali modificazioni subite dall'atto richiamato non toccano l'atto rinviante, né possono incidere su di esso eventuali e successive norme di interpretazione<sup>33</sup>.

La legge regionale, dunque, anziché introdurre direttamente le proprie norme, si è avvalsa di una formulazione *per relationem* alla legge statale, per cui le disposizioni regionali così prodotte assumono un'identità autonoma, divenendo indifferenti alle sorti della legge statale.

Dalla valutazione negativa in merito alla vigenza nella Regione Lazio della menzionata disciplina nazionale sembra discendere anche una valutazione altrettanto negativa sull'applicabilità del d.l. 29/2010 che ha operato un'interpretazione autentica della stessa. Con il rinvio sono stati, infatti, contestualmente revisionati anche i contenuti della normativa statale attraverso la parziale disciplina delle modalità di presentazione delle liste da parte della legge regionale, cosicché le disposizioni della l. 108/1968 vengono a perdere efficacia o diretta applicabilità e, con esse, conseguentemente, anche le nuove norme interpretative contenute nel decreto salva-liste.

In conclusione, in virtù 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<sup>34</sup>, in quanto il d.l. 29/2010 è espressione di una potestà normativa statale

---

<sup>33</sup> A parere di D'ANGELO, *op. ult. cit.*, sembra potersi affermare, alla luce degli indirizzi della Corte costituzionale, che quando l'intervento legislativo regionale recepisce delle disposizioni statali, vengono a delinearsi 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". Appare, dunque, ovvio che un intervento normativo avente a oggetto un'interpretazione autentica di una disposizione statale (nel caso di specie il decreto salva-liste), non può spiegare efficacia anche nei confronti della norma regionale "implicita", cioè di identico contenuto precettivo nonché sostitutiva di quella statale, la quale trova la sua fonte nella disposizione legislativa regionale che prevede il recepimento. Il rinvio recettizio, quale quello disposto dall'art. 1 della l.r. Lazio 2/2005 nei confronti della l. 108/1968, si limita a riprodurre, per effetto proprio della tecnica del recepimento, il contenuto del testo normativo statale come risultante al momento dell'entrata in vigore della clausola regionale di recepimento, ma non ricomprende anche le relative e sopravvenute interpretazioni autentiche e, dunque, non consente il dispiegarsi di efficacia, sempre nel territorio regionale, anche del precetto statale interpretativo del precedente testo legislativo recepito. Per l'autore, sembra, inoltre, sussistere uno *sbarramento ontologico* allo spiegarsi di efficacia della novella normativa in parola sul salvataggio delle liste anche qualora si volesse attribuire una valenza dinamica al rinvio operato dal legislatore laziale (idonea, dunque, a incorporare anche le modifiche e le interpretazioni autentiche della norma statale recepita e successive all'entrata in vigore della normativa regionale) ovvero si volesse ritenere il decreto salva-liste espressione, in realtà, di una legislazione statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost. che contempla la materia della "legislazione elettorale". Per D'ANGELO, infatti, il procedimento elettorale una volta avviato non può tollerare alterazioni procedurali soprattutto se esse risultano destinate non alla tutela della generalità del corpo elettorale, bensì a una sua parte. Salvaguardare il diritto di voto ex art. 48 Cost., tenuto conto che il contenuto di tale diritto è più ampio rispetto al significato letterale della locuzione, è un valore da perseguire e condividere, a patto che ciò non si risolva in un'alterazione degli equilibri che solo la volontà elettorale, debitamente manifestata, può determinare. Diversamente verrebbero vulnerati i caratteri della libertà e dell'uguaglianza ex art. 48 Cost. che devono conformare il voto, e, dunque e soprattutto, anche il luogo nel quale lo stesso si attua ed esercita, ovvero il procedimento elettorale disciplinato *ex lege*.

<sup>34</sup> Perplesità sulle conclusioni del giudice amministrativo laziale sono state avanzate da GUZZETTA, *op. cit.*. Ad avviso dell'autore, il collegio non avrebbe dovuto semplicemente qualificare la natura, in senso recettizio, del rinvio operato dalla legge regionale 2/2005, ma avrebbe dovuto fornire un giudizio sulla natura del decreto (interpretativo o meno), in quanto pregiudiziale rispetto a ogni successiva considerazione e decisione. Per l'autore, infatti, nel caso in cui fosse riconosciuta

manifestatasi successivamente al recepimento operato dalla disciplina regionale e, dunque, non applicabile.

Va, poi, segnalato che con [ordinanza 13 marzo 2010 n. 1206](#), il **Consiglio di Stato**, Sez. V, ha dichiarato l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse, dell'appello avverso la decisione del Tar Lazio sopra richiamata con la quale era stata respinta la domanda cautelare tendente all'ammissione della lista del Pdl alle elezioni regionali del Lazio, in considerazione del fatto che, nelle more dell'appello, l'interesse alla presentazione della lista inizialmente disatteso dalle prime determinazioni degli uffici elettorali è stato successivamente soddisfatto in ragione dell'attività amministrativa svolta in attuazione della sopravvenuta disciplina statale, mediante accettazione del nuovo deposito della lista, disposto per effetto dell'art. 1, comma 4, del d.l. 29/2010.

Con successiva [ordinanza 18 marzo 2010 n. 1239](#)<sup>35</sup>, il **Tar Lazio** - Roma, Sez. II bis, ha riconfermato la ricusazione dalle elezioni regionali del Lazio della lista provinciale di Roma del Pdl, respingendo la domanda di sospensione dell'efficacia della decisione finale dell'Ufficio centrale regionale del Lazio, che ha dichiarato infondato il ricorso proposto dai delegati del Pdl, mirante a ottenere l'ammissione della relativa lista all'imminente competizione elettorale, in quanto "non risulta assolutamente provato che il delegato incaricato di presentare la lista provinciale Pdl fosse in possesso, alle ore 12.00 del 27 febbraio 2010, della 'prescritta documentazione' indispensabile per la valida presentazione della lista".

In conformità a quanto analogamente deciso in precedenza (ordinanza n. 1119/2010), il giudice amministrativo ha ribadito l'inapplicabilità al caso di specie delle norme di interpretazione autentica contenute nel d.l. 29/2010, atteso l'esercizio da parte della Regione Lazio, nell'ambito dei principi di cui alla legge 165/2004, della potestà legislativa a essa attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost.<sup>36</sup>.

Invero, l'ordinanza in parola appare più articolata nel suo svolgimento argomentativo di quanto non risulti la precedente ordinanza n. 1119/2010.

---

fondata la natura interpretativa (e non innovativa del decreto) sarebbe difficile sostenere che tale interpretazione sia "incompatibile" con la disciplina vigente nella regione. Proprio perché, infatti, la norma interpretativa era da ritenersi già ricompresa nei significati originari delle disposizioni della legge "recepita", essa dovrebbe ritenersi "per definizione" compatibile con essa. Anzi, tale interpretazione sarebbe, a questo punto, forse addirittura da privilegiare proprio perché nell'ordinamento, oggi, si trova una norma di interpretazione autentica che, seppure non valga direttamente per la regione ai fini del recepimento, vale come norma (non incompatibile) da applicare in forza del terzo comma dell'art. 1 della legge regionale del Lazio.

<sup>35</sup> L'oggetto del giudizio cautelare sottoposto all'esame del Tar Lazio è costituito dalla contestazione della decisione dell'Ufficio centrale regionale del 12 marzo 2010, con cui è stato respinto il reclamo dei delegati del Pdl, proposto avverso la decisione dell'Ufficio centrale circoscrizionale del 9 marzo 2010, recante la ricusazione della lista provinciale del Pdl, presentata in data 8 marzo 2010 in applicazione dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 29/2010, per asserita mancanza di prova idonea che alle ore 12.00 del 27 febbraio 2010 i delegati del Pdl, presenti nei locali del tribunale, fossero muniti della documentazione prescritta dalla legge.

<sup>36</sup> Va, comunque, segnalato che il collegio pur avendo giudicato l'inapplicabilità alle elezioni regionali del Lazio delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 4, del d.l. 29/2010, ha, comunque, precisato che anche laddove le citate disposizioni del decreto-legge dovessero trovare applicazione, dubbi di illegittimità costituzionale imporrebbero di investire la Corte costituzionale del relativo giudizio, precludendo nel contempo la concessione della tutela cautelare per difetto del necessario "*fumus boni juris*" e che, anche qualora le disposizioni del d.l. dovessero in ipotesi essere ritenute applicabili alla fattispecie in esame e non affette da profili di incostituzionalità non manifestamente infondati, in ogni caso le valutazioni dell'Ufficio centrale regionale apparirebbero comunque logicamente stringenti nell'escludere la possibilità di presentazione della lista a causa dell'assenza della prova circa la presenza dei delegati presentatori entro il termine utile muniti della prescritta documentazione.

Nel ribadire l'assunto secondo cui l'art. 1, comma 2, della l.r. Lazio 2/2005 configuri un rinvio di tipo meramente materiale-recettizio, il collegio specifica che il riferimento alle "successive modificazioni e integrazioni" è una classica formula tecnica, pienamente compatibile con la figura del rinvio materiale, con cui si indica il testo vigente all'epoca del recepimento<sup>37</sup>, alla stregua degli interventi legislativi che a quel momento avevano già inciso sulle leggi originarie (fra le altre, la l. 39/1975, la l. 130/1975, la l. 154/1981).

Del resto l'opposta interpretazione, secondo la quale la legge regionale disporrebbe invece un rinvio mobile, non può correttamente fondarsi, ad avviso del giudice amministrativo, sul richiamo al successivo comma 3 dell'art. 1 della l.r. 2/2005<sup>38</sup>. Quest'ultima disposizione costituisce, infatti, sul piano testuale e sistematico, una norma di chiusura, limitata a quegli specifici aspetti residuali, per i quali manchi del tutto una disciplina regionale (circostanza non verificatasi nella fattispecie in esame) e non vi siano, comunque, previsioni regionali incompatibili. La tesi del rinvio mobile va, infine, disattesa in quanto essa comporterebbe, contrariamente al consolidato canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, una significativa abdicazione in capo alla regione all'esercizio della potestà legislativa in materia elettorale, consentendo al legislatore statale di intervenire permanentemente anche sui profili di dettaglio e di esercitare, quindi, una competenza esclusa dalla Costituzione.

Con riguardo al rinvio, il giudice amministrativo ha, altresì, richiamato la [sentenza 5 giugno 2003 n. 196](#) con cui la Corte costituzionale, pronunciata in merito a un'analogia, ma non identica, disposizione contenuta nella legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1, ha chiarito che:

- a) mediante il rinvio alle disposizioni della legge statale e alla loro parziale sostituzione, si è data «vita ad una singolare legge regionale dal testo corrispondente a quello della legge statale»;
- b) il «recepimento» va 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<sup>39</sup>: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia<sup>40</sup>»;
- c) 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

---

<sup>37</sup> Secondo l'opinione di S. CECCANTI, *Nota sulla correttezza della decisione del Tar rispetto ai profili Stato-Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), il riferimento dell'art. 1 alle "successive modifiche e integrazioni" delle leggi 108/1968 e 43/2005, 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. 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.

<sup>38</sup> Detta disposizione recita che "Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

<sup>39</sup> Pertanto così come definito da D'ANGELO, *Le norme regionali "implicite" cit.*, quando 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.

<sup>40</sup> Come è stato spiegato da CECCANTI, *op. cit.*, la Corte costituzionale usa la frase "legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria" in due sensi. Anzitutto per sottolineare che in difetto di legge regionale continua ad applicarsi la legge statale, per il principio di continuità dell'ordinamento e poi per esplicitare che gli effetti della regione si dispiegano solo dentro il proprio limite territoriale. Quindi detta tecnica di ricezione, pur costituzionale, è un po' rozza perché finirebbe alla lettera apparentemente per ricomprendere anche norme che andrebbero oltre la sfera regionale.

sfera di efficacia della legge regionale di recepimento, senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale».

Inoltre, ad avviso del collegio, le disposizioni adottate dal legislatore statale, anche laddove dovessero essere ritenute di carattere interpretativo, non possono comunque trovare applicazione con riguardo a una materia disciplinata dalla legge regionale, in quanto l'art. 9, comma 1, della legge statale 108/1968, materialmente recepito dalla l.r. 2/2005, costituisce a tutti gli effetti norma regionale di dettaglio. Ovviamente, detta conclusione vale, a maggior ragione, ove si riconosca alla disciplina in questione carattere solo fittiziamente interpretativo e sostanzialmente innovativo.

In via generale, le previsioni del decreto-legge, anche se eventualmente intese come disposizioni interpretative delle menzionate norme statali, possono, in ipotesi, essere applicate con riferimento alle regioni nelle quali queste ultime operino in base al principio di continuità, ma non nelle regioni in cui le disposizioni statali siano state recepite nella normativa regionale, perché (come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 232/2006) anche la legge di interpretazione autentica è "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"<sup>41</sup>.

Infine, a parere del giudice di primo grado anche laddove le disposizioni di cui al decreto 29/2010 dovessero essere ritenute, in via teorica, applicabili alla fattispecie in esame, e neppure affette da profili di incostituzionalità non manifestamente infondati, in ogni caso le valutazioni dell'Ufficio centrale regionale si rivelerebbero, comunque, logicamente stringenti nell'escludere la possibilità di presentazione della lista.

Pronunciandosi in secondo grado sulla pronuncia appena illustrata<sup>42</sup>, il **Consiglio di Stato**, Sez. V, ha anch'esso respinto, con [ordinanza 20 marzo 2010 n. 1302](#), la domanda di ammissione della lista provinciale del Pdl alle elezioni regionali presentata in data 8 marzo 2010 in applicazione dell'art. 1, comma 4, del d.l. 29/2010, sul presupposto che "non risulta assolutamente provato che il delegato incaricato di presentare la lista provinciale PDL fosse in possesso, alle ore 12.00 del 27 febbraio 2010, della 'prescritta documentazione' indispensabile per la valida presentazione della lista".

Pur pervenendo alle medesime conclusioni del Tar, il Consiglio di Stato ha, tuttavia, seguito un percorso argomentativo diametralmente opposto a quello del giudice di primo grado.

Irrilevante è, infatti, apparsa al Consiglio di Stato la soluzione della questione del carattere del rinvio, materiale-recettizio o mobile, ai fini della decisione del giudizio sottoposto al suo vaglio. In difformità da quanto affermato dal Tar, il Consiglio di Stato ha, invece, giudicato applicabili anche nella Regione Lazio le disposizioni del d.l.

---

<sup>41</sup> Per il giudice amministrativo si ha in tal modo, non la rilevazione dell'illegittimità costituzionale e neppure una vera e propria disapplicazione, bensì, più semplicemente, la corretta individuazione della "forza formale" e della "sfera di efficacia", rispettivamente, delle disposizioni statali e delle disposizioni regionali, secondo l'insegnamento della sentenza n. 196/2003 della Corte costituzionale.

<sup>42</sup> Distaccandosi dall'insegnamento del supremo consesso amministrativo (Ad. Plen. n. 10/2005), il Consiglio di Stato ha affermato, sulla base dell'espressa previsione dell'art. 1, comma 3, ultimo periodo, del d.l. 29/2010 (che consente il ricorso immediato al giudice amministrativo avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale), l'impugnabilità diretta di un ricorso avverso la non ammissione di una lista alla competizione elettorale, proposto immediatamente, senza attendere la proclamazione degli eletti.



29/2010, indipendentemente, dunque, dalla natura del rinvio contenuto nell'art. 1 della l.r. 2/2005<sup>43</sup>, risultando evidente la *ratio* del decreto-legge di introdurre norme, qualificate di interpretazione autentica, destinate a consentire per tutte le elezioni regionali in corso la presentazione delle liste non ammesse per le quali i delegati si siano trovati nelle condizioni di cui all'art. 1, comma 1, dello stesso d.l.<sup>44</sup>

Tuttavia, l'ordinanza in commento ha osservato che non è sufficiente, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, la prova della presenza dei delegati all'interno dei locali del tribunale entro le ore 12.00 della data sopra menzionata, risultando necessario dimostrare anche il possesso della documentazione prescritta per la presentazione della lista<sup>45</sup>.

Ad avviso del collegio giudicante, l'onere probatorio circa la sussistenza di tali condizioni è espressamente posto a carico dei delegati: la previsione secondo cui "la presenza entro il termine di legge nei locali del tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo" (ultima parte del comma 1 dell'art. 1), non esime, infatti, i richiedenti dal dimostrare l'ulteriore elemento del possesso della "prescritta documentazione"<sup>46</sup>.

Tale elemento costituisce, infatti, oggetto di prova proprio in base al d.l., che in alcun modo ha esonerato i presentatori da tale dimostrazione, né ha previsto alcuna presunzione collegata all'elemento della presenza in tribunale.<sup>47</sup>

Mancando, dunque, la dimostrazione del possesso in capo ai delegati della prescritta documentazione<sup>48</sup> e non potendo essere condivisa la tesi degli appellanti circa

---

<sup>43</sup> Il Consiglio di Stato ha contestato anche un ulteriore elemento delle motivazioni del Tar Lazio, affermando, infatti, che, in ogni caso, al giudice non è consentita la disapplicazione di talune disposizioni, potendo al più, in presenza di un dubbio di costituzionalità non manifestamente infondato, sollevare questione di legittimità costituzionale.

Dello stesso avviso anche G. VIRGA, *Il doppio pasticcio*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), per il quale, pur ammettendo che il giudice di merito, per giurisprudenza costante, non sia vincolato dalla qualificazione data dal legislatore a una norma, è comunque tenuto, in presenza di dubbi sull'applicabilità o meno delle norme contenute in un provvedimento legislativo a sollevare apposita q.l.c.; nel caso di specie, il Tar Lazio ha, invece, preferito la strada, pericolosa per la certezza del diritto, della disapplicazione del decreto-legge.

Invece, per CECCANTI, *op. cit.*, la decisione del Tar Lazio si inserisce appieno nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte, che è intervenuta in merito, in particolare, con due sentenze, le quali, nel loro effetto combinato spiegano la giustezza della scelta del giudice di primo grado, al contrario contestata sia da chi si attendeva l'ammissione della lista sia da chi ritiene che dovesse adire la stessa Consulta.

<sup>44</sup> Dette condizioni consistono nell'avere i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, fatto ingresso nei locali del tribunale entro i termini orari di presentazione delle liste, ossia le ore 12.00 del 27 febbraio 2010.

<sup>45</sup> In ordine a tale profilo, il Consiglio di Stato ha sottolineato come già in passato la giurisprudenza abbia affermato che non rileva ai fini del rispetto dei termini la mera presenza fisica dei delegati entro l'orario prescritto (sentenza n. 1706/2003).

<sup>46</sup> A parere del giudice di secondo grado, può al massimo porsi il problema se anche il possesso della documentazione prescritta possa essere provato con ogni mezzo idoneo. A tale quesito il Consiglio di Stato risponde in senso positivo, tenuto conto dell'unitarietà della condizione descritta nella prima parte del comma e costituita dall'ingresso entro l'orario con la prescritta documentazione.

<sup>47</sup> Le disposizioni del d.l., che espressamente contemplano la necessità di tale prova, non appaiono viziate, a parere del collegio, da alcun profilo di irragionevolezza, trattandosi - in materia elettorale - di una eccezionale e derogatoria possibilità di presentazione delle liste entro un nuovo termine fissato per la specifica fase elettorale conclusa e alle condizioni stabilite dalla previgente disciplina, benché come interpretata dal d.l. Peraltro, la piena libertà di prova facilita l'onere posto a carico dei presentatori.

<sup>48</sup> Secondo il Consiglio di Stato, gli elementi forniti dagli appellanti potevano al massimo dimostrare la presenza di un delegato del Pdl nei locali del tribunale entro l'orario stabilito, ma non erano idonei a provare anche il possesso entro il medesimo termine della documentazione prescritta per la presentazione della lista. Gli appellanti hanno lamentato che si sarebbe trattato di una *probatio* diabolica, non essendo possibile dimostrare a distanza di due settimane il contenuto della documentazione che i delegati avevano con sé alla scadenza del termine del 27 febbraio 2010. Al riguardo, tuttavia, il collegio giudicante ha osservato che nella cartella con i documenti per la presentazione della lista del Pdl, non erano presenti tutti i documenti richiesti, mancando, in particolare, l'atto principale della dichiarazione di presentazione della lista provinciale, le dichiarazioni di accettazione delle candidature e di collegamento delle liste provinciali con una

la necessità della sola prova della presenza nei locali del tribunale all'orario prescritto, non può, ad avviso del Consiglio di Stato, ritenersi raggiunta la prova della sussistenza di una delle condizioni, richieste dall'art. 1, comma 1 del d.l. 29 del 2010 e richiamate dal comma 4 della stessa disposizione ai fini della presentazione della lista entro il nuovo termine fissato dal citato decreto<sup>49</sup>.

---

regionale, i certificati elettorali dei candidati, il modello del contrassegno della lista e la indicazione dei due delegati autorizzati a designare i rappresentanti della lista (verbale di acquisizione richiamato nella decisione dell'Ufficio circoscrizionale del 9 marzo e dato pacificamente ammesso dalle parti anche in sede di camera di consiglio).

<sup>49</sup> Tale conclusione è smentita da G. VIRGA, in *op. cit.*, ad avviso del quale se l'ordinanza in rassegna appare convincente nella parte in cui afferma che le disposizioni contenute nel d.l. 29/2010 si applicano, per la loro natura dichiaratamente interpretativa in tutte le regioni, compreso il Lazio, non sembra, invece, del tutto persuasiva laddove asserisce che, anche a seguito del decreto, occorra fornire la prova della completezza della documentazione entro l'orario previsto per la presentazione. Per l'autore, infatti, sotto questo profilo l'ordinanza del Consiglio di Stato cade in contraddizione, posto che nel caso di riapertura dei termini, deve ritenersi, per principio generale, che la completezza della documentazione stessa vada accertata in relazione alla nuova data fissata per la presentazione e non già a quella originariamente stabilita.

### **3.3 Il contenzioso costituzionale: i ricorsi delle regioni Lazio, Piemonte e Toscana**

#### **3.3.1 Il ricorso n. 43/2010 della Regione Lazio**

La **Regione Lazio** è stata la prima<sup>50</sup> a sollevare la questione di legittimità costituzionale del decreto salva-liste dinanzi alla Consulta<sup>51</sup>, non solo in quanto asseritamente lesivo della propria competenza a disciplinare, nel dettaglio, la materia delle elezioni regionali ex art. 122, primo comma, Cost., ma anche perché concretamente volto a interferire con le già indette elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.

Dopo aver delineato, in sede di ricorso, il quadro normativo in materia elettorale anche alla luce degli indirizzi espressi dalla Corte costituzionale nel merito, la Regione Lazio ha lamentato l'esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente dell'elezione dei consigli regionali, l'interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e fittiziamente interpretative, e con le elezioni regionali già indette, il contrasto con la normativa regionale, nonché l'alterazione della *par condicio* tra le diverse liste in conseguenza della riammissione della lista del Pdl nel collegio elettorale della Provincia di Roma. La ricorrente ha, altresì, denunciato la lesione del principio di ragionevolezza, la violazione della funzione giurisdizionale e delle garanzie del giusto processo, la lesione del principio dell'uguaglianza del voto, la violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale, nonché la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza della decretazione d'urgenza.

A sostegno delle argomentazioni addotte nell'istanza cautelare nel giudizio di legittimità, la regione ricorrente ha, tra l'altro, osservato che:

- in ossequio al principio di continuità, le disposizioni legislative dello Stato continuano a trovare applicazione nelle materie di competenza regionale sino a quando non intervengano le disposizioni dettate dai legislatori regionali e che, pertanto, resta ferma la preclusione al legislatore statale di legiferare con disposizioni di dettaglio nelle materie di competenza concorrente;
- che le previsioni di dettaglio poste da queste leggi non possono essere modificate, a causa del sopravvenuto trasferimento della competenza legislativa alle regioni ex art. 122 Cost., e non possono neppure essere interpretate autenticamente, dal momento che tale tecnica è «un aspetto del potere di legiferare»;

---

<sup>50</sup> In data 7 marzo 2010, la Giunta della Regione Lazio ha promosso la questione di legittimità costituzionale del d.l. 29/2010 per violazione dell'art. 122, comma primo, Cost., il quale riserva alla legge regionale la disciplina delle elezioni regionali; dell'art. 72, comma quarto, Cost., per essere il decreto-legge intervenuto in materia elettorale, essendo ciò inibito sia dal citato art. 72 sia dall'art. 15 della legge 400/1988; dell'art. 77, comma secondo, Cost., per avere il governo fatto ricorso a una decretazione di urgenza asseritamente interpretativa e retroattiva; degli artt. 3 e 48 Cost., per l'irragionevole disciplina indotta dal decreto, per di più aggravata dall'autoqualificazione di decreto-legge "interpretativo" e dell'art. 111 Cost., avendo il decreto-legge in questione alterato le garanzie costituzionali del giusto processo, incidendo retroattivamente e unilateralmente su procedimenti giurisdizionali in corso, con ciò anche alterando la garanzia del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.). La delibera della Giunta della Regione Lazio che dispone il ricorso alla Corte costituzionale contro il decreto in parola è consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/allegati/ricorso\\_lazio.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/allegati/ricorso_lazio.pdf).

<sup>51</sup> Il testo del ricorso n. 43 promosso dalla Regione Lazio è stato pubblicato sulla Gazzetta della Corte Costituzionale n. 13 del 31 marzo 2010.

- che la Regione Lazio ha esercitato la competenza attribuitale dall'art. 122, primo comma, Cost., approvando la legge 2/2005.

Passando, poi, ad analizzare un ulteriore profilo di incostituzionalità del decreto, con particolare riferimento all'ordinamento regionale, la regione ha precisato il carattere recettizio del recepimento operato dalla l.r. 2/2005 (art. 1) «per quanto non espressamente previsto» alla legge 108/1968 e alla legge 43/1995 e successive modifiche e integrazioni.

Per la ricorrente, attraverso tale rinvio<sup>52</sup>, “il legislatore regionale ha inteso introdurre una disciplina materialmente identica a quella richiamata (apportandovi alcune modifiche), che esclude ogni successiva modificazione della stessa. È, infatti, chiaro che il legislatore regionale non può aver inteso introdurre un meccanismo di rinvio dinamico, che - comportando l'automatico recepimento nell'ordinamento regionale di successive norme, anche di dettaglio, statali - si risolverebbe in un'anomala e illegittima «abdicazione» alle proprie competenze costituzionalmente garantite.”

Pertanto, proprio perché la Regione Lazio ha regolato con una propria disciplina le elezioni del Consiglio e del Presidente è evidente che, seppure materialmente identica (tranne che per alcune modifiche) a quella recata, all'epoca della loro entrata in vigore, dalle citate leggi statali, la medesima disciplina può essere modificata o interpretata, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., dal solo legislatore regionale.

Il rinvio è, dunque, di natura tale da rendere la disciplina regionale immune da successivi mutamenti normativi in ambito statale.

Tuttavia, a parere della regione, l'intervento legislativo contestato - che introduce una (fittizia) interpretazione della disciplina di dettaglio previgente, recepita dalla legge regionale -, pretende d'incidere sulla concreta portata di quest'ultima, così eludendo il limite postogli dalla citata disposizione costituzionale<sup>53</sup>. Anzi, per la ricorrente la portata innovativa del provvedimento censurato rende ancora più grave e marcata l'invasione nella sfera riservata al legislatore regionale e, dunque, la violazione dell'art. 122 Cost..

Con particolare riferimento alla Regione Lazio, la ricorrente ha poi osservato che l'effettivo carattere innovativo del decreto-legge impugnato implica addirittura la sostituzione, e non solo l'interpretazione (cosa già illegittima di per sé) della disciplina regionale, in aperta violazione dell'art. 122 Cost..

La regione ha, inoltre, ravvisato la violazione degli artt. 3, 24, 25, 48, 102, 104 e 111 Cost.: a causa del fittizio esercizio della potestà di interpretazione autentica da parte del legislatore statale, finalizzato, in realtà, a interferire con giudizi pendenti in vista della riammissione di liste escluse dalla competizione elettorale, il decreto-legge ha contravvenuto al principio di ragionevolezza, ha vulnerato la funzione giurisdizionale e le garanzie del giusto processo e ha leso, altresì, l'eguaglianza del voto.

Il legislatore statale, infatti, attribuendo carattere interpretativo a disposizioni che hanno invece portata innovativa snatura la funzione tipica dell'interpretazione

<sup>52</sup> A supporto di tale spiegazione, il ricorso evoca l'analoga disposizione prevista dalla legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1, sulla quale la Corte si è pronunciata con la nota sentenza n. 196/2003.

<sup>53</sup> Invero, per la ricorrente, il trasferimento della competenza legislativa alle regioni comporta la preclusione al legislatore statale del potere di legiferare in materia - se non per introdurre i principi fondamentali della stessa - e quindi anche di dettare un'interpretazione autentica della disciplina di dettaglio previgente, applicabile anche alle regioni che non si sono dotate di una propria legge in forza del principio di continuità.

autentica, con il connaturato effetto retroattivo, oltrepassando i limiti della ragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 155/1990).

L'esercizio della funzione legislativa deve, invece, risolversi, anche in sede d'interpretazione autentica, nella sola emanazione di norme generali e astratte, senza intralciare lo svolgimento della diversa funzione di interpretazione e applicazione della legge ai casi concreti, essendo questa riservata dalla Costituzione agli organi giudiziari.

Per questa ragione, il d.l. 29/2010 vulnera la funzione giurisdizionale e altera le garanzie del giusto processo in contrasto con gli artt. 24, 102, 104 e 111 Cost. (sentenza n. 397/1994)<sup>54</sup>. La ricorrente ha contestato, in proposito, l'adozione del decreto-legge censurato quando erano già pendenti, dinanzi ai giudici amministrativi, i ricorsi aventi a oggetto l'ammissibilità della lista del Pdl nella Provincia di Roma e del listino in Lombardia, con norme intenzionalmente preordinate a influire su tali giudizi, al fine di favorire la riammissione delle suddette liste.

Infine, la ricorrente ha evidenziato che il decreto-legge impugnato non solo viola gli artt. 3 e 48 Cost., in quanto l'uguaglianza del voto è garantita solo se, nel procedimento presupposto alla votazione, vi sia stata *par condicio*, ma lede anche gli artt. 72, quarto comma, e 77, secondo comma, Cost.. Da un lato, la riserva d'assemblea sancita in materia elettorale comporta che quest'ultima possa essere disciplinata esclusivamente dalla legge, intesa in senso formale, e non da altri atti aventi forza di legge; dall'altro, la vigenza da oltre quarant'anni del decreto-legge asseritamente interpretativo e la retroattività del provvedimento censurato testimoniano l'assenza, nella specie, dei presupposti di necessità e urgenza che soli legittimano il ricorso allo strumento del decreto-legge.

Nell'ordinanza n. 107/2010<sup>55</sup>, con la quale è stata respinta l'istanza cautelare promossa dalla Regione Lazio contestualmente al ricorso di incostituzionalità in via principale, il giudice delle leggi dà conto delle ragioni del governo<sup>56</sup>, il quale, oltre a eccepire la carenza di legittimazione della giunta regionale a proporre il ricorso, ha dedotto il difetto di competenza delle regioni in materia, negando che l'art. 122 Cost. assegni alle regioni potestà legislativa concorrente in relazione a tutta la materia elettorale: nel «sistema di elezione» non rientrerebbe, infatti, la disciplina del «procedimento elettorale», che afferisce, invece, all'«esercizio di funzioni amministrative statali chiaramente riconducibili all'ordinamento civile (modalità di

---

<sup>54</sup> Inoltre, secondo l'ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale, poiché le leggi di interpretazione autentica appartengono al genus delle leggi retroattive, incontrano i medesimi limiti, indipendentemente dal loro carattere effettivamente o fittiziamente interpretativo. Pertanto, esse sono costituzionalmente legittime solo se hanno natura extra-penale e a condizione che la retroattività non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, tra i quali vanno ricompresi la tutela dell'affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

<sup>55</sup> Maggiori cenni sui contenuti dell'ordinanza in commento sono contenuti nel paragrafo 3.4.

<sup>56</sup> Il governo ha, infatti, negato in capo alla giunta laziale il potere di promuovere il giudizio, atteso che, ai sensi dell'art. 45 dello statuto regionale, la giunta dimissionaria resta in carica limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto. Pertanto, in regime di *prorogatio*, la giunta dovrebbe limitarsi all'adozione di atti dovuti, ovvero imposti da circostanze straordinarie e urgenti, ma non potrebbe decidere di impugnare innanzi alla Corte una legge ritenuta invasiva della propria competenza ai sensi dell'art. 127 Cost.. Contrariamente a tale argomentazione, la Corte ha, invece, ritenuto ammissibile il ricorso, negando l'infondatezza dell'eccezione proposta dallo Stato, in quanto il potere di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via principale è riconosciuto in capo alle regioni direttamente dall'art. 127, secondo comma, Cost., entro un termine perentorio. Del resto, in un caso analogo, concernente i poteri di un governo dimissionario, la Corte aveva già affermato che «l'urgenza determinata dalla perentorietà del termine» rende incontrovertibile che la deliberazione di promuovere questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., adottata a tutela di un obiettivo interesse generale, rientra tra gli atti assumibili dal governo stesso (sentenza n. 119/1966).

sottoscrizione delle candidature, autenticazione delle firme) e ad altre che riguardano i rimedi amministrativi e giurisdizionali delle decisioni di esclusione e ammissioni di candidati e liste», con riferimento anche alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. l), su giurisdizione e norme processuali.

Invero, le funzioni previste dagli artt. 8, 9 e 10 della legge 108/1968 sono attribuite a «uffici composti da magistrati», considerati «organi straordinari del Ministero dell'interno al quale viene imputata la responsabilità per l'attività svolta, anche con funzione di indipendenza». Anzi, il governo resistente ha aggiunto che la disciplina del procedimento elettorale posta in essere dalla legislazione nazionale sarebbe correlata anche alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e avrebbe, inoltre, valore di principio fondamentale ai sensi dell'art. 122 Cost..

La difesa erariale ha, inoltre, ribadito la natura interpretativa (e la conseguente efficacia retroattiva) delle disposizioni impugnate, spiegando che lo scopo del decreto-legge era quello di eliminare le incertezze e le controversie sorte anche in giurisprudenza sulle modalità di presentazione delle liste elettorali, con disposizioni destinate a valere non solo per le elezioni regionali del 2010, ma anche per le successive competizioni elettorali.

Il governo ha sostenuto, altresì, l'inammissibilità delle censure fondate sugli artt. 3, 24, 25, 48, 72, 77, 102, 104 e 111 Cost., in quanto estranee al riparto delle competenze normative tra Stato e regioni.

### **3.3.2 Il ricorso n. 45/2010 della Regione Piemonte**

Anche la **Regione Piemonte** ha deciso di impugnare il decreto 29/2010<sup>5758</sup>, in quanto il provvedimento interpretativo, seppur concretamente diretto al Lazio e alla Lombardia, è apparso suscettibile di poter essere applicato in futuro anche in Piemonte, che pure ha varato una propria legge elettorale<sup>59</sup>.

Come il Lazio anche il Piemonte ha lamentato, nel ricorso, l'esorbitanza del legislatore statale dalla potestà di stabilire i principi fondamentali nella materia concorrente dell'elezione dei consigli regionali, denunciando la violazione della relativa competenza legislativa regionale, l'interferenza nella correlata potestà regionale con l'adozione di norme di dettaglio, innovative e interpretative, nonché con le elezioni regionali già indette. Il Piemonte ha, altresì, condannato la mancanza di un'espressa

---

<sup>57</sup> Il ricorso n. 45 della Regione Piemonte è stato pubblicato sulla Gazzetta della Corte costituzionale n. 13 del 31 marzo 2010.

<sup>58</sup> Preliminarmente alla presentazione del ricorso, il Presidente della Giunta regionale ha richiesto alla Commissione di garanzia - organo indipendente previsto dall'articolo 91 dello statuto della Regione Piemonte - di pronunciarsi sulle problematiche poste dal d.l. 29/2010 "per quanto attiene ai rapporti fra fonti normative, statale e regionale, nella disciplina per l'elezione del Consiglio regionale e ai possibili punti di conflitto, avuto riguardo alla vigente legislazione piemontese". La suddetta Commissione, nel [parere](#) reso in data 7 aprile 2010, ha affermato che il decreto-legge di cui trattasi, "ad eccezione dell'art. 1 co. 3 per. 2, 3 e 4, può essere considerato invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali in materia di sistema di elezione regionale, se tale compressione della attribuzione non si considera a livello nazionale giustificata ex art. 77 co. 1 Cost.", sottolineando come a essa non spetti verificare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge, quanto piuttosto evidenziare i profili di sacrificio dell'autonomia politica regionale da rappresentare al legislatore, il cui bilanciamento è sindacabile solo dalla Corte costituzionale.

<sup>59</sup> Si tratta della legge regionale 29 luglio 2009, n. 21 recante "Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali".

«clausola di cedevolezza» di rispetto della divergente normativa regionale, la mancanza di coordinamento con le regioni con conseguente lesione del principio di leale collaborazione, la lesione del principio di ragionevolezza, l'uso improprio e irragionevole della decretazione d'urgenza, l'irragionevole violazione della riserva di legge in senso formale nella materia elettorale.

Più precisamente, il ricorso della Regione Piemonte denuncia l'illegittimità costituzionale del provvedimento in parola, artt. 1 e 2, per violazione dell'art. 122, comma 1, Cost., dell'art. 5, comma 1, della legge cost. 1/1999, degli artt. 70, 72, 76, 77, Cost., nonché degli artt. 5, 114, 117, Cost. e dei principi di ragione (art. 3, Cost.) e di leale collaborazione Stato-regioni (art. 120, Cost.), per aver lo Stato dettato in materia elettorale e con effetto per le elezioni in corso nuove disposizioni legislative di dettaglio in forma d'interpretazione autentica sebbene la potestà legislativa in materia sia già stata affermata in capo alla Regione Piemonte con l'entrata in vigore dell'art. 122, Cost., della legge cost. 1/1999, della legge statale di principio 165/2004 e, infine, della legge regionale Piemonte 21/2009.<sup>60</sup>

La ricorrente ha delineato le ragioni dell'immediata lesività del decreto-legge impugnato sulla competenza regionale a disciplinare il procedimento delle elezioni del 2010, richiamando innanzitutto la citata sentenza n. 196/2003, con la quale la Corte ha affermato che le leggi statali vigenti recanti disposizioni di dettaglio sul procedimento elettorale (che pure continuano a conservare la loro efficacia, in forza del principio di continuità, fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali approvate in conformità ai principi fondamentali dello Stato, indipendentemente se posti ex novo o ricavabili dalla legislazione preesistente) sono state «irrigidite in via transitoria» ex art. 5, comma 1, legge cost. 1/1999. Esse risultano, cioè, indisponibili allo stesso legislatore statale che le ha poste, poiché per norma costituzionale si è ormai affermata la potestà legislativa regionale ed è cessata quella statale di dettaglio, a prescindere dalla circostanza che in materia sia stata effettivamente emanata una legge regionale in tutto o anche solo in parte sostitutiva della preesistente legge statale.

Per la ricorrente, tale orientamento si afferma a maggior ragione ora in quanto non solo lo Stato ha già esercitato la sua residua potestà legislativa di principio, bensì in quanto la Piemonte ha approvato il suo nuovo Statuto (l.r. 1 /2005) nonché le norme sulla presentazione delle liste (l.r. 21/2009), che alla legge statale preesistente espressamente fanno rinvio (art. 9 della l. 108/1968 e art. 1, comma 3, della l. 43/1995).

A questo proposito, il Piemonte ha specificato nel ricorso in oggetto di aver impiegato, nell'emanazione della citata legge 21/2009 - che regola la presentazione delle liste per le elezioni regionali disciplinando autonomamente parte di quanto già in precedenza stabilito in via esclusiva dall'art. 9 della legge 108/1968 e dall'art. 1, comma 3, della legge 43/1995 - la tecnica del rinvio recettizio "nel quale è la legge di rinvio - nel caso quella regionale - a definire l'assetto normativo tra le due leggi, che preclude ad altri (nel caso lo Stato) ogni successiva diversa definizione - anche d'interpretazione autentica - proprio per l'esplicito richiamo della legge regionale ad un determinato testo di legge statale ... ed ancor prima per cessazione della potestà normativa statale in materia".

---

<sup>60</sup> Inoltre, ad avviso della ricorrente, poiché è solo con legge ordinaria che lo Stato può stabilire i principi fondamentali cui le regioni debbono attenersi con le proprie leggi elettorali, è da ritenersi precluso alla competenza legislativa statale il potere di porre in qualsiasi forma disposizioni di dettaglio, anche in via interpretativa della normativa nazionale preesistente, poiché ciò si risolverebbe in un esercizio attuale della cessata potestà legislativa di dettaglio in materia d'elezioni regionali che più non gli appartiene per scelta costituzionale (art. 122 Cost.).

Inoltre, ad avviso della ricorrente, poiché è solo con legge ordinaria che lo Stato può stabilire i principi fondamentali cui le regioni debbono attenersi con le proprie leggi elettorali, è da ritenersi precluso alla competenza legislativa statale il potere di porre in qualsiasi forma disposizioni di dettaglio, anche in via interpretativa della normativa nazionale preesistente, poiché ciò si risolverebbe in un esercizio attuale della cessata potestà legislativa di dettaglio in materia d'elezioni regionali che più non gli appartiene per scelta costituzionale (art. 122 Cost.).

La ricorrente ha, dunque, ravvisato l'illegittimità costituzionale della disciplina oggetto di ricorso anche nei confronti del Piemonte poiché il governo ha inciso sulla sfera di competenza legislativa regionale con disposizioni di dettaglio non accompagnate quanto meno da un'espressa «clausola di cedevolezza» di rispetto della «divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire» (sentenze n. 401/2007 e n. 303/2003)<sup>61</sup>.

La regione ha, inoltre, contestato, in quanto lesiva della competenza regionale, anche la scelta del governo di utilizzare la forma del decreto-legge per l'emanazione delle norme in esame, poiché il relativo procedimento non contempla la possibilità di un coordinamento con le regioni, in palese violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), che impone allo Stato di sottoporre alle rappresentanze regionali (in particolare alla Conferenza Stato-regioni), nel rispetto delle procedure di consultazione e di garanzia proprie della legge ordinaria, le norme recanti principi come limite alla legislazione regionale concorrente. La violazione del principio si afferma, a maggior ragione, in caso di adozione di norme statali di dettaglio, emanate in materia di competenza regionale senz'alcuna clausola di cedevolezza.

La Regione Piemonte ha, altresì, evidenziato che la disposizione transitoria di legge costituzionale, riferendosi alle leggi ordinarie vigenti, impedisce espressamente allo Stato sia di adottare la forma della decretazione d'urgenza<sup>62</sup>, vietata per espressa disposizione di legge costituzionale speciale (legge cost. 1/1999, art. 5, comma 1), che completa il più generale principio costituzionale ex artt. 70, 72, 76, 77 Cost., sia di modificare le leggi vigenti «irrigidite in via transitoria».

L'illegittimità costituzionale del provvedimento impugnato risiede, a parere della ricorrente, anche nella violazione del principio di ragione (ex art. 3, Cost.), il quale impedisce una disciplina retroattiva o d'interpretazione autentica del procedimento elettorale già iniziato, a partire, dunque, dalla data d'indizione dei comizi elettorali.

La forma del decreto-legge, caratterizzandosi in termini di provvisorietà (art. 77, secondo comma, Cost.), non garantisce, in forza dell'aleatorietà che scaturisce dalla possibile non conversione in legge del provvedimento, uno svolgimento delle elezioni regionali in grado di assicurare il normale funzionamento di organi ed enti ritenuti costitutivi della Repubblica italiana (art. 114 Cost.). L'utilizzo della decretazione d'urgenza può, infatti, condurre a conseguenze difficilmente prevedibili e rimediabili,

---

<sup>61</sup> La ricorrente evidenzia come sia mutato l'indirizzo costituzionale rispetto al previgente art. 117 Cost. (per tutte, la sentenza n. 214/1985), in base al quale, invece, la legge statale in materia di potestà concorrente poteva contenere anche disposizioni di dettaglio che s'affermavano nei confronti delle regioni sino a quando queste ultime non avessero approvato la propria disciplina.

<sup>62</sup> Secondo la ricostruzione del Piemonte questo è il primo caso in cui lo Stato, dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, è intervenuto con decreto-legge su operazioni elettorali in corso nelle regioni italiane: in passato il governo si è espresso in materia elettorale mediante decretazione d'urgenza ex art. 77, Cost. solo per elezioni di carattere nazionale (referendum abrogativi ed elezioni di Camera e Senato) o di comuni e province (ad es. d.l. 6 aprile 1993, n. 97; d.l. 19 gennaio 1994, n. 41; d.l. 19 gennaio 1994, n. 41; d.l. 19 gennaio 1994, n. 42; d.l. 29 gennaio 1994, n. 73; d.l. 4 febbraio 1994, n. 88; d.l. 16 marzo 1995, n. 72; d.l. marzo 1995, n. 83; d.l. 10 marzo 1996, n. 12; d.l. 10 maggio 1996, n. 257).



non potendosi escludere che il Parlamento, in sede di conversione o con legge di sanatoria, ponga ulteriori norme retroattive in grado di destabilizzare ulteriormente, come nel caso di specie, i risultati elettorali (artt. 5 e 114 Cost.).

### **3.3.3 Il ricorso n. 52/2010 della Regione Toscana**

Infine, anche la **Regione Toscana** ha presentato ricorso avanti al giudice delle leggi, pur ritenendo che le disposizioni del d.l. 29/2010 non trovino, in realtà, applicazione nelle regioni che, come la Toscana stessa, si siano dotate di leggi elettorali disciplinanti il procedimento elettorale regionale in maniera completa e autosufficiente<sup>63</sup>.

Tuttavia, poiché siffatta interpretazione - che renderebbe inammissibile il ricorso in questione per carenza di interesse -, non è in realtà pacifica (in tal senso si è pronunciato il Tar Lazio, ma in senso difforme il Consiglio di Stato), la Regione Toscana ha deciso di proporre il ricorso nell'ipotesi in cui la normativa venga ritenuta applicabile anche alle regioni munite di una propria legge elettorale regionale.

In detta ipotesi, la Regione Toscana ha ravvisato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 29/2010 per violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., posto che le disposizioni impugnate, ove ritenute applicabili, interferirebbero comunque con le leggi regionali in materia, visto che il legislatore nazionale non può intervenire in un ambito materiale ormai affidato dalla Costituzione al legislatore regionale.

Né, ad avviso della regione, può essere eccepito che le disposizioni censurate dettino principi fondamentali della materia, con conseguente applicabilità anche alle regioni che hanno formato la materia stessa ex art. 122, primo comma, Cost.. La tesi sembra non fondata, in quanto le disposizioni di cui trattasi appaiono alla ricorrente norme autoapplicative, puntuali e di dettaglio: poiché le disposizioni in parola riaprono i termini di presentazione delle liste, introducendo, dunque, una sanatoria e dettano le modalità per l'autenticazione delle firme, ammettendole, di fatto, tutte senza alcun controllo, le stesse risultano prive di quei caratteri di astrattezza e generalità che devono contraddistinguere i principi fondamentali. Né si tratta, per la regione, di disposizioni che esprimono scelte fondamentali.

Per la Toscana, infine, i vizi denunciati non possono ritenersi superati in relazione all'autoqualificazione in senso interpretativo del decreto-legge, poiché non solo tale definizione non corrisponde alla reale sostanza del contenuto delle norme impugnate, ma soprattutto in quanto la lesione di competenza sussisterebbe anche nel caso in cui le norme fossero ritenute realmente interpretative, posto che anche queste ultime sono espressione di una potestà legislativa che, nella materia elettorale regionale, è ammessa in capo al legislatore statale solo nei limiti dei principi fondamentali della materia e tale carattere non appare ravvisabile, a parere della ricorrente, negli articoli 1 e 2 in oggetto.

---

<sup>63</sup> Il ricorso n. 52 della Regione Toscana è stato pubblicato sulla Gazzetta della Corte Costituzionale n. 16 del 21 aprile 2010.

### 3.4 L'ordinanza n. 107/2010 della Corte costituzionale

Con [ordinanza 18 marzo 2010 n. 107](#)<sup>64</sup>, la Consulta ha respinto, senza entrare nel merito delle censure avanzate, l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del d.l. 29/2010 proposta dalla Regione Lazio con il ricorso n. 43/2010 nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge<sup>65</sup>.

Le ragioni del rigetto risiedono sulla mancanza del presupposto del *periculum in mora*<sup>66</sup>, in quanto:

- anche l'eventuale sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato non avrebbe potuto rimuovere in via definitiva la condizione di precarietà caratterizzante l'imminente competizione elettorale, in ragione della vigenza di un decreto-legge non ancora convertito e al momento oggetto di ulteriore ricorso in via principale dinanzi alla Corte;
- in particolare, tale condizione, in sé suscettibile di generare gravi incertezze che si sarebbero potute ripercuotere sull'esercizio di diritti politici fondamentali e sull'esito stesso delle elezioni, sarebbe rimasta con identica gravità, ove fosse stata accolta la domanda cautelare;
- la sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato, nel caso in cui il giudizio costituzionale si concludesse definitivamente con una pronuncia di non fondatezza, ovvero di inammissibilità, potrebbe produrre un danno analogo, per qualità e intensità, ai diritti e agli interessi implicati dallo svolgimento delle elezioni, a quello che deriverebbe, in senso uguale e contrario, dall'applicazione delle disposizioni censurate.

Con l'ordinanza in rassegna non si è esaurito il controllo di legittimità costituzionale del decreto-legge 29/2010: pare, infatti, utile ricordare che il giudice delle leggi deve ancora svolgere la verifica di conformità del citato provvedimento ai parametri costituzionali indicati nei ricorsi presentati, al momento, dalle regioni Lazio, Piemonte e Toscana. Come già anticipato, l'esito di detto scrutinio non potrà non avere delle implicazioni sulla futura attività legislativa delle regioni in materia elettorale.

---

<sup>64</sup> In ordine alle disposizioni che regolano l'incidente cautelare anche in relazione alla sospensione di un decreto-legge, si segnala il contributo di A. VUOLO, *Il crollo di un altro antico feticcio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>65</sup> Con l'istanza cautelare, presentata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953 recante "*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*", la Regione Lazio ha chiesto alla Corte di sospendere l'esecuzione delle norme impuginate, a causa del grave e irreparabile pregiudizio che sarebbe derivato all'interesse pubblico al regolare svolgimento delle elezioni regionali nel caso in cui le consultazioni si fossero svolte sulla base di norme suscettibili di declaratoria di incostituzionalità. Qualora, infatti, la lista del Pdl fosse stata ammessa ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 29/2010, la declaratoria d'incostituzionalità di tale articolo avrebbe potuto travolgere, invalidandolo, il risultato elettorale, con conseguente grave pregiudizio sia per la regione, sia per i cittadini elettori.

<sup>66</sup> In conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza, il provvedimento sospensivo previsto dall'art. 40 della citata legge 87/1953 può essere adottato se vi sia concomitanza di due requisiti, il *periculum in mora* e il *fumus boni iuris*; il difetto di anche uno soltanto di essi provoca il rigetto della relativa istanza.

## 4. La dottrina

### 4.1 La natura interpretativa del decreto-legge

Inevitabilmente vivace è risultato il dibattito dottrinale scaturito a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 29/2010 in merito alle sue implicazioni giuridiche e, più in particolare, alla legittimità costituzionale di tale provvedimento.

Tralasciando valutazioni di ordine politico-istituzionale<sup>67</sup> inerenti la necessità o, quantomeno, l'opportunità della soluzione adottata<sup>68</sup> per risolvere quello che da tanti è stato definito un "pasticcio"<sup>69</sup> teso a incidere su norme che "non sembra abbiano dato luogo, nel passato, a particolari dubbi interpretativi, con formulazioni che andrebbe valutata l'opportunità di chiarire"<sup>70</sup>, una prima questione affrontata dalla dottrina riguarda la **qualificazione in senso interpretativo** del decreto in esame, invero scarsamente condivisa.

Premesso che la nozione di legge interpretativa appare decisamente controversa<sup>71</sup>, appare utile richiamare in proposito la consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale qualifica la categoria delle leggi di interpretazione autentica per il fatto che esse si limitano "ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (si veda anche la sentenza n. 274 del 2006), senza, peraltro, che siffatta operazione debba essere necessariamente volta a comporre contrasti giurisprudenziali, ben potendo il legislatore precisare il significato di norme in presenza di indirizzi omogenei (sentenze n. 374 del 2002, n. 29 del 2002 e n. 525 del 2000)" (sentenza n. 74 del 2008, ma anche, tra le tante, sentenza n. 234 del

---

<sup>67</sup> Interessanti riflessioni si percorrono in merito nel contributo di A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>68</sup> Alla stregua di A. RESCIGNO e V. ONIDA, anche A. PIZZORUSSO, tutti intervenuti nel *Forum di discussione* aperto sui problemi di costituzionalità del d.l. 29/2010, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), ritiene che l'ipotesi di rinvio delle elezioni, con connessa riapertura dei termini, anche stabilito mediante lo strumento del decreto-legge, avrebbe dovuto costituire l'alternativa adottata dal governo.

Il dibattito parlamentare avrebbe rappresentato il luogo naturale nel quale, ad avviso di AZZARITI, *op. cit.*, le decisioni sulla questione avrebbero dovuto essere assunte.

<sup>69</sup> Si vedano, ad es., G. VIRGA, *op. cit.*, e A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>70</sup> Detta riflessione si rinviene nel dossier a cura del Servizio Studi della Camera, *Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione - D.L. 29/2010 - A.C. 3273, Dossier n. 74 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge - 11 marzo 2010*, disponibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). In particolare, il dossier suggerisce l'opportunità di chiarire la formulazione del comma 1 dell'art. 1, con specifico riguardo: 1) alle modalità di prova da parte dei delegati di essere "muniti della prescritta documentazione" (la presenza fisica, ai sensi del secondo periodo, può essere provata con ogni mezzo idoneo); 2) alla previsione che i delegati "abbiano fatto ingresso nei locali del tribunale", con riguardo sia all'espressione "abbiano fatto ingresso" sia ai "locali del tribunale" (la disposizione vigente si riferisce specificamente alla cancelleria del tribunale, come ufficio competente alla ricezione delle liste); 3) alla necessità di completare la disposizione con il riferimento alle modalità e ai termini per l'effettiva presentazione delle liste. In merito alla formulazione del comma 2 dell'articolo 1, nel citato dossier si propone di valutare l'opportunità di chiarire se ci si intenda riferire esclusivamente alla documentazione prevista dall'articolo 9 della legge 108/1968 ovvero anche a ulteriori elementi informativi presentabili a discrezione dei delegati.

<sup>71</sup> A. D'ALOJA, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), citando autorevole dottrina, pone in evidenza come all'attività interpretativa corrisponda, di fatto, una produzione normativa: quando, infatti, il legislatore, tra una pluralità di significati, ne seleziona uno, escludendo gli altri anche se compatibili con l'enunciato oggetto di interpretazione, non opera una modifica del diritto vigente attraverso l'abrogazione implicita o tacita degli altri significati esistenti?

Sulla stessa linea S. PRISCO, *Decretazione d'urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), il quale osserva che le leggi interpretative sono sempre, in verità, innovativo-retroattive, poiché anche solo inibire interpretazioni prima possibili significa produrre un risultato nuovo. Tuttavia, pur non demonizzandone l'uso, rammenta l'importanza di rispettare i vincoli correlati al loro ricorso.

2007). Pertanto, il legislatore “ha il potere di precisare il significato di norme al fine di vincolare - purché la portata retroattiva non violi altri principi costituzionali - il significato loro ascrivibile a una delle possibili varianti di senso del testo originario” (sentenza n. 26 del 2003), “nel novero delle esegesi plausibili” (sentenza n. 291 del 2003).

La Consulta considera, dunque, la legge di interpretazione autentica tale se “seleziona”, nel rispetto dei “limiti che incontra la sua portata retroattiva, alla luce del principio di ragionevolezza” (sentenza n. 525 del 2000), un “contenuto plausibilmente già espresso” dalla disposizione “interpretata” (sentenze n. 234 del 2007 e n. 274 del 2006)<sup>72</sup>.

È innegabile che in una medesima disposizione possa convivere una pluralità di significati normativi; la conseguente *polisemicità* può, inevitabilmente, generare conflittualità interpretative e contrasti applicativi anche in sede giurisdizionale in grado di sollecitare un intervento da parte dell'autore dell'atto il quale, al fine di spiegare la *ratio* della disposizione contestata, sceglie tra i possibili e molteplici significati alternativi uno compiutamente già presente.

L'immissione nell'ordinamento giuridico di norme interpretative risponde, pertanto, a un'esigenza chiarificatrice e appare funzionale alla definizione di un'interpretazione già ricavabile dal testo, sebbene non l'unica desumibile. Anzi, la coesistenza di molteplici potenzialità normative è attestata da pronunce giurisprudenziali divergenti o da difformi comportamenti sul piano amministrativo e, comunque, da una comprovata ed eventualmente diffusa incertezza interpretativa.

Invero, stante l'assenza, negli ultimi quarant'anni di vigenza della legge 108/1968, di effettivi contrasti giurisprudenziali, di dubbi applicativi e di incertezze evidenziate dall'esperienza relative alle procedure oggetto di interpretazione, per alcuni commentatori il decreto-legge 29/2010 non rappresenta *tout court* una norma interpretativa volta a fornire delucidazioni, bensì una norma nuova, modificativa e in parte integrativa di quella esistente<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> La più risalente giurisprudenza costituzionale in materia, richiamata da M. CALAMO SPECCHIA, che ha partecipato al citato *Forum di discussione* su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), si rinviene nella sentenza n. 123 del 1987, nella quale la Corte ha indicato quale compito del legislatore-interprete quello di fornire il significato vero e autentico a una disposizione preesistente. Con le sentenze n. 155 del 1990 e n. 397 del 1994, la Corte ha, invece, specificato che “la funzione dell'interpretazione autentica è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili con il tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative, sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto voluta dal legislatore”. La Corte costituzionale con la sentenza n. 455 del 1992 ha indicato, altresì, le caratteristiche fondamentali della legge interpretativa affermando che “va riconosciuto il carattere interpretativo ad una legge, la quale, fermo restando il testo della norma interpretata, ne chiarisca il significato normativo e privilegi una delle tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo sia espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplica il significato e che rimangono entrambe in vigore. Le due norme si sovrappongono e una, la successiva, non elimina l'altra, la precedente. Il legislatore, con un'operazione ermeneutica, introduce nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti il significato da lui dato alla norma precedente che resta in vigore”. Pertanto, per CALAMO SPECCHIA, la legge interpretativa si contraddistingue per i seguenti elementi: la permanenza del testo interpretato; la scelta tra vari possibili significati; la coesistenza delle due norme e la loro sovrapposizione senza alcun effetto abrogativo; un carattere innovativo intrinseco, in quanto si eliminano tutti gli altri possibili significati diversi da quello scelto dal legislatore; l'obbligatorietà *erga omnes* e la retroattività della norma interpretativa. Procedendo nella ricognizione della giurisprudenza costituzionale, l'autrice menziona anche l'ordinanza n. 480 del 1992, con cui la Corte ha precisato che presupposto dell'interpretazione autentica non è solo una disposizione contenente un contrasto interpretativo effettivo, ma anche quella che presenta un contrasto virtuale.

<sup>73</sup> Così M. VILLONE, nell'articolo “*Perché è incostituzionale*” pubblicato su *Il Manifesto* del 7 marzo 2010, p. 1, ma anche M. CARLI, O. CHESSA e A. PACE, tutti partecipanti al *Forum di discussione* su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Per S. MANGIAMELI, sempre nel suddetto *Forum di discussione*, il decreto-legge in esame è una fonte che innova al diritto oggettivo e che attraverso la nozione di interpretazione veicola norme nuove e molto spesso diverse da quelle che dichiara di interpretare.

Pertanto, a nulla rileva la proclamata qualificazione in termini interpretativi del d.l. in questione a opera del governo<sup>74</sup>. Infatti, malgrado detta autoqualificazione<sup>75</sup>, un contenuto innovativo del citato provvedimento è riconosciuto in via pressoché generale dalla dottrina<sup>76</sup>.

Per converso, anche in virtù delle indicazioni fornite nel corso degli anni dalla Corte costituzionale, è stata riscontrata una natura interpretativa solo in alcune disposizioni del decreto o in parti di esse e, più precisamente:

- nel comma 2, articolo 1, del decreto, il quale, chiarendo il senso di norme preesistenti, nega rilievo a irregolarità riferibili alle sottoscrizioni delle liste e riduce le formalità richieste. Rispetto a quest'ultima previsione va, tuttavia, precisato che la chiarificazione della norma in esame è già contenuta nel testo unico in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000)<sup>77</sup>, prevedendo soluzioni diverse da quelle poi proposte dal decreto-legge<sup>78</sup>;

---

Ad avviso di A. ANZON DEMMIG, anch'essa nel citato *Forum*, il preteso e insistito carattere interpretativo del decreto rileva al solo fine di mascherare l'operazione di condizionamento dei giudizi pendenti e di sanatoria *ex post* di comportamenti illegittimi, facendo credere che l'interpretazione resa obbligatoria dal decreto fosse già presente e desumibile dalle disposizioni interpretate (così che, in definitiva, i presentatori delle liste si sarebbero conformati a tale interpretazione). Per CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, il decreto-legge 29/2010 si configura non come un atto normativo di interpretazione autentica volto a precisare tra diverse interpretazioni giurisprudenziali quella più conforme alla *voluntas legis* ma come una fonte del diritto "novativa", la quale, modificando il significato normativo di una disposizione talmente tecnica da non suscitare dubbi in merito all'esistenza di molteplici virtualità interpretative, sostituisce abrogandola la precedente. Per la commentatrice il legislatore d'eccezione ha adottato una disciplina della procedura di presentazione delle liste diversa da quella prevista dalla l. 108/1968:

- a) modificando i termini orari: l'assolvimento dei termini orari attraverso non il deposito delle liste ma la mera presenza nei locali, da provare con ogni mezzo idoneo, è disposizione ben diversa dal termine imposto a pena di decadenza per la presentazione delle liste;
- b) stabilendo un'eccezione alle regole imposte per l'autenticazione delle firme;
- c) precisando la natura definitiva delle decisioni di ammissione delle liste, con possibilità di ricorso giurisdizionale amministrativo;
- d) fissando nuovi termini per la pubblicazione delle liste e delle candidature, limitatamente alla tornata elettorale in corso.

<sup>74</sup> RUGGERI, *op. cit.*, definendo infedele l'autoqualificazione del d.l. 29/2010 in termini di interpretazione autentica, afferma che, in virtù del suo contenuto, l'atto contraddice il nome che porta, risultando viziato anche già solo per questa ragione.

Per A. PIZZORUSSO, nella sede del citato *Forum*, tale autoqualificazione, stante l'efficacia retroattiva dei provvedimenti interpretativi, sottende la volontà del legislatore d'eccezione di legittimare la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 1 del d.l. 29/2010, che stabilisce l'applicabilità del decreto anche alle elezioni regionali del 2010.

<sup>75</sup> Per STAIANO, invece, come si evince dal suo contributo nel menzionato *Forum*, il dibattito sulla natura interpretativa del d.l. 29/2010 è forse connotato da qualche eccesso di tono, poiché, secondo la Corte costituzionale, "non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25" (sent. n. 374 del 2002, cit.); quindi "il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano, chiarendola, la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norma innovativa con efficacia retroattiva ..." (sent. n. 274 del 2006).

<sup>76</sup> In realtà, anche le regioni Lazio, Piemonte e Toscana, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale avanti la Corte costituzionale, hanno asserito nei rispettivi ricorsi, la natura innovativa della disciplina dettata dal provvedimento in commento. In particolare, per il Lazio il decreto-legge 29/2010 non assegna alle disposizioni pretesamente interpretate un significato in esse già contenuto, facendo, invece, valere un significato diverso da quello desumibile dal loro testo originario, di fatto abrogandole e sostituendole - con efficacia retroattiva - con norme nuove e diverse.

<sup>77</sup> Le modalità di autenticazione risultano attualmente disciplinate dall'art. 21, comma 2, del DPR 445/2000 recante "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*". Più precisamente, l'art. 9 della l. 108/1968 rinvia, in merito all'autentica, all'art. 14 della legge 53/1990. Tale articolo non solo indica i soggetti competenti ad autenticare la sottoscrizione delle liste, ma - tramite il rinvio all'art. 20, comma 3, della legge 4 gennaio 1968, n. 15 - stabilisce che il pubblico ufficiale che autentica «deve indicare le modalità di identificazione, la data e il luogo della autenticazione, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio». L'art. 21, comma 2, del DPR 445/2000 (che, all'art. 77, ha abrogato la legge 15/1968), ha ribadito che «(...) il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio».

- nel comma 3, articolo 1, del medesimo decreto, nella sola parte in cui ammette il ricorso immediato al giudice amministrativo contro le decisioni dell'Ufficio elettorale, giacché è emersa una divergenza nella giurisprudenza (quella della citata adunanza plenaria del Consiglio di Stato - [sentenza n. 10/2005](#) - che esclude l'impugnabilità immediata, ammettendo i ricorsi contro gli atti lesivi del procedimento elettorale solo dopo la proclamazione degli eletti<sup>79</sup>-, contrastata, in particolare, da quella della Corte costituzionale, [ordinanza n. 90/2009](#))<sup>80</sup>.

---

Ad avviso di C. FUSARO, *A proposito del D.L. 29/2010: un approccio laico*, in [www.astrid-online.it](#), l'interpretazione governativa sembra, però, limitare la portata applicativa della disposizione citata. Poiché essa "trasforma" i requisiti previsti in materia di sottoscrizioni, l'autore, pur considerandone condivisibile la sostanza, la giudica una disposizione dal contenuto normativo oggettivamente innovativo.

Anche per A. CERRI, intervenuto nel *Forum di discussione* su [www.astrid-online.it](#), non sembra assumere rilievo interpretativo una disposizione che impone di ritenere autentiche delle firme, in mancanza di una precisa individuabilità dell'autorità autenticante, del luogo e della data dell'autenticazione e che, in carenza di questi elementi, dispone che l'autenticità delle firme possa essere complessivamente dedotta in modo univoco dalla documentazione prodotta.

Pure la Regione Lazio concorda, come emerge dal già citato ricorso n. 43/2010, sulla natura innovativa della disposizione in esame nella parte in cui "trasforma" la carenza delle forme richieste *ad substantiam* per la validità dell'autenticazione in un'irregolarità meramente formale. Per la regione, che richiama in merito un consolidato indirizzo giurisprudenziale, è sempre stato pacifico che la regolarità delle operazioni di autenticazione costituisca un passaggio essenziale della presentazione della lista, teso a garantire che la sottoscrizione della stessa corrisponda effettivamente alla volontà della frazione di elettorato e che «sia la firma del soggetto che procede all'autenticazione, sia la data ed il luogo in cui la stessa è effettuata sono richieste *ad substantiam* per il raggiungimento dello scopo al quale è preordinato l'atto accertativo, consistente nel provare la verità dei fatti dichiarati, e che quindi devono ritenersi elementi essenziali dell'attività certificativa svolta dal pubblico ufficiale, sicché il difetto dei suddetti requisiti determina la nullità dell'autenticazione delle firme dei sottoscrittori della lista e la sua ricusazione, da reputarsi insanabile, in quanto ogni eventuale successiva produzione integrativa finirebbe col frustrare la imprescindibile esigenza di certezza perseguita dall'atto» (così, da ultimo, Tar Campania-Napoli, Sez. II, n. 3017/2009, che conferma il costante orientamento dei giudici amministrativi a partire dalla decisione del Consiglio di Stato n. 470/1979).

Invece, A. VIGNERI, nell'intervento nel già richiamato *Forum*, pur segnalando che non risultano esserci stati particolari conflitti in sede giurisprudenziale sui requisiti per l'autenticazione delle firme, dove, in via prevalente, si è ritenuto che tutti i requisiti dovessero coesistere, non "apparendo lecito distinguere tra requisiti essenziali e requisiti meramente formali", considera di carattere interpretativo la disposizione in esame, in base alla quale, in presenza di determinate condizioni, possono anche mancare alcuni degli elementi prescritti dal DPR 445/2000.

Per B. G. MATTARELLA, anch'egli presente con un contributo nel citato *Forum*, il comma 2 dell'articolo 1 può essere considerato solo parzialmente interpretativo, nella parte, cioè, in cui nega rilievo a irregolarità che potrebbero non averne anche in base alle norme vigenti (ad es. la non leggibilità del timbro o della qualificazione dell'autenticante, se desumibili da altri elementi della documentazione), ma non in quella in cui riduce le formalità dell'autentica, richieste dal testo unico della documentazione amministrativa: queste previsioni, infatti, dettano una soluzione diversa da quella imposta dalle norme previgenti.

Appaiono, altresì, degne di note le riflessioni svolte da L. D'ANGELO, *Il decreto "salva liste" e la problematica retroattività di un effetto legale di autenticazione delle firme degli elettori*, in [www.forumcostituzionale.it](#), ad avviso del quale un'autenticazione invalida non può "rivivere" per effetto di una norma di legge e dunque in virtù di una *factio iuris*, soprattutto perché l'autentica della firma degli elettori sulla lista dei candidati serve ad attribuire lo status di "candidato eleggibile", concretizzando un'attuazione del principio di democraticità/elettività di cui all'art. 1 Cost., a tutela del quale sono posti vincoli di tipo formale o procedurali. Per l'autore, tali vincoli, proprio perché posti a presidio di un valore costituzionalmente riconosciuto, non appaiono suscettibili, qualora non rispettati, di essere sostituiti mediante una *factio iuris*.

Va, infine, riportata l'opinione contraria di STAIANO, *op. cit.*, il quale non dubita del fatto che la disposizione di cui trattasi rechi l'interpretazione autentica delle norme legislative concernenti la sottoscrizione delle liste, accogliendo, rispetto all'annoso e ampio contenzioso sul tema innanzi ai giudici amministrativi, il principio della "strumentalità delle forme" (che propende per la presunzione del fisiologico compimento delle attività, secondo il principio di conservazione degli atti giuridici, salvo comminatoria di nullità ove espressamente stabilita dalla legge), in luogo di quello delle "forme sostanziali" (per cui opera la nullità insanabile dell'atto di presentazione delle candidature per vizi di forma), assumendo quindi una della "varianti di senso" consentite dalle disposizioni interpretate.

<sup>78</sup> Così AZZARITI, *op cit.*

<sup>79</sup> Il giudice amministrativo ha ribadito il suo orientamento anche da ultimo, con la [decisione 7 aprile 2010 n. 1942](#). In detta pronuncia, si riafferma che è inammissibile il ricorso elettorale diretto non già contro l'atto di proclamazione degli eletti, che costituisce il provvedimento finale del procedimento elettorale, ma contro i verbali relativi alle operazioni elettorali, costituenti atti infraprocedimentali. È, infatti, solo l'atto di proclamazione degli eletti l'unico avverso il quale sono proponibili i ricorsi contro gli atti relativi alle operazioni elettorali, come peraltro inequivocabilmente stabilito dall'art. 85, comma 11, del DPR 570/1960, il quale dichiara esplicitamente che i ricorsi vanno proposti entro 30 giorni dalla proclamazione degli eletti.

<sup>80</sup> In tal senso AZZARITI, *op cit.*. Anche per B. G. MATTARELLA, *op. cit.*, il comma 3 non è interpretativo nella parte in cui dispone che le decisioni di ammissione delle liste non sono revocabili o modificabili, in quanto si tratta di una deroga al principio generale dell'autotutela amministrativa.

Malgrado tali, parziali, concessioni negano, comunque, la natura meramente interpretativa dei commi 1 e 4 dell'articolo 1<sup>81</sup>. Con riguardo al primo dei commi menzionati la contestazione è motivata dal fatto che l'osservanza del termine orario si considera assolto non tramite l'atto di presentazione delle liste, come previsto dalla vigente normativa, bensì grazie al semplice ingresso nei locali del tribunale<sup>82</sup>. Rispetto all'interpretazione governativa non si può di certo non osservare che, non solo essa non appare implicita nella normazione preesistente, ma che sul punto non si è mai registrato alcun contrasto giurisprudenziale. In fin dei conti, la reale finalità risulta espressamente dal comma 4 dello stesso articolo 1, che stabilisce l'applicabilità della nuova previsione alle procedure già concluse, che hanno condotto all'esclusione delle liste laziali e lombarde<sup>83</sup>. La nuova normativa è intervenuta, dunque, al fine esplicito di riaprire i termini e tentare di sanare le irregolarità commesse<sup>84</sup>.

---

In considerazione del contenuto molteplice del comma 3, VIGNERI, *op. cit.*, ha, invece, condotto un'analisi approfondita e puntuale dell'intera disposizione, composta da quattro punti, cominciando con il rilevare la natura innovativa del primo di essi (*le decisioni di ammissione di liste dell'Ufficio centrale regionale sono definitive e non modificabili*), in quanto esclude l'annullabilità in sede di autotutela, prevista dalla legge generale sul procedimento, della decisione di ammissione dell'Ufficio centrale regionale. Parimenti innovativo appare all'autrice il contenuto del secondo punto (*contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al giudice amministrativo*): ciò che se ne deduce è che contro la decisione di ammissione dell'Ufficio circoscrizionale non è ammesso ricorso all'Ufficio regionale. Il comma 5 dell'articolo 10 della legge 168/1968 consente esclusivamente il ricorso amministrativo contro l'esclusione mentre la prassi applicativa ha autorizzato anche i ricorsi contro le ammissioni. L'interpretazione governativa, invece, pur aprendo esplicitamente al ricorso contro le decisioni di ammissione, ha di fatto soppresso la preliminare tutela amministrativa (ricorso all'Ufficio centrale regionale) consentendo il solo ricorso giurisdizionale. Soluzione, questa, non desumibile, per l'autrice, dal tenore della citata disposizione della legge 108. VIGNERI considera, inoltre, contrariamente ad altri, interpretativo il terzo punto del comma 3 (*contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce*), poiché la limitazione della ricorribilità da parte dei soli delegati della lista esclusa esprime un principio di economia processuale desumibile dal testo. Infine, l'autrice condivide la natura interpretativa del quarto punto del comma in commento (*contro la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al giudice amministrativo*) in considerazione del fatto che 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, in quanto renderebbe certamente illegittimo il risultato delle elezioni.

<sup>81</sup> Anche V. ONIDA propende, nel dibattito intercorso nel *Forum di discussione* in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), per la connotazione parzialmente innovativa del decreto, posto che attribuisce anch'egli carattere innovativo ai commi 1 e 4. Così pure P. JORI, *Brevi note sulle problematiche giuridiche connesse al tema dell'ammissibilità delle liste elettorali del PDL della Provincia di Roma, nelle elezioni regionali del Lazio*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), il quale ritiene che le disposizioni in esame aggiungano qualcosa di nuovo e di ulteriore alla fonte interpretata.

Per CECCANTI, *op. cit.*, si tratta di disposizioni dal carattere al meno in parte irragionevoli.

<sup>82</sup> Un abuso della funzione di interpretazione autentica è ravvisata anche da CELOTTO, *op. cit.*, il quale evidenzia come il primo comma dell'articolo 9 della l. 108/1968, nell'indicare la cancelleria del tribunale come luogo di presentazione delle liste, introduca "una nozione univoca che non abbisogna di funzione ermeneutica per essere individuata". L'innovazione discende, dunque, dall'estensione dei requisiti per ritenere assolto l'onere di presentazione della lista.

Per D'ALOJA, *op. cit.*, definire autentica l'interpretazione del comma 1 dell'articolo 1 rappresenta un esercizio di grande fantasia giuridica. Oltre alla constatazione che non sussiste traccia di tale interpretazione in alcun orientamento e precedente giurisprudenziale, la critica dell'autore investe anche l'aggiunta di significati modificativi, inediti e mai prospettati in rapporto alla struttura testuale originaria, interessati, in realtà, a interferire con la soluzione di una specifica controversia proprio perché fotografa una particolare vicenda.

Anche per STAIANO, *op. cit.*, il comma in argomento interviene ben oltre ogni possibilità interpretativa, stravolgendo la *ratio* stessa della disposizione di cui assume di voler compiere l'interpretazione, la quale risiede nella certezza e nella perentorietà del termine. Secondo la previsione dell'autore sarà, anzi, l'innovazione, posta in lesione di ogni ragionevolezza, a necessitare, in futuro, di un'opera di interpretazione adeguatamente restrittiva da renderla concretamente applicabile.

Anche la Regione Lazio, nel già menzionato ricorso n. 43/2010, contesta il carattere innovativo dell'art. 1, comma 1, del d.l. 29/2010, stante la chiarezza della norma nel riferire i termini a un preciso adempimento: la presentazione delle liste alla cancelleria del tribunale. La disposizione, invece, riferisce i termini di cui al primo comma dell'art. 9, non più all'adempimento appena specificato, bensì all'ingresso dei delegati di lista nei locali del tribunale. Si tratta chiaramente di un significato non ricavabile dal testo della norma interpretata, che utilizza l'espressione, inequivoca, «alla cancelleria», innovandola.

Di diverso parere MATTARELLA, *op. cit.*, il quale, però, pare proporre una lettura dell'interpretazione conforme alla prassi, che renderebbe superfluo l'intervento del decreto-legge.

<sup>83</sup> Così AZZARITI, *op. cit.*. In tal senso anche MATTARELLA, *op. cit.*, per il quale si tratta di una norma di sanatoria, e CELOTTO, *op. cit.*, per il quale più che un'interpretazione va considerata un'estensione.

<sup>84</sup> Per D'ALOJA, *op. cit.*, infatti, il comma 4 conferma che l'omissione compiuta non era regolarizzabile esclusivamente in via interpretativa, necessitando di un provvedimento espresso di riapertura dei termini.

Altri autori, che pure hanno rilevato che il decreto di cui trattasi ecceda la pura interpretazione, innovando, di fatto, la normativa, hanno negato comunque profili di incostituzionalità in seno al provvedimento in esame<sup>85</sup>, per contro da molti ravvisati<sup>86</sup>.

Va, da ultimo, evocata la posizione di coloro per i quali il decreto, diretto a rendere effettivo l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo<sup>87</sup>, contiene disposizioni "già in gran parte contemplate nella giurisprudenza e nelle istruzioni del Viminale, anche se hanno

---

La Regione Lazio nel ricorso n. 43/2010 afferma che il d.l. 29/2010 reca alcune disposizioni la cui natura innovativa è stata ammessa dallo stesso legislatore statale: si tratta dell'art. 1, comma 4, che contiene una disposizione eccezionale e derogatoria dei termini di presentazione delle liste individuati dall'art. 9, comma 1, della l. 108/1968 e dell'art. 2, rubricato «norma di coordinamento del procedimento elettorale», che deroga, per le elezioni regionali del 2010, i termini di affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse previsti dall'art. 11 della menzionata legge statale.

<sup>85</sup> In tal senso C. MIRABELLI, presidente emerito della Consulta, come rilevato nell'articolo "Il confine sottile tra la modifica e l'interpretazione" di V. NUTI, su *Il sole 24 ore* del 6 marzo 2010, p. 3.

<sup>86</sup> Tra questi, ad es., RESCIGNO, *op. cit.*, PIZZORUSSO, AZZARITI, *op. cit.*, e RUGGERI, *op. cit.*, il quale teme che il ricorso alla Consulta sia destinato a essere respinto, ma anche VIGNERI, *op. cit.*, per la quale l'incostituzionalità risiede nell'uso di un decreto legge in materia elettorale con efficacia retroattiva e con valore sostanziale di provvedimento, in violazione non soltanto del 72, quarto comma, ma anche degli artt. 2 e 3. Tuttavia, a parere dell'autrice, una corretta applicazione del comma 1 dell'art. 1 del d.l. 29 da parte dei giudici chiude ogni spazio per questioni di costituzionalità incidentali (al contrario nutre molte perplessità sull'azione diretta della Giunta regionale del Lazio perché nulla prova che vi sia un conflitto, né un'illegittimità, se il d.l. nel Lazio non si applica).

Per D'ANDREA, intervenuto nel *Forum di discussione* in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), il decreto in commento si espone alla censura di incostituzionalità sotto molteplici profili (difetto dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost.; in quanto interviene in una materia riservata alla legge formale ex artt. 51 e 72 u.c. Cost.; per violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. per irragionevole disparità di trattamento), ma non per incompetenza.

Della stessa opinione anche JORI, *op. cit.*, ad avviso del quale il d.l. 29/2010 non viola la sfera di competenza della regione, posto che il Lazio pur avendo esercitato la propria potestà legislativa in materia elettorale non ha, di fatto, emanato norme disciplinanti i termini di presentazione delle liste, per le quali rinvia espressamente alle disposizioni statali.

Ad avviso di G. FERRARA, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), il d.l. 29/2010 suscita non pochi e fondati dubbi di costituzionalità perché, oltre a sottrarre al legittimo titolare il potere di legiferare, trasferendolo al governo, mira a precludere la *par condicio* dei delegati di tutte le liste ad agire in giudizio per garantire la legalità del procedimento elettorale. Ma sono anche altri i motivi di incostituzionalità sollevati dall'autore, concordando con M. VILLONE, *Il decreto truffa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it). Detti motivi vanno: a) dalla falsità nella denominazione del decreto e nel testo delle sue disposizioni quanto a definizione di "interpretazione" di norme laddove si tratta invece di innovazione normativa; b) alla mancanza di uno dei due requisiti del decreto-legge, quello della necessità, perché è intervenuto prima della definizione dei procedimenti innanzi agli organi di garanzia, al fine di condizionarne le decisioni; c) alla violazione degli articoli:

- sia 72 Cost., quarto comma, sia 15 della legge 400/1988 sull'Ordinamento del governo, che escludono la materia elettorale dalla disciplina per decreto-legge;
- 2 e 3 Cost., perché il contenuto del decreto determina un trattamento differenziato che avvantaggia, per gli errori compiuti, solo i delegati del Pdl;
- 48 Cost., perché il voto degli elettori è uguale solo se vi è stata *par condicio* nel procedimento presupposto a quello della votazione;
- 51 Cost., perché viene distorta la parità di accesso alle cariche pubbliche.

<sup>87</sup> Rileva L. PEDULLÀ, *Sul decreto legge interpretativo n. 29/2010, più noto come "salva-liste Pdl"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che, in realtà, nessun diritto di voto è stato sottratto all'elettorato e se si sostenesse il contrario bisognerebbe assumere che tale diritto sarebbe stato compromesso dalla negligenza, se non dalla malafede, degli stessi esponenti del Pdl.

Un analogo convincimento è espresso da D'ALOJA, *op. cit.*, che scorge nelle motivazioni indicate nel preambolo del decreto una connotazione ideologica e autoassolutoria.

Ad avviso di A. LIBERATI, *Brevi note a margine dell'ordinanza TAR Lazio sulla lista "Polverini"*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), la giustificazione data, a livello politico, al decreto-legge risiede nella necessità di assicurare la massima partecipazione elettorale. Tuttavia, essa sembra essere in contraddizione con la stessa natura dell'intervento: se si deve ricorrere a un provvedimento per garantire a posteriori la maggiore partecipazione, sorge il legittimo dubbio che, *ab initio*, quella partecipazione non fosse consentita, perché la legge non diceva quello che a posteriori le si è voluto far dire.

Secondo l'opinione di JORI, *op. cit.*, invece, l'effettività del diritto di voto rappresenta un elemento fondante e imprescindibile per ogni società democratica: poiché l'esclusione della lista Pdl dalle liste elettorali della Provincia di Roma si sarebbe rivelata idonea a condizionare, negativamente, la partecipazione dei cittadini al voto in quanto avrebbe limitato la possibilità degli elettori di scegliere i propri rappresentanti, la scelta del decreto-legge, in mancanza di una soluzione politica condivisa, benché auspicabile, è risultata, dunque, legittimata dall'esigenza di salvaguardare il diritto di cui trattasi, indi per cui non si possono non ritenere sussistenti, nel caso in esame, i presupposti della decretazione d'urgenza. Ciò che l'autore contesta è, invece, la scelta di dichiarare interpretativo un provvedimento recante norme dal contenuto innovativo.



dato vita ad interpretazioni divergenti. Per cui ci può stare una interpretazione autentica”<sup>88</sup>.

Non si può, in conclusione, non segnalare la preoccupazione espressa da quella parte della dottrina che ha letto nell’intervento interpretativo del governo “la pericolosa sperimentazione di un metodo che potrebbe, alla bisogna, essere invocato come precedente”<sup>89</sup>. Nulla, infatti, esclude il verificarsi, in futuro, di altri casi straordinari che possano legittimare il ricorso alla medesima tecnica e, dunque, un ulteriore intervento a posteriori del governo volto a dettare misure contingenti e *ad hoc*<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Così N. ZANON, ordinario di Diritto costituzionale all’Università di Milano, come riportato nell’articolo “Costituzionalisti in ordine sparso: ‘Eversiva’. ‘No’”, su *Il Giornale* dell’8 marzo 2010, p. 3.

<sup>89</sup> In tal senso L. PEDULLÀ, *op. cit.*.

<sup>90</sup> Di tale opinione anche D’ALOJA, *op. cit.*.

#### **4.2 Il ricorso allo strumento del decreto-legge in materia elettorale e riflessioni sul suo (ab)uso**

La dottrina si è espressa anche in merito all'**uso del decreto-legge come fonte corretta per l'interpretazione di una norma previgente contenuta in una fonte normativa differente.**

Va, innanzitutto, premesso che, in virtù dell'art. 77, secondo comma, Cost., i decreti-legge - ossia provvedimenti provvisori con forza di legge - possono essere adottati dal governo, sotto la propria responsabilità, in casi straordinari di necessità e d'urgenza. La [legge 23 agosto 1988, n. 400](#) (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) prevede, all'articolo 15, i suddetti atti stabilendo, altresì, che il governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione.

Tale ultima disposizione impone, tra l'altro, la riserva d'aula per una materia di estrema delicatezza come quella elettorale: il divieto di usare lo strumento delle decretazioni d'urgenza in questo contesto appare rispondere all'esigenza di assicurare la massima trasparenza e partecipazione democratica al procedimento legislativo di approvazione di una legge elettorale<sup>91</sup>.

Taluni commentatori, oltre a porre delle riserve sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza ex art. 77 Cost.<sup>92</sup>, sottolineano che l'art. 15 della legge 400/1988, non meramente integrativo ma direttamente attuativo del citato articolo 72, quarto comma, Cost., preclude il ricorso allo strumento del decreto-legge in materia elettorale anche qualora esso incida sulla mera tecnicità (e, comunque, l'interpretazione delle regole sulla presentazione delle liste non può essere considerata marginale tecnicità)<sup>93</sup>.

Sulla base di tale presupposto, altri commentatori hanno, altresì, sostenuto che il divieto all'emanazione di decreti legge in materia elettorale operi anche nei confronti

---

<sup>91</sup> In senso conforme PRISCO, *op. cit.*. Per CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, l'art. 15 della legge 400/1988 si prefigge lo scopo di sottrarre la disciplina elettorale, vitale per il fisiologico funzionamento del sistema, al fluire delle maggioranze politiche e per garantire al procedimento legislativo di approvazione di una legge elettorale la necessaria trasparenza e partecipazione democratica.

Come evidenzia VILLONE, *op. cit.*, a differenza del procedimento di formazione speciale di un atto legislativo, quello ordinario previsto per la legge in materia elettorale presuppone il massimo di trasparenza, visibilità, partecipazione democratica, assunzione di responsabilità politica, controllo della pubblica opinione. La disciplina contenuta in un decreto-legge si forma, invece, nel ristretto ambito di un collegio, il consiglio dei ministri, con visibilità e trasparenza scarse o nulle e nessuna partecipazione democratica. Né, per l'autore, dette mancanze vengono sanate dalla successiva legge di conversione, poiché il contenuto del provvedimento è, comunque, già venuto in essere, essendo immediatamente vigente, e ha già trovato applicazione.

Di segno opposto è l'opinione espressa da G. LOMBARDI, ordinario di Diritto pubblico all'Università di Torino, e raccolta da NUTI, *art. cit.*, secondo cui la Costituzione autorizza il governo, in casi eccezionali - come può essere considerato questo -, a varare un decreto-legge sotto la propria responsabilità (responsabilità che può essere sanzionata dal Parlamento, qualora non procedesse alla conversione, ovvero dalla Consulta, che ne potrebbe ravvisare l'illegittimità costituzionale, o ancora, sotto il profilo politico, dagli elettori, che potrebbero non votare in successive elezioni il promotore del provvedimento in questione). Nel caso di specie la legittimità del decreto-legge dipende dal fatto che esso introduce "solo una corretta sanatoria" volta a garantire un valore, rappresentato dalla competizione elettorale, che verrebbe sacrificato se i cittadini di regioni con milioni di abitanti non fossero messi nelle condizioni di votare i propri candidati.

<sup>92</sup> Molti sottolineano, infatti, la difficoltà di individuare una necessità interpretativa urgente, stante l'esistenza degli organi giurisdizionali istituzionalmente competenti per l'interpretazione e l'applicazione delle norme giuridiche. Nel caso di specie, del resto, il decreto-legge 29/2010 è stato emanato quando il procedimento elettorale era già ampiamente in corso e in merito alla cui legittimità erano state già avviate azioni giurisdizionali non ancora concluse. Per tali ragioni, il d.l. interpretativo è stato considerato incostituzionale anche per carenza dei presupposti di necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost..

<sup>93</sup> In tal senso VILLONE, *op. cit.*

delle norme interpretative. In caso di adesione all'orientamento in base al quale il divieto introdotto dell'art. 15 della legge 400/1988 derivi dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione, esteso interpretativamente, in via analogica, ai decreti-legge<sup>94</sup> – che si caratterizzano per la capacità di innovare autonomamente e immediatamente nell'ordinamento – è assai difficile introdurre come criterio discriminante quello dell'ammissibilità basato sul presunto carattere interpretativo ovvero innovativo, sia perché tale carattere è sovente opinabile, sia perché spesso una disposizione

---

<sup>94</sup> Oltre che per VIGNERI, *op. cit.*, anche per FERRARA, *op. cit.*, l'art. 15 della legge 400/1988 interpreta e attua la norma dell'art. 72, quarto comma, Cost. e ne costituisce la prosecuzione e il prolungamento. L'esclusione della materia elettorale da quelle su cui può intervenire un decreto-legge promana, quindi, da una norma costituzionale, esplicitata dal legislatore del 1988 per esigenze di garanzia, dettate anche dagli abusi della decretazione d'urgenza.

Per VILLONE, *op. cit.*, il dettato dell'art. 15 della legge 400 deve intendersi come meramente ricognitivo di un divieto già posto dalla norma costituzionale. Diversamente, si potrebbe dubitare della costituzionalità della stessa legge 400, ovvero, in alternativa, della sua effettiva capacità di porre limiti al successivo legislatore. Quindi la riserva di assemblea ex art. 72 preclude il decreto-legge in materia elettorale, anche se mirante a disciplinare la presentazione delle liste. A tale conclusione non si perviene solo con riguardo al decreto innovativo, ma anche con riferimento al decreto meramente interpretativo. Ciò almeno per due ordini di motivi. Il primo, che l'art. 72, quarto comma, non guarda ai contenuti specifici della legge, ma alla materia, incluso il procedimento di formazione. Basta, quindi, che la regola attenga alla materia elettorale perché il requisito formale del procedimento debba essere osservato, quale che sia il contenuto della regola medesima. Il secondo, che la stessa natura meramente interpretativa deve rappresentare l'esito di valutazioni e scelte assunte secondo una procedura pienamente partecipata, visibile, trasparente.

Per DE VERGOTTINI, *op. cit.*, benché l'espresso divieto di decreti legge in materia elettorale sia contenuto in una norma di legge ordinaria, per cui una fonte dello stesso livello sarebbe legittimata a modificare o derogare quanto previsto dalla disposizione legislativa, nel caso di specie l'ostacolo all'intervento modificativo/derogatorio sarebbe dato non dalla disposizione della legge 400, bensì dalla disposizione costituzionale (art. 72, quarto comma) che vuole che la materia elettorale sia coperta dalla riserva di legge d'assemblea. Malgrado la sua tesi, l'autore non trascura di segnalare l'esistenza di un precedente di decreto intervenuto in una materia in cui è prevista la riserva d'assemblea: l'art. 3 del d.l. 136/2004, che dà interpretazione autentica di un principio contenuto nella legge delega 59/1997.

Sulla stessa linea, pure AZZARITI, *op. cit.*, per il quale, a dispetto dei precedenti che il dl 29/2010 può contare (e, dunque, delle deroghe conosciute dall'art. 15 della l. 400/1988 rispetto ai molteplici decreti-legge adottati in materia elettorale), il divieto di decreti-legge in tale materia è da rinvenire direttamente nell'art. 72, comma quarto, della Costituzione. In caso contrario, si legittimerebbe l'ammissibilità costituzionale di decreti-legge in tutte le materie per le quali l'art. 72 dispone la riserva d'assemblea (leggi costituzionali, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci consuntivi, oltre alla materia elettorale).

Anche CHessa, *op. cit.*, pur escludendo, in via di principio, che il legislatore attuale possa vincolare quello futuro, poiché solo fonti di rango costituzionale, e non la legge ordinaria, possono circoscrivere la competenza del decreto-legge, concorda con la lettura, proposta dall'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400/1988, della riserva d'assemblea ex art. 72., quarto comma, Cost. come riserva di legge formale, in base alla quale i decreti-legge non possono disciplinare la materia elettorale (di qui, per l'autore, un'ulteriore profilo d'incostituzionalità del decreto-legge in esame).

D'ALOJA, *op. cit.*, giudica al limite della costituzionalità la scelta di impiegare un decreto-legge per intervenire sulla materia elettorale, posto che l'art. 15 della l. 400/1988 lo vieta espressamente. L'autore ammette che questa è una legge ordinaria non in grado, almeno sotto l'aspetto formale, di vincolare un successivo atto avente forza di legge del governo, ponendosi come parametro 'interposto' di costituzionalità nei confronti di un uso della decretazione d'urgenza non corrispondente alle prescrizioni poste dalla legge. Malgrado ciò, la l. 400/1988, con riguardo al decreto-legge, opera come una sorta di norma di esplicitazione di contenuti e regole riconducibili al parametro costituzionale. In altre parole, le limitazioni che questa legge pone alla tecnica della decretazione d'urgenza appaiono in molti casi strettamente collegate a esigenze costituzionali implicite o persino intrinseche all'istituto del decreto-legge, le quali possono vincolare quest'ultimo non per forza propria, ma per un contenuto che è 'materialmente' costituzionale, e che la norma legislativa si limita a riproporre formalmente.

Ad avviso di PRISCO, *op. cit.*, l'art. 72, quarto comma, Cost. viene ulteriormente ribadito - e così interpretato/attuato in modo obbligato - dall'art. 15, comma 2, lettera b), della l. 400/1988, sicché non sembra che la natura di legge ordinaria (derogabile perciò, in teoria, da un successivo decreto-legge) in cui tale ultimo disposto è contenuto incida sulla sostanza del divieto. In altri termini, tale articolo nulla aggiunge alla Costituzione ed è a quest'ultima che deve al riguardo farsi riferimento. Per l'autore, inoltre, anche a ritenere che dalla disposizione costituzionale appena richiamata si deduca una mera norma sul procedimento legislativo relativo a determinati oggetti e non un limite materiale al decreto-legge in tema di disciplina elettorale, quantomeno esigenze di stabilità e di certezza della disciplina elettorale impongono di escludere la valida percorribilità del ricorso a detto strumento e di ritenere che la riserva di assemblea sottragga la materia a qualsivoglia altra fonte che non sia la legge formale ordinaria.

Invece, per CERRI, *op. cit.*, quello dei limiti a leggi o ad atti con forza di legge posti con legge ordinaria non è un problema facile da risolvere in astratto. In regime di costituzione rigida dovrebbe essere escluso che una legge possa condizionare la validità di altra legge successiva, la quale può sempre derogare alle prescrizioni di una fonte equiordinata. Per l'autore solo un ulteriore principio costituzionale (come quello di eguaglianza) potrebbe collocare una legge quadro al di sopra della legge provvedimento. Analogamente, anche per la normativa della legge 400/1988 in tema di condizioni di adozione di atti con forza legislativa un valore costituzionale di supporto potrebbe essere quello di eguaglianza e di leale svolgimento della competizione elettorale.

interpretativa è comunque innovativa, dal momento che seleziona un'unica interpretazione tra le diverse possibili<sup>95</sup>.

La dottrina, tuttavia, non ha assunto su tale questione una posizione unanime. Parte di essa obietta, infatti, l'impossibilità di affermare il carattere vincolante sulle leggi future di una legge ordinaria, qual è appunto la legge 400/1988<sup>96</sup>. Questo vale, ovviamente, anche quando si tratta dell'applicazione del divieto in parola nei confronti delle leggi di interpretazione autentica<sup>97</sup>.

Rispetto a tale orientamento alcuni commentatori hanno controbattuto sostenendo la validità solo parzialmente condivisibile della tesi secondo la quale la disposizione di cui al citato art. 15, essendo contenuta in una legge ordinaria, può essere derogata da un decreto-legge che ha forza di legge, sia pura provvisoria, in quanto fonte pariordinata. Il ragionamento è stato ritenuto accoglibile solo nell'ipotesi in cui il provvedimento intenda adottare una disposizione generale e astratta idonea a modificare per il futuro

---

<sup>95</sup> Così VIGNERI, *op. cit.*.

<sup>96</sup> Per ONIDA, *op. cit.*, tale divieto non si può desumere implicitamente dalla Costituzione. Il divieto di provvedere con decreto-legge in materia elettorale, in quanto disposto dall'art. 15 della l. 400 (quindi con legge ordinaria), potrebbe essere ritenuto derogabile da una fonte equiparata, anche se l'adozione del decreto costituirebbe comunque una violazione del divieto, ascrivibile alla responsabilità del governo. Per l'autore, tale divieto attiene all'emanazione di qualunque decreto-legge, inclusi quelli recanti norme interpretative.

Anche FUSARO, *op. cit.*, che considera discutibile sotto il profilo dell'efficacia il vincolo dell'art. 15 della legge 400/1988, come tutte quelle disposizioni di rango legislativo che costituiscono tentativi di autolimitazione, per il futuro, del potere legislativo medesimo - mancando a esse la forza della norma superprimaria -, non nega che sia certamente inopportuno intervenire in materia elettorale con decreto (cioè con un atto del governo avente forza di legge, con la caratteristica della provvisorietà e, dunque, suscettibile di non essere convertito dal Parlamento, con tutte le conseguenze del caso). Tuttavia, non solo la Costituzione non pone divieti, ma il ricorso al decreto è una prassi costante che ha interessato i governi e le maggioranze di ogni colore. Oltretutto, osserva l'autore, l'art. 72, quarto comma, Cost. si occupa del procedimento legislativo e non della decretazione, disciplinata dall'art. 77: tale ultima disposizione avrebbe, dunque, dovuto costituire la sede naturale per l'introduzione di eventuali limiti di oggetto per la decretazione d'urgenza i quali, invece, qui non si rinvergono. Inoltre, per FUSARO, non vi è ragione per ritenere costituzionalmente illegittima l'adozione di un decreto-legge che abbia come contenuto una o più disposizioni di interpretazione autentica, sempre che ricorrano le condizioni previste dall'art. 77 Cost. per l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge (i casi straordinari di necessità ed urgenza) e sempre che di interpretazione autentica si tratti, e non di altro. Ciò in quanto l'autore ritiene che non si possa considerare "più grave" lo *spossessamento* temporaneo della competenza legislativa parlamentare effettuato dall'esecutivo facendo ricorso all'art. 77 Cost. per varare una norma di interpretazione autentica, rispetto a un identico *spossessamento* finalizzato a varare norme aventi forza di legge del tutto e dichiaratamente innovative, anche perché il decreto-legge contenente norme di interpretazione autentica è soggetto, per definizione, a limiti che gli altri decreti, invece, non incontrano.

Per STAIANO, *op. cit.*, l'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400/1988, recante il divieto di decretazione ex art. 77, commi 2 e 3, Cost. in materia elettorale, è norma legislativa ordinaria, derogabile con decreto-legge, fonte pariordinata sia quando questo assuma contenuto innovativo, sia quando assuma contenuto interpretativo. L'autore evidenzia come la rigidità di questo assunto sia stata sottoposta a critica, proponendo ricostruzioni incentrate sulla particolare "pregevolezza normativa" della legge 400/1988 derivante dal suo contenuto o rilevando il particolare rapporto, definito "di esecuzione", di alcune sue disposizioni con norme costituzionali, segnatamente con l'art. 77. Di questo tipo di orientamento vi è traccia, ad esempio, nel messaggio con il quale il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge di conversione di un decreto-legge, in ragione della violazione del requisito dell'omogeneità della disciplina, affermando che la citata legge, "pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata" (messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost., in data 29 marzo 2002, concernente la "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi del settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura").

Per MANGIAMELI, *op. cit.*, il divieto di decreti-legge in materia elettorale non vale, almeno sotto il profilo formale, neanche per norme interpretative. È, infatti, consolidata l'idea che fonti di pari grado possano occupare il posto della legge. Le eccezioni in tal senso sono pochissime.

Infine, RUGGERI, *op. cit.*, osserva come il quarto comma dell'art. 72 Cost. non imponga la disciplina sempre e solo con legge degli oggetti ivi indicati ma si limiti a riservare al procedimento ordinario di assemblea la materia elettorale qualora essa venga disciplinata con legge, trattandosi di una mera riserva di procedimento, non anche (o, meglio, non necessariamente) di una riserva di fonte. Pertanto, la materia elettorale non si sottrae alla propria regolazione anche da parte del governo, a condizione, però, che ricorrano le condizioni stabilite dalla Costituzione e, comunque, nei limiti da questa fissati.

<sup>97</sup> In tal senso ANZON DEMING, *op. cit.*, secondo la quale l'art. 15 della legge 400/1988 ha da tempo rivelato la propria "carica velleitaria", non avendo mai impedito l'uso di decreti-legge in materia di elezioni, che sono già stati numerosi.

una certa disciplina, ma non per sanare con una legge-provvedimento una violazione di legge relativa a un fatto ormai compiuto<sup>98</sup>. Conseguentemente, il divieto di decreti-legge in materia elettorale non vige, almeno in linea di principio, per le norme interpretative, qualora detto strumento intenda, a differenza del d.l. 29/2010, risolvere effettivamente un contrasto interpretativo<sup>99</sup>.

Un'ulteriore argomentazione portata dalla dottrina a sostegno del divieto attiene alla precarietà degli effetti del decreto-legge. La "natura effimera" di un provvedimento sottoposto alla conversione in legge escluderebbe, di fatto, il ricorso a tale strumento a fini interpretativi, stante l'irreversibilità degli effetti prodotti da tale atto prima e indipendentemente dalla sua conversione<sup>100</sup>.

Di tale avviso sembra essere anche la Corte di cassazione, che ha più volte rimarcato che una disposizione di un decreto legge non convertito "perde efficacia *ex tunc*, a norma dell'art. 77 terzo comma della Costituzione e, pertanto, non può avere carattere interpretativo della normativa vigente, né assumere, quindi, efficacia retroattiva... in quanto tale carattere e detta efficacia non possono considerarsi compresi nella previsione di una successiva disposizione legislativa, secondo la quale restano validi gli effetti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. non convertito" (Cass., Sez. lav, 10 febbraio 1992 n. 1484; Cass., Sez. I, 11 dicembre 1996 n. 11040).

Sotto questo profilo, dunque, non può non riscontrarsi un difetto di legittimazione dell'atto interpretante rispetto all'atto interpretato (un decreto-legge a carattere provvedimentale a fronte di una legge a carattere dispositivo), nonché un vizio di incompetenza relativa stante, nel caso di specie, la carenza di potere in capo al governo in considerazione della riserva d'aula della disciplina dei principi fondamentali in materia elettorale regionale<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Così PIZZORUSSO, *op. cit.*.

<sup>99</sup> Di tale opinione PACE, *op. cit.*.

<sup>100</sup> Così CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*. Pure PRISCO, *op. cit.*, nega che in campo elettorale possa validamente provvedere un decreto-legge, anche per ragioni legate alla precarietà tipica dello strumento: non appare cioè concepibile, all'autore, che la normativa in materia elettorale abbia un fondamento temporaneo e perciò incerto, non potendosi in astratto escludere l'ipotesi di un decreto-legge non convertito (o convertito con emendamenti) a elezioni celebrate, con innegabili ricadute sulla validità del procedimento selettivo e sulla stabilità incontrovertita del suo esito, che va al contrario garantita.

<sup>101</sup> In tal senso CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, secondo la quale il decreto-legge "interpretativo" è incostituzionale per invasione/lesione di competenza anche con riferimento ai principi ispiratori della riforma del Titolo V della Costituzione. Di diverso avviso, invece, D'ANDREA, *op. cit.*, per il quale non bisogna fare questione di distinzione tra principi e regole di dettaglio nel procedimento elettorale, ma del peculiare contenuto del decreto-legge in oggetto. In particolare, del "valore" fondamentale, non menzionato ma presupposto, che la disciplina di scadenze nella consegna delle liste, di modalità di autenticazione delle sottoscrizioni, di ricorribilità (in via amministrativa e giurisdizionale) delle decisioni degli uffici centrali regionali va a tutelare, ossia il diritto di elettorato passivo. Nel momento in cui la disciplina elettorale tocca precisi aspetti procedurali posti a presidio e salvaguardia di questo diritto, si impone un'esigenza di uniformità, omogeneità e, conseguentemente, di certezza che può essere garantita solo da organi dello Stato (i magistrati che compongono gli uffici centrali prima, e i magistrati della giustizia amministrativa poi) e che può essere unicamente disciplinato, in quanto intangibile nel suo contenuto, da leggi generali, le quali possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. Poiché, in forza dell'art. 2 Cost., è proprio dei diritti inviolabili di essere automaticamente incorporati, quantomeno nel loro contenuto essenziale, anche negli ordinamenti giuridici autonomi, speciali o comunque diversi da quello statale, deriva dai principi costituzionali appena menzionati un preciso limite alle possibilità del legislatore regionale di disciplinare l'esercizio del diritto di elettorato passivo, pur nell'ambito di una competenza di tipo esclusivo. Questi può, infatti, disporre regole in deroga ai principi vigenti nell'ordinamento generale (statale), soltanto in presenza di situazioni del tutto peculiari alla regione di cui si tratta e, in ogni caso, in modo che non ne risultino irragionevoli discriminazioni nel godimento o restrizioni non giustificate. Poiché, dunque, non sembrano esistere, per l'autore, ragionevoli esigenze di differenziazione tra regione e regione con riguardo alla disciplina dei termini di consegna e delle autenticazioni per le liste di candidati o alla impugnabilità delle decisioni degli uffici elettorali, alla regione rimarrebbe la disciplina del procedimento elettorale a partire da una declinazione dei precetti statali che configurano le condizioni procedurali e sostanziali della possibilità di candidarsi alle

Dato atto che la dottrina dominante si è espressa, in via preponderante, per il divieto della decretazione d'urgenza in campo elettorale, va, tuttavia, rilevato che la prassi dei decreti-legge in materia è da considerarsi consolidata e adottata da governi e maggioranze di ogni colore politico<sup>102</sup>.

Non si può non segnalare (né escludere) che la materia elettorale, a differenza di altre materie contemplate dallo stesso art. 72, quarto comma, Cost., sia stata (e possa essere) disciplinata con decretazione d'urgenza e ciò anche in forza della giurisprudenza costituzionale. La Consulta ha, invero, più volte affermato come le norme della legge 400/1988 concernenti il decreto-legge, per quanto "opportune" e "giustificate", siano tuttavia "sprovviste di forza costituzionale" (cfr. sent. n. 391 del 1995 e sent. n. 196 del 2004), mentre, con riferimento alle consultazioni referendarie, ha asserito che il limite alla decretazione d'urgenza in materia elettorale derivante dalla riserva di assemblea stabilita dal menzionato art. 72 "non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale" (sent. n. 161 del 1995).

Infatti, quando la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul tema, nella [sentenza n. 161 del 1995](#) (relativo al decreto-legge sulla *par condicio* in materia referendaria)<sup>103</sup> ha osservato che: "Per quanto concerne poi il limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria, v'è da rilevare che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale. Il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto - desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 - relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria - in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione - risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario".

---

cariche elettive regionali. Ne consegue che il decreto-legge salva-liste, incostituzionale per molteplici profili, non lo sembra, tuttavia, per quanto attiene a quello della incompetenza, stanti gli specifici oggetti ivi trattati.

<sup>102</sup> Sui precedenti decreti-legge in materia elettorale si veda il citato *dossier* n. 74 predisposto dal Servizio Studi della Camera. Appare interessante segnalare in proposito un precedente del 1995 che CECCANTI, *op. cit.*, definisce un limite e un esempio. In occasione delle elezioni regionali del 1995, fu adottato dal governo il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 90, il quale prolungava di due giorni il termine per la presentazione delle liste, in considerazione dell'appena intervenuta riforma elettorale regionale approvata pochi giorni prima con legge 43/1995 recante nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario. La I Commissione della Camera espresse quasi all'unanimità una valutazione negativa sulla scelta dell'allora governo Dini e il relatore del disegno di legge di conversione (Ac 2313), Leopoldo Elia (Ppi), prendendo atto del dibattito, sostenne l'insussistenza dei caratteri di necessità e urgenza imprescindibili per modificare le regole che attengono al procedimento elettorale. Subito dopo la Commissione iniziò l'esame di un disegno di legge (AC 2343) volto a salvare gli effetti già maturati del decreto a cui era stata rifiutata la conversione. L'esame in Aula, dove esponenti dell'attuale maggioranza si espressero affermando il desiderio che non solo il decreto non rappresentasse un precedente, ma che nemmeno la legge che si stava per approvare costituisse a sua volta un precedente, confermò tali orientamenti e procedette all'approvazione definitiva del provvedimento, diventando la legge 102/1995 (*Disciplina degli effetti prodotti dal decreto-legge 29 marzo 1995, n. 90, non convertito in legge*).

<sup>103</sup> Nel suo contributo, FUSARO, *op. cit.*, ripercorre la genesi del ricorso segnalando che all'epoca, i promotori e presentatori di quattro referendum (Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers ed Elio Vito), avevano sollevato conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti del governo per ottenere l'annullamento, previa sospensione, del decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83, recante "*Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*". Essi denunciavano la lesione della sfera di attribuzioni costituzionali a essi spettanti in materia referendaria, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, sotto diversi profili, fra i quali, con riferimento al decreto-legge nel suo complesso, per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione, per avere tale decreto inciso, senza che ricorressero i requisiti della necessità e dell'urgenza, nella materia referendaria.

Va, ancora, sottolineato che il giudice delle leggi non ha, invero, escluso perentoriamente una più compiuta considerazione della questione, laddove, affermando di non poter ritenere che al decreto-legge sottoposto a scrutinio di legittimità sia precluso l'intervento di specie, rileva che ciò avviene tanto più perché la disciplina da esso apprestata "non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario".

Ciò che sicuramente si può desumere è che i decreti-legge non possono intervenire sul voto e sul procedimento referendario. Tale ragionamento si potrebbe anche estendere in via analogica alla materia elettorale, dovendosi, conseguentemente, accertare se il d.l. 29/2010 si occupi o meno del procedimento elettorale. Ad avviso di taluni, se così fosse, non si potrebbe, allora, escludere un diverso esito in sede di scrutinio di legittimità costituzionale qualora il decreto-legge toccasse la formula elettorale o profili significativi del procedimento elettorale<sup>104</sup>.

Va, infine, segnalato che il Comitato per la legislazione<sup>105</sup>, in adesione alla giurisprudenza costituzionale che ha circoscritto in relazione alla materia elettorale al "voto" e al "procedimento" elettorale in senso proprio l'ambito cui applicare il divieto di intervento della legislazione d'urgenza, ha ritenuto non in contrasto con l'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400/1988 disposizioni aventi una finalità limitata, volta a disciplinare aspetti di carattere organizzativo del procedimento elettorale. Tuttavia, sempre in base alla linea adottata dal suddetto Comitato, presentano profili problematici e suscitano perplessità disposizioni che incidono in profondità sulla materia elettorale, con specifico riguardo anche alla disciplina della presentazione delle liste<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Così STAIANO, *op. cit.*, il quale, però, aggiunge non solo che si tratta di indicazioni assai labili, superate dalla prassi, ma che non appariva realistico uno scenario in cui la Corte, a decreto-legge eventualmente convertito e a elezioni svolte, dichiarasse l'illegittimità costituzionale della disciplina d'urgenza, travolgendone gli effetti.

Per PRISCO, *op. cit.*, la sentenza n. 161/1995 sembra tesa a salvare la prassi diffusa (ma, comunque, discutibile) di decreti-legge di "mero aggiustamento" in materia; tuttavia, essa è ferma nel ritenere che proprio la disposizione costituzionale escluda interventi per via di decreto-legge sul voto e sul procedimento elettorale (nella specie, quello referendario).

<sup>105</sup> Il Comitato per la legislazione, istituito con la riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 (art. 16 bis del Regolamento della Camera), è un organo peculiare interno dell'Assemblea che ha sede a Palazzo Montecitorio e la cui *mission* è il miglioramento della qualità della legislazione.

<sup>106</sup> Si veda, in proposito, il citato *dossier* n. 74 realizzato dal Servizio Studi della Camera.

### 4.3 La competenza del legislatore statale in materia elettorale

Indipendentemente dalla corretta (o meno) possibilità di avvalersi di un decreto-legge a fini interpretativi, sorge la questione se, in relazione al procedimento per il rinnovo dei consigli regionali, **le disposizioni del d.l. 29/2010 rientrano (o meno) nella competenza assegnata al legislatore statale dal nuovo Titolo V della Costituzione** e se, più precisamente, in una materia divenuta di legislazione concorrente, la legge statale mantiene comunque la facoltà di interpretare autenticamente norme non di principio già dettate dallo stesso legislatore statale.

La risposta appare articolata e non univoca; essa, comunque, sembra in parte risiedere nell'art. 122 della Costituzione, che ha revisionato la distribuzione delle competenze legislative in ordine all'elezione del Presidente, della Giunta e dei Consiglieri regionali, con le relative cause di ineleggibilità e incompatibilità, nei limiti dei principi stabiliti dalla legge statale.

Il nuovo art. 122, primo comma, Cost., come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1/1999 recante "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*", ha sancito il superamento della riserva statale della disciplina dei sistemi elettorali dei consigli regionali e, dunque, dell'unitaria disciplina in tale campo<sup>107</sup>, disponendo, infatti, che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei singoli consiglieri regionali sono disciplinati con leggi della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi"<sup>108</sup>.

Nelle materie di potestà legislativa concorrente, incluse quelle dell'art. 122 Cost., lo Stato può, dunque, legittimamente stabilire soltanto i principi fondamentali, mentre le disposizioni di dettaglio sono costituzionalmente assegnate alle leggi regionali<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Così CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, ad avviso della quale una delle principali innovazioni introdotte dalla modifica del Titolo V della Costituzione nell'ambito della riforma del regionalismo italiano è quella di autorizzare la sperimentazione di sistemi elettorali regionali differenziati.

<sup>108</sup> Anche il nuovo testo dell'art. 117 Cost., introdotto dalla legge costituzionale 3/2001 recante "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*", configura, in caso di potestà legislativa concorrente, una ripartizione di competenze fra Stato e regioni che affida a queste ultime (terzo comma, secondo periodo) la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, demandata alla legislazione dello Stato. Il testo originario dell'art. 117 Cost. si limitava ad attribuire potestà legislativa concorrente alle regioni senza specificare null'altro.

<sup>109</sup> Come segnalato da ROCCELLA, *op. cit.*, l'orientamento secondo cui nelle materie individuate dall'art. 122 Cost. la potestà legislativa statale è limitata alle disposizioni di principio è stato accolto, *in primis*, dal governo: la relazione al disegno di legge d'iniziativa del Presidente del Consiglio, Berlusconi, recante "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*" - divenuto poi la legge 165/2004 - (APS, XIV leg., n. 1094, comunicato alla Presidenza il 4 febbraio 2002) -, affermava che «la delimitazione delle scelte regionali non può eccedere i limiti propri della legislazione di principio, proprio per non rischiare di ledere l'autonomia regionale che, in materia, deve essere oltremodo garantita». Successivamente, anche il Presidente della Repubblica Ciampi, accogliendo il principio, ha rinviato alle Camere un disegno di legge in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali quando ancora non era stata adottata una legge statale di principio, affermando che «tale assenza non può comunque giustificare l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola (cosiddetta di «cedevolezza»): «fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che verranno emanate in materia»." (APS, XIV leg., Doc. I, n. 3, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, a norma dell'art. 74 Cost., trasmesso alla Presidenza il 5 novembre 2002 sul ddl APS n. 2284, APC n. 1517). Dunque, come rilevato dall'autore, Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento (che coerentemente con le posizioni espresse nel dibattito sulla formazione della l. 165/2004, una volta dettati i principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 122 Cost., non è più intervenuto sulla disciplina di dettaglio relativa all'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio contenuta nella l. 108/1968 e nella l. 43/1995) hanno concordato sul principio che nelle materie di potestà legislativa concorrente, comprese quelle dell'art. 122 Cost., lo Stato può legittimamente dettare soltanto principi fondamentali, lasciando alle leggi regionali la definizione delle disposizioni di dettaglio.



I principi fondamentali in materia elettorale sono stati in seguito definiti dalla legge cornice 2 luglio 2004, n. 165 recante “*Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione*”<sup>110</sup>, la quale, all’art. 1, precisa di individuare detti principi in via esclusiva, precludendo così la possibilità di ricavarne interpretativamente altri attingendo dall’ordinamento giuridico.

Poiché il menzionato art. 122 Cost. dispone testualmente che a essere riservata alla legislazione regionale sia il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali (oltre ai casi di ineleggibilità e incompatibilità dei titolari degli organi elettivi), occorre analizzare la portata della locuzione “sistemi di elezione” e il suo rapporto con il procedimento elettorale, di cui sembra occuparsi il decreto-legge 29/2010.

Parte della dottrina è risultata concorde nel ritenere che non vi siano distinzioni tra “sistema di elezione” e “procedimento elettorale”<sup>111</sup>. Non è apparsa, infatti, persuasiva l’obiezione secondo cui la disciplina della presentazione delle liste esulerebbe dalla competenza regionale, in quanto circoscritta alla determinazione del “sistema di elezione” in senso stretto, e cioè ai meccanismi di traduzione dei voti in seggi, ricadendo gli altri aspetti ancora nella competenza statale. Del resto, le leggi elettorali - non solo quelle statali, bensì anche quelle regionali già approvate - hanno normalmente disciplinato contestualmente le procedure preparatorie e i criteri di elezione, proprio perché le procedure di presentazione delle liste costituiscono parte integrante del sistema elettorale<sup>112</sup>.

Conseguentemente, negare che il procedimento elettorale preparatorio sia riconducibile alla materia predetta<sup>113</sup> dovrebbe comportare la necessità di specificare la diversa materia alla quale ascriverlo. Invero, parrebbe scontato che l’esito di detta contestazione si risolva nella riconduzione del procedimento elettorale preparatorio alla potestà legislativa regionale residuale di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., posto che

---

<sup>110</sup> Per CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, il trasferimento dallo Stato alle regioni della competenza in campo elettorale e la conservazione in capo al primo della sola determinazione dei principi fondamentali in materia hanno indotto un mutamento sostanziale del sistema: da un lato, la legge statale pone i principi e, dall’altro, la legge regionale disciplina i requisiti formali del procedimento elettorale regionale, i quali, dovendo la competizione elettorale essere necessariamente ispirata al principio della *par condicio*, costituiscono la struttura portante di detto procedimento.

<sup>111</sup> A sostegno di detta tesi, D’ANDREA, *op. cit.*, richiama sia la risalente giurisprudenza della Corte costituzionale sia la legge 108/1968. Più precisamente, prima ancora di affermare con la sentenza n. 196/2003, punto 6 del considerato in diritto, che “il procedimento per la elezione del Consiglio” è “divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione”, la Corte già aveva asserito, nella sentenza n. 104/1957, che la tradizionale struttura del procedimento elettorale si articola in tre fasi: il procedimento preparatorio, la votazione e lo scrutinio, così che “nella disciplina di questa materia va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni” (sent. n. 104 del 1973). A ulteriore riprova di ciò, l’autore richiama la legge 108 del 1968, il cui titolo III, dedicato al Procedimento elettorale, esordisce con la disciplina della costituzione degli uffici centrali circoscrizionali e regionali.

<sup>112</sup> ONIDA, *op. cit.*, evidenzia la logicità della trattazione contemporanea, precisando che resta, probabilmente, di competenza statale la disciplina di altri aspetti, come la propaganda elettorale, che coinvolge temi quali l’eguaglianza delle *chances* e la completezza e il pluralismo nell’informazione, del resto solitamente non inseriti nelle leggi elettorali. In senso conforme, ANZON DEMMING, *op. cit.*, la quale ritiene che il procedimento di presentazione delle liste sia senz’altro imputabile alla competenza regionale ex art.122 Cost., come del resto confermano le numerose leggi regionali già esistenti e la giurisprudenza costituzionale.

<sup>113</sup> Per CHESSA, *op. cit.*, il decreto 29/2010 attiene al «sistema di elezione» di cui all’art. 122, comma primo, Cost.. Quest’ultimo non è, infatti, sinonimo di materia elettorale genericamente intesa, perché circoscrive un ambito materiale assai più ridotto: sicché la disciplina dei termini per la presentazione delle liste attiene al procedimento elettorale in senso lato e non al «sistema di elezione» in senso proprio. Premesso ciò, per l’autore la materia elettorale regionale, con l’eccezione dei principi fondamentali di legge statale in tema di sistema d’elezione, è comunque attratta nella competenza legislativa regionale residuale in base all’art. 117, comma 4.

non sembra possibile annoverarlo, in alternativa, tra le materie di competenza esclusiva statale.<sup>114</sup>

Alla luce di tali riflessioni, tutti i contenuti delle leggi 108/1968 e 43/1995, compreso il procedimento elettorale, e specificatamente la fase di presentazione delle candidature, rientrano nella materia dell'art. 122 Cost., ormai diventata di competenza regionale<sup>115</sup>.

Va, tuttavia, registrato che sebbene ogni regione disponga della competenza legislativa concorrente in materia elettorale, solo alcune se ne sono avvalse<sup>116</sup>; la maggior parte, invece, non ha ancora adottato una propria legge elettorale, mantenendo, dunque, integralmente in vigore le leggi statali 108/1968 e 43/1995<sup>117</sup>. Delle due regioni nelle quali sono accaduti gli eventi che hanno generato i presupposti per la genesi del decreto-legge 29/2010, solo il Lazio ha legiferato in materia elettorale adottando la l.r. 2/2005, che recepisce, apportando modifiche, la legge 108/1968, mentre la Lombardia, che ha da poco varato lo statuto, non si è ancora dotata di una propria legge elettorale, ragione per la quale a essa si applica integralmente, a titolo transitorio e in nome del principio di continuità, la suddetta disciplina statale. Tra le regioni che hanno esercitato il proprio potere legislativo in materia elettorale, alcune (poche) hanno prodotto una disciplina autonoma e quasi del tutto esaustiva, altre, invece, hanno “recepito” le norme legislative statali, apportando modifiche e sostituzioni, con una tecnica che la Corte costituzionale ha definito, con la già menzionata sentenza n. 196 del 2003, impropria, ma non illegittima.

Quella appena evocata costituisce una pronuncia fondamentale con riguardo all'esercizio della competenza legislativa regionale in materia elettorale<sup>118</sup>.

Innanzitutto, la Corte ha affermato: “a seguito della riforma le leggi statali conservano la loro efficacia in virtù del principio della continuità e fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei consigli regionali spetta ormai alle regioni”<sup>119</sup>, che è esercitabile anche in assenza dei

---

<sup>114</sup> Così ROCCELLA, *op. cit.*, che giudica inconsistente e infruttuosa la tesi mirante a escludere il procedimento elettorale dalla materia di competenza regionale. Si veda, in senso difforme, l'opinione di RUGGERI, *op. cit.*, il quale considera quella del collega un orientamento poco diffuso e dunque minoritario.

<sup>115</sup> Se ROCCELLA, *op. cit.*, dichiara nettamente, in antitesi con la posizione di RUGGERI, *op. cit.*, di non rilevare ragioni per introdurre deroghe o eccezioni a questa ripartizione di potestà legislativa, ONIDA, *op. cit.*, si domanda se si voglia costruire una specie di “federalismo elettorale” ridotto al minimo mantenendo il dominio dello Stato su larghi settori della disciplina, al di là dei principi fondamentali che spetta a quest'ultimo dettare e che ha già dettato, sulla base di una concezione esasperata e onnipervasiva della competenza statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

<sup>116</sup> La presentazione delle candidature è stata disciplinata da varie regioni, non sempre in modo compiuto (l.r. Puglia 34/2009; l.r. Calabria 1/2005; l.r. Campania 4/2009; l.r. Piemonte 21/2009; l.r. Umbria 2/2010); in poche hanno adottato una disciplina organica e completa (l.r. Marche 27/2004; l.r. Toscana 25/2004 e 74/2004; l.p. Trento 2/2003). In nessuna legge regionale la disciplina della presentazione delle candidature ha mai suscitato un contenzioso costituzionale.

<sup>117</sup> La disciplina transitoria statale ex leggi 108/1968, 43/1995 e l. cost. 1/1999 (art. 5) si applica fino all'approvazione dello statuto e della nuova legislazione elettorale.

<sup>118</sup> Per CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, la Corte ha elaborato con la citata sentenza un vero e proprio *vademecum* per le regioni.

<sup>119</sup> La competenza del legislatore regionale sul sistema di elezione dei consigli regionali ex art. 122, comma primo, Cost. è stata, da ultimo, ribadita dalla recente [sentenza 26 febbraio 2010 n. 68](#), con cui la Corte costituzionale si è pronunciata in tema di poteri dei consigli regionali in regime di *prorogatio*. Con tale sentenza, il giudice delle leggi ha affermato – invero in relazione alla potestà statutaria delle regioni, ma il principio è ancor più valevole per la potestà legislativa in materia elettorale – che: “A seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, che ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.), demandando allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, in particolare «la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.), deve ritenersi che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia

principi statali fondamentali in materia, desumendoli dalla legislazione statale preesistente (sent. 282/2002).

Ne discende, secondo un'opinione non unanimamente condivisa<sup>120</sup>, che nelle regioni che non vantano una propria legge elettorale non si pongono problemi di competenza, posto che la competenza regionale origina, di fatto, non tanto dalla previsione di cui all'art. 122, comma primo, Cost., quanto dal suo concreto esercizio da parte della singola regione<sup>121</sup>.

In secondo luogo, come già anticipato, la Consulta ha avallato la tecnica normativa del recepimento della legge 108/1968, con le successive integrazioni e modificazioni, impiegata in particolare dalle regioni Lazio e Puglia. La Corte ha spiegato la portata del recepimento, precisando che essa va intesa nel senso che la legge regionale adotta “*per relationem*” disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole” e dando vita a una legge regionale composita. Indubbiamente, il recepimento, la modifica e la parziale sostituzione sono legittime quando attengono a contenuti rientranti nella competenza legislativa regionale, ossia gli aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali, ma non su quelle materie rimesse alla competenza esclusiva statale<sup>122</sup>, come ad. es. i procedimenti giurisdizionali, ovvero di spettanza statutaria. Altrettanto evidentemente le disposizioni recepite equivalgono a disposizioni di legge regionale e possono, dunque, costituire oggetto di modifica da parte del legislatore regionale nel rispetto dei limiti della competenza costituzionalmente assegnatagli<sup>123</sup>.

Se per la dottrina dominante il recepimento delle norme legislative statali, come appunto nella Regione Lazio, non mette in dubbio l'assunto secondo cui la disciplina delle elezioni sia ormai sottratta allo Stato<sup>124</sup>, vi è chi, ragionando in ordine ai rapporti fra Stato e regione non in termini, netti, di separazione delle competenze, bensì riconoscendo che essi debbano essere improntati al principio dell'integrazione delle stesse, ritiene che se la regione non legifera - ovvero non legifera compiutamente - non soltanto si applica, in forza del principio di continuità, la normativa statale previgente alla riforma del Titolo V della Costituzione, ma è altresì consentito un intervento modificativo del legislatore volto all'aggiornamento della normativa<sup>125</sup>.

---

oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale. Nel disciplinare questo profilo, tuttavia, gli statuti debbono essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione”. Nel caso di specie, la Consulta ha dichiarato illegittime due leggi della Regione Abruzzo, in quanto contrastanti con i principi fissati dallo Stato in materia di *prorogatio*.

<sup>120</sup> Come evidenzia CECCANTI, *op. cit.*, dalla sentenza n. 196/2003 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”. Ciò sembra escludere interventi normativi innovativi, ma l'autore si interroga se interventi meramente interpretativi siano preclusi ovunque perché incostituzionali o solo, come non più applicabili, alle regioni che hanno attivato la competenza, come ha sembrato ritenere il Tar Lazio, non rinviando il decreto alla Corte ma limitandosi a disapplicarlo nel caso di specie. Ad ogni modo, anche ammettendo che il decreto 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, ad avviso di CECCANTI, se esso sia applicabile (e l'autore propenderebbe per il sì), ma sarebbe comunque non suscettibile di applicazione (in linea con la decisione del giudice amministrativo laziale) nelle regioni in cui è intervenuta la legge regionale di “recepimento”.

<sup>121</sup> Così ANZON DEMMING, *op. cit.*.

<sup>122</sup> Nelle materie conferite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato si ritiene che non operi il recepimento, in quanto la regione non dispone del potere nemmeno di riprodurre le leggi statali, le quali, sole, regolano la materia.

<sup>123</sup> Risultano estranee alla competenza regionale le norme che riguardano, ad esempio, la durata in carica del consiglio, i ricorsi giurisdizionali o quelle sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali.

<sup>124</sup> In senso conforme VIGNERI, *op. cit.*, secondo cui la legge statale non ha più competenza, neppure per la parte che riguarda le operazioni elettorali, ove la regione eserciti il proprio potere legislativo, fatti salvi i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

<sup>125</sup> Così RUGGERI, *op. cit.*, che a corredo della sua tesi richiama la recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010) in cui il principio di continuità rivela di poter essere declinato in modi differenti, posto che appellandosi

La Regione Lazio, come detto, ha legiferato in materia elettorale nel 2005, stabilendo, all'art. 1, comma 2, che "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 successive modifiche e integrazioni". Il successivo comma 3 prevede che "si applicano, inoltre, in quanto compatibili con legge regionale, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia".

A seguito del recepimento della disciplina contenuta nella legislazione del 1968, le relative disposizioni statali devono intendersi recepite dalla legge regionale, le quali, tecnicamente, diventano parte integrante di quest'ultima.

È innegabile che la legge regionale operi (almeno con riferimento all'art. 1, comma 2<sup>126</sup>) un rinvio ampio e "prudenziale"<sup>127</sup> alla normativa nazionale, in base al quale si applicano tutte le disposizioni statali in materia, ad esclusione di quelle espressamente previste dalla legge regionale. Resta, tuttavia, da chiarire la natura del rinvio (o dei rinvii), se si tratta cioè di un rinvio fisso (o materiale o alla disposizione) ovvero di uno mobile (o formale o alla fonte). Detto accertamento appare importante ai fini della soluzione del quesito posto all'inizio di tale paragrafo<sup>128</sup>.

---

all'emergenza, la Corte ha giustificato la vigenza di una disciplina statale ricadente, sia pure in parte, in ambito regionale. L'autore dichiara, tuttavia, di non comprendere per quali ragioni, con l'avvento del nuovo assetto costituzionale delle competenze, dovrebbe essere consentita la mera applicazione della legislazione statale pregressa, divenuta nel frattempo incompetente, ma non l'ulteriore produzione da parte dello stesso Stato, con la conseguenza dell'irragionevole esito della pietrificazione della disciplina medesima. Detta tesi vale, per l'autore, per ogni tipo di potestà legislativa regionale, dunque anche per quella "residuale", contrastando così la tesi di ROCCELLA, qui riportata, secondo cui, intendendosi la competenza regionale in ordine alla definizione del "sistema" elettorale, di cui all'art. 122, I c., cost., come circoscritta al solo meccanismo di riparto dei seggi, tutto quanto va oltre siffatto ambito materiale ricadrebbe automaticamente nell'area della potestà "residuale".

Si segnala, inoltre, anche la posizione di D'ANDREA, *op. cit.*, per il quale sembra possa ammettersi che il legislatore statale (e non il governo) - la cui normativa elettorale produce a tutt'oggi effetti nelle regioni che non hanno esercitato l'autonomia legislativa loro riconosciuta - possa intervenire, per "zelo", ad affrontare circostanze sopravvenute, al fine eventualmente di rimediare a una normativa rivelatasi "inadeguata". Negando, al contrario, in considerazione dell'intervenuto trasferimento della potestà legislativa alle regioni, che il legislatore statale possa "ritoccare" e modificare la disciplina originaria, si consegnerebbe le regioni ai disguidi provocati da una normativa statale non idonea (e alla quale la loro inerzia legislativa non ha posto rimedio).

<sup>126</sup> Nella lettura fornita da DE VERGOTTINI, *op. cit.*, la stessa legge regionale configura al comma 3 dell'art. 1 un rinvio mobile, in forza del quale rientra in gioco la normativa statale, con tutte le sue modificazioni. Di conseguenza, tutte le norme modificative adottate dallo Stato negli ambiti che la legge regionale ha lasciato a quella statale valgono, per effetto di entrambi i rinvii richiamati, anche per la Regione Lazio. Entrambi i rinvii, perché, per l'autore, anche il rinvio materiale-recettizio non dovrebbe costituire un limite invalicabile alla possibilità di intervenire con norme di interpretazione autentica. Secondo questa ricostruzione, anche i decreti-legge interpretativi dovrebbero di conseguenza spiegare i propri effetti nei confronti della regione in questione.

<sup>127</sup> Così DE VERGOTTINI, *op. cit.*.

<sup>128</sup> In realtà ROCCELLA, *op. cit.*, contesta il presupposto, fondato sulla natura del rinvio disposto dalla legge laziale alla legislazione statale sull'elezione del consiglio regionale, utilizzato sia da alcuni commenti dottrinali sia dal Tar Lazio, ma non dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 1302/2010). L'autore considera questa impostazione scorretta, in quanto la ripartizione costituzionale di potestà legislativa tra Stato e regioni non è disponibile, né da parte del primo, né da parte delle seconde. Dopo la l.c. 3/2001 la legge statale non è più fonte a competenza generale, ma richiede sempre uno specifico fondamento costituzionale nell'art. 117, secondo e terzo comma. Per contro, la legge regionale non è fonte idonea a fondare alcuna potestà legislativa dello Stato; fonte idonea è soltanto la Costituzione e quindi un rinvio disposto da una legge regionale è strutturalmente inadeguato a giustificare la legittimità di una legge statale successiva che invada la sfera di potestà legislativa riservata alle regioni. Per ROCCELLA, infatti, il rinvio in parola non è, e non può essere, significativo: esso corrisponde soltanto a una discutibile tecnica legislativa (seguita anche da altre regioni e non solo in questa materia) finalizzata a evitare di far votare al Consiglio regionale una legge organica e completa, con votazioni articolo per articolo che espongono al rischio di emendamenti. Ma il rinvio è, e può essere, soltanto alla legislazione statale esistente, applicabile in forza del principio di continuità. Non a caso, anche su questo punto la sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006 ha considerato irrilevante ai fini della decisione la questione, lungamente dibattuta dalle parti, della natura del rinvio, se recettizio ovvero formale, operato dalla legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2003 alla precedente legge regionale T.-A.A. n. 7/1983 (par. 4.3. del considerato in diritto).

Se si propendesse per la natura mobile del rinvio, si dovrebbe anche concludere che il dettato del decreto penetrerebbe automaticamente nella legge regionale sostituendosi alla formulazione originariamente recepita. In questo senso potrebbe deporre, in verità non in modo decisivo, il richiamo della legge laziale alle “successive modifiche e integrazioni”<sup>129</sup>.

Diversa la tesi propugnata, come già stato illustrato nel precedente paragrafo 3, dal Tar Lazio che, con la recente ordinanza n. 1119/2010, ha qualificato il rinvio operato dall’art. 1, comma 2, della legge regionale come un rinvio materiale-recettizio<sup>130</sup>, quindi storicamente riferito alla legislazione statale nel momento in cui essa è entrata in vigore.

Per il giudice amministrativo, dunque, l’art. 1, comma 1, del decreto-legge 29/2010 non trova applicazione nel caso di specie, non per una presunta incostituzionalità riferita alla violazione del riparto di competenza o ad altro profilo, la cui valutazione è peraltro rimessa al sindacato di legittimità della Corte costituzionale, bensì sulla base dell’argomentazione della “cedevolezza” della legge statale di dettaglio, che appunto cede alla legge regionale sopravveniente da cui è sostituita.<sup>131</sup>

Il Tar ha, infatti, ritenuto il decreto 29/2010 inapplicabile perché successivo all’intervento legislativo regionale che ha congelato le norme statali così come recepite. Conseguentemente, il testo della norma statale, una volta fatto proprio dal legislatore regionale, non potrebbe più essere oggetto di modifiche da parte del legislatore statale.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> In tal senso VILLONE, *op. cit.*. Per CHESSA, *op. cit.*, invece, malgrado nessun titolo costituzionale d’intervento “trasversale” consenta astrattamente alla fonte statale d’invadere la competenza regionale residuale, nel caso di specie la disciplina statale, e successive modificazioni e integrazioni, dovrebbero comunque trovare legittima applicazione in quanto espressamente richiamate dalla fonte regionale competente. Ne consegue, evidentemente, che il decreto “salvaliste” non sia invasivo della competenza legislativa della Regione Lazio. Siffatta conclusione non vale, ad avviso dell’autore, per le altre regioni che hanno già disciplinato con propria legge la medesima fattispecie contemplata dalla fonte statale o che hanno recepito la disciplina statale del 1968, senza nulla prevedere in ordine alle successive modificazioni e integrazioni. Tali regioni sarebbero, infatti, titolate a lamentare l’incompetenza del decreto 29/2010.

Per RUGGERI, *op. cit.*, inoltre, atteso che la stessa legge laziale espressamente rimanda alla legge 108/1968 (“e successive modificazioni e integrazioni”, e per quanto da essa non “espressamente previsto”), la normativa statale potrebbe (e dovrebbe) trovare spazio per spiegare i suoi effetti. L’ipotesi della non applicazione della normativa suddetta potrebbe valere, ad avviso dell’autore, alla sola condizione di considerare che le modificazioni e le integrazioni di cui trattasi siano unicamente quelle adottate fino all’entrata in vigore della fonte regionale, la quale avrebbe pertanto fatto luogo a una nuova regolamentazione dell’intera materia. Siffatta soluzione interpretativa appare, a RUGGERI, insostenibile e sconfessata perfino dalla stessa legge del Lazio che, con la sua disciplina, non copre l’intero campo pure astrattamente assegnatole e che, qualora non integrata dalla disciplina statale, sarebbe condannata alla non applicazione.

<sup>130</sup> DE VERGOTTINI, *op. cit.*, esprime perplessità sull’interpretazione fornita dal Tar Lazio dell’art. 1, comma 2, della legge regionale 2/2005: nell’ottica dell’autore, la lettura del giudice amministrativo in ordine al rinvio recettizio potrebbe finire per escludere, per di più in una materia come quella elettorale, ogni possibilità di ulteriore intervento del legislatore statale, configurando una non prevista ipotesi di espansione della potestà legislativa regionale.

<sup>131</sup> Ad avviso di VILLONE, *op. cit.*, nel ragionamento del Tar la cedevolezza si traduce implicitamente in resistenza della legge regionale vigente all’ingresso di una successiva legge statale di dettaglio. Per questo non c’è disapplicazione della legge statale da parte del giudice: la legge statale non giunge a disciplinare la fattispecie. Quindi la natura di dettaglio e non di principio del decreto-legge, e la resistenza della legge regionale alla successiva legge statale di dettaglio, sono assunti concettualmente necessari. Solo così si scioglie l’apparente paradosso di una legge che non trova applicazione, ma non è disapplicata. Tuttavia, il commentatore contesta la decisione del Tar Lazio, poichè se il giudice ritiene che si tratti di una normativa statale di dettaglio non consentita dal riparto di competenza costituzionalmente stabilito è tenuto a sollevare la questione - se rilevante - davanti alla Corte costituzionale, che accerterà la natura del vizio sottoposto al suo sindacato. Ciò che, invece, ad avviso dell’autore, al giudice amministrativo non è consentito fare è stabilire che la legge statale non giunga a disciplinare la fattispecie, essendo legge di dettaglio alla quale si oppone insuperabilmente la legge regionale già vigente. Né potrà dunque applicare quest’ultima, in concreto producendo comunque l’effetto di una disapplicazione della legge statale volta a disciplinare la fattispecie. Analoghi argomenti varrebbero per l’opposta ipotesi che fosse la legge regionale a configurarsi erroneamente come legge di principio. VILLONE ci tiene a precisare che le perplessità suscitate dall’ordinanza del Tar Lazio 1119/2010 non toccano, tuttavia, le considerazioni concernenti i profili di fatto e le circostanze della mancata presentazione della lista del Pdl. Per l’autore sarebbe stato opportuno che il giudice si fosse limitato a tali considerazioni, se da sole sufficienti a sostenere la sua decisione.

<sup>132</sup> Di tale opinione, tra gli altri, ANZON DEMMING, *op. cit.*, ma anche FUSARO, *op. cit.*, per il quale la conclusione secondo cui il rinvio opera nei confronti di una disciplina storicamente individuata è l’unica interpretazione davvero coerente con il riparto di competenza legislativa fra Stato e regioni di cui al nuovo art. 122, primo comma, Cost.. L’entrata in vigore della legge costituzionale 1/1999 non lascia spazio allo Stato per innovare la legislazione vigente, risultando la sua competenza limitata a dettare principi fondamentali.

Concretamente, dunque, nei confronti del Lazio (ma anche di tutte le regioni che si trovano nella medesima situazione), lo Stato ha ormai competenza soltanto per “i principi fondamentali” e non può modificare retroattivamente disposizioni che non gli appartengono più.

L'unica giustificazione per l'esercizio della competenza statale consisterebbe, allora, nell'accreditare le disposizioni sopravvenute come “principi fondamentali” della materia. Escludendo, però, la validità di tale assunto<sup>133</sup>, invero non da tutti condivisa<sup>134</sup>, resta, infine, da accertare se lo Stato abbia, comunque, conservato il potere di emanare norme di interpretazione autentica della disciplina di dettaglio sull'elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali contenuta nella legislazione nazionale, tuttora applicabile nelle regioni che non abbiano sostituito questa disciplina con una propria normativa.

La sentenza della Corte costituzionale [n. 232/2006](#)<sup>135</sup>, risolvendo la questione in modo puntuale e coerente con la pregressa giurisprudenza sulla ripartizione della

---

<sup>133</sup> Per ANZON DEMMING, *op. cit.*, si tratta di un'eventualità del tutto implausibile, per diversi e concorrenti motivi: perché le formule del decreto esibiscono un abnorme grado di specificità e concretezza, che non richiede alcun intervento normativo di applicazione né lascia alcuno spazio al legislatore regionale di dettaglio; perché non rappresentano una scelta politica fondamentale di governo della materia (sent. n. 177/1988) e perché sono poste da un provvedimento del governo espressamente riferito alle elezioni del 2010, non idoneo a valere anche per il futuro con il carattere della stabilità e generalità.

Anche per PIZZORUSSO, *op. cit.*, i contenuti del decreto-legge 29/2010 non sembrano intaccare in alcun modo i principi generali della disciplina del procedimento elettorale quali sono stati individuati dalla legge statale 165 del 2004.

Si segnala, inoltre, anche l'opinione di DE VERGOTTINI, *op. cit.*, per il quale il decreto-legge 29/2010 non tocca i principi fondamentali di cui alla legge statale 165/2004, ma interviene comunque su aspetti per i quali la regione non ha previsto una apposita disciplina di dettaglio con le conseguenze che ne derivano. In questo senso, per l'autore gli interventi del legislatore statale sono in grado di condizionare non solo i principi generali della materia elettorale, ma anche tutti i restanti aspetti non direttamente disciplinati dal legislatore regionale, a seguito dei due rinvii contenuti nell'art. 1 della legge laziale 2/2005.

Per CECCANTI, *op. cit.*, inoltre, le norme contenute nel decreto 29/2010 non rientrano nella 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.

<sup>134</sup> Pur assumendo che il rinvio operato dalla legge regionale sia fisso, e che la disciplina regionale integri in se stessa la legge statale nella formulazione originaria, per VILLONE, *op. cit.*, tale rinvio non impedisce ogni futuro ingresso alla legge statale successiva. Per l'autore, infatti, lo Stato ha titolo ad adottare una legge di principio. Pertanto, indipendentemente dall'irrisolta questione di individuare l'esatto confine tra dettaglio e principio, l'ingresso nella fattispecie normativa non può ritenersi pregiudizialmente precluso alla legge dello Stato. Anzi, l'esercizio, in qualunque momento, della potestà legislativa statale presuppone un'implicita autoqualificazione come legge di principio, atteso che tale è l'ambito di intervento consentito e che non si può presumere, aprioristicamente, che il legislatore statale abbia volutamente inteso violare il riparto di competenza sancito dalla Costituzione. Né rileva, per VILLONE, l'autodefinizione in termini di interpretazione autentica del decreto legge 29/2010, o che la legge 165/2004 esplicitamente detti, in via esclusiva, all'art. 4, i principi in materia di sistema di elezione. Non se ne può, infatti, trarre la conclusione che la nuova legge comunque non ponga principi. E anche, qualora, la legge non sia davvero di principio, come potrebbe essere nel caso di specie, non spetta al giudice determinare la natura di dettaglio o di principio né negare la premessa implicitamente assunta a fondamento dal legislatore statale quando ha emanato il provvedimento di cui trattasi. Ne consegue che l'impropria adozione da parte dello Stato di una legge di dettaglio in materia assegnata alla potestà concorrente non può che tradursi in un vizio di costituzionalità della stessa legge, vizio che il giudice non può che sottoporre allo scrutinio della Consulta, sollevando la relativa questione di legittimità costituzionale.

<sup>135</sup> La questione decisa dalla sentenza menzionata riguarda l'emanazione di una legge regionale di interpretazione autentica della precedente disciplina regionale, dopo che una nuova norma statutaria aveva disposto il trasferimento di potestà legislativa dalla Regione Trentino-Alto Adige alla Provincia di Bolzano (più precisamente, la l.c. n. 2/2001 stabilisce che si eleggono i due Consigli provinciali di Trento e Bolzano e non più il Consiglio regionale). Il caso deciso nella sentenza n. 232/2006 è analogo a quello di specie: la Regione Trentino-Alto Adige aveva adottato una legge interpretativa di una norma regionale in materia di elezione dei consiglieri provinciali, sebbene la legge costituzionale 2 del 2001, modificando l'art. 47 dello statuto speciale, avesse trasferito alle province autonome di Trento e Bolzano la competenza legislativa in materia. La legge costituzionale citata aveva peraltro previsto, nelle disposizioni transitorie, che, nella Provincia di Bolzano, si continuassero ad applicare «le leggi elettorali vigenti» fino alla data di entrata in vigore della legge provinciale. Quest'ultima era intervenuta, limitandosi a richiamare al riguardo la precedente legge regionale, apportandovi alcune modifiche. In tale contesto, la Corte ha chiarito che «la disposizione transitoria (...) non vale certamente a ripristinare in capo alla Regione la competenza legislativa sottrattale con il primo comma». Essa infatti è volta a «far 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

potestà legislativa, ha affermato che «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». Ciò comporta che «l’emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell’organo legiferante» e «non può ammettersi che tale potestà sopravviva (...) perché ‘solo l’autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l’unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede».

La competenza ad adottare norme interpretative, che taluni hanno definito una competenza “accessoria” non “autonoma” in quanto collegata formalmente e materialmente all’atto interpretato, segue, dunque, la competenza principale della potestà legislativa<sup>136</sup>: affinché un organo possa adottare una disciplina di interpretazione autentica deve essere anche dotato della relativa potestà normativa.

Sulla base delle nuove competenze assegnate dall’art. 122 Cost., allo Stato spetterebbe, pertanto, l’interpretazione autentica delle norme di principio e alla regione la competenza a interpretare tutte le altre norme di dettaglio, comprese quelle che integrano la legislazione elettorale regionale<sup>137</sup>.

Pertanto, una volta trasferita la competenza, sia pure con rinvio, la scelta è “irreversibile”<sup>138</sup>: non solo non sono consentite al legislatore statale, ma anche il potere di interpretazione autentica si trasferisce.

Applicando il principio al caso di specie pare, quindi, potersi escludere che l’interpretazione autentica della legge statale 108/1968 permanga nel quadro di competenza del legislatore statale<sup>139</sup>.

---

transitoria da parte della legge provinciale (...) 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».

<sup>136</sup> Così CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, che riporta un passaggio del ricorso ex art. 127 Cost. alla Corte costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri n. 44 del 12 agosto 2008, nel quale detto principio è stato evocato. L’atto, che riguarda un caso di interpretazione autentica di una legge statale da parte di una legge regionale, così recita: “perché possa aversi interpretazione autentica occorre che vi sia coincidenza tra il soggetto cui risale la disposizione interpretata e quello cui risale la disposizione interpretante: così come lo Stato non può interpretare autenticamente una legge regionale, a maggior ragione non può la regione interpretare autenticamente una legge statale” poiché la legge di interpretazione autentica “è una legge espressione della potestà legislativa - e non già di una “soggettiva” volontà “chiarificatrice” del suo autore”.

PACE, *op. cit.*, che pure condivide la tesi secondo cui il legislatore statale ha il potere di interpretare autenticamente le norme di principio, precisa, però, che il decreto 29/2010 non contiene un’interpretazione autentica, trattandosi di un provvedimento innovativo con effetti immediatamente interferenti con i giudizi in corso, per di più con il dichiarato intento di favorire una sola delle parti in competizione.

Per STAIANO, *op. cit.*, non rileva, invece, che si tratti di legge innovativa o di legge interpretativa, in quanto anche l’interpretazione autentica è una modalità di produzione normativa (distinguendosi ontologicamente dall’interpretazione che si svolge nelle sedi dell’applicazione, giurisdizionale o amministrativa), il cui potere di esercizio deve essere ascritto in ragione della competenza materiale. In ogni caso, anche nell’ipotesi di perdurante vigenza della sola disciplina legislativa di derivazione statale (come nella Regione Lombardia), è assai dubbio, ad avviso dell’autore, che permanga provvisoriamente (cioè fino a disciplina legislativa regionale della materia) nello Stato il solo potere di interpretazione autentica, che, invece, si deve ritenere segua la dislocazione della competenza.

<sup>137</sup> ROCCELLA, *op. cit.*, condividendo l’impostazione della sentenza della Corte costituzionale n. 232/2006, precisa che il problema non è partire dal rinvio disposto dalla l.r. Lazio 2/2005 e interpretarlo in modo coerente con la ripartizione costituzionale di potestà legislativa. Al contrario, è la ripartizione costituzionale di potestà legislativa che impedisce di intendere quel rinvio come rinvio a futura legislazione statale di dettaglio in materia di elezione del Consiglio regionale.

<sup>138</sup> In tal senso CECCANTI, *op. cit.*

<sup>139</sup> Per VIGNERI, *op. cit.*, con l’esercizio della propria competenza legislativa concorrente, la Regione Lazio ha operato un rinvio materiale 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; del resto, considerare il rinvio come alla fonte lascerebbe arbitrariamente sussistere un titolo autonomo di competenza legislativa statale. A seguito dell’esercizio della

Va, tuttavia, formulata in proposito una precisazione che scaturisce dalla constatazione che la dottrina non è affatto concorde sulla perdita, da parte dello Stato, del potere di interpretare la legislazione statale anteriore in una materia, come quella elettorale, divenuta di competenza concorrente.

Se da un lato, come si è detto, si registra il convincimento di taluni<sup>140</sup> secondo il quale lo Stato, ex art. 122 Cost., ha ormai una competenza esclusiva per i soli principi generali della materia elettorale, per cui non può né modificare né interpretare disposizioni antecedentemente adottate, tanto più con riferimento a quelle regioni che hanno legiferato, qualunque sia la tecnica impiegata (per recepimento o meno), altri<sup>141</sup> sostengono che il legislatore statale conservi detto potere, in considerazione del fatto che la legislazione statale continua ad applicarsi in via suppletiva<sup>142</sup> ove le regioni non adottino una propria disciplina nella materia elettorale, oppure recepiscano, almeno in parte, la normativa statale di dettaglio, fermo restando il vincolo ai principi.

---

potestà legislativa regionale lo Stato non ha, invece, più titolo, e interesse, a disporre interpretazioni autentiche di una disciplina che non si applica più nella regione a titolo di fonte statale, bensì a titolo, per rinvio, di fonte regionale.

<sup>140</sup> Così ANZON DEMMING, STAIANO e FERRARA, *opp. cit.*.

Per MANGIAMELLI, *op. cit.*, la questione non dovrebbe neppure porsi, in quanto per le disposizioni non di principio il legislatore statale è diventato costituzionalmente incompetente. L'autore, ricorda, tuttavia, che la giurisprudenza della Corte costituzionale, di cui contesta il filostatalismo, è sul punto di avviso opposto, in quanto ha condotto all'assurdo costituzionale che in materia di competenza concorrente il legislatore statale non ha mai perso la competenza a legiferare per intero la materia, spettando al legislatore regionale indovinare quali siano le disposizioni cedevoli (non di principio) e punendolo, talora, considerando persino norme di dettaglio come norme di principio.

Per CECCANTI, *op. cit.*, anche ipotizzando che i commi 1 e 4 del decreto 29/2010 siano meramente interpretativi, non sarebbero comunque applicabili alla Regione Lazio, in quanto essa ha già attivato la propria competenza in materia elettorale. Ma a quel punto per quei commi non sarebbe nemmeno possibile invocare la necessità e urgenza, dal momento che proprio e solo i problemi relativi ai ritardi nel deposito della lista Pdl Roma erano stati invocati come argomento per emanare quelle specifiche disposizioni.

Ad avviso di ROCCELLA, *op. cit.*, in tema di elezione dei consigli regionali le fonti normative statali possono soltanto modificare o integrare i principi fondamentali posti dalla l. 165/2004; non possono invece modificare, integrare e neanche interpretare autenticamente la disciplina di dettaglio posta dalla l. 108/1968 e della l. 43/1995. Resta, invece, ferma, per l'autore, la potestà legislativa esclusiva statale sul contenzioso giurisdizionale in materia elettorale (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

Per FUSARO, *op. cit.*, l'impedimento del legislatore statale a intervenire vale anche per eventuali disposizioni interpretative autentiche in merito a quanto già previsto dal complesso normativo statale in materia elettorale. Tuttavia, l'autore riconosce che si possa ragionevolmente pensarla diversamente, anche perché l'adozione di norme di interpretazione autentica è stata considerata legittima dalla Corte costituzionale, peraltro con limiti di cui tenere conto. Nella sent. 155/1990 la Corte ha affermato che la legge interpretativa non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., purché essa non leda il giudicato già formatosi e non sia intenzionalmente diretta a incidere sui giudizi in corso: al di fuori di tali ipotesi, non sono infatti vulnerate le attribuzioni del potere giudiziario, in quanto legislatore e giudice agiscono su piani diversi, l'uno introducendo nell'ordinamento un '*quid novi*' che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato a un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica. Per l'autore, proprio per la natura stessa dell'interpretazione autentica, è possibile sostenere che sia legittimo da parte del legislatore statale sancire quale sia l'interpretazione da dare (proprio per i suoi effetti *ex tunc*) a disposizioni della legislazione elettorale esistente all'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, purché si tratti di stretta interpretazione autentica e non di innovazione normativa.

<sup>141</sup> Di tale opinione D'ANDREA e RUGGERI, *opp. cit.*.

Ad avviso di CERRI, *op. cit.*, il legislatore statale conserva il potere di interpretare la legislazione statale anteriore, pur in materia (come quella elettorale) divenuta di competenza concorrente, in quanto la legislazione statale continua ad applicarsi in via suppletiva (Corte cost., sentenza n. 303/2003, punto n. 13, in diritto) ove le regioni non adottino una propria disciplina nella materia elettorale, oppure recepiscano, almeno in parte, la normativa statale di dettaglio (Corte cost., sentenze n. 196/2003; e n. 135/2004), fermo restando il vincolo ai principi.

Anche per VIGNERI, *op. cit.*, 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.

<sup>142</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003, punto n. 13, in diritto. Per CERRI, *op. cit.*, il ruolo eventualmente suppletivo della legislazione statale si collega anche al potere sostitutivo dello Stato nei confronti della regione, ove questa non eserciti doverose funzioni, ai sensi dell'art. 120 Cost.. L'autore evidenzia come si ritenga, in genere, che tale disposizione si riferisca all'esercizio delle funzioni amministrative; tuttavia, l'inadempimento nell'espletamento di doverose funzioni legislative consente e impone allo Stato, ad avviso di CERRI, di intervenire nelle materie di competenza regionale con norme di livello legislativo, efficaci fino a quando la regione non le rimuova. Lo Stato conserva, dunque, una competenza di manutenzione della sua normativa previgente anche al fine di poter espletare al meglio il ruolo dispositivo o suppletivo che conserva. Sulla base di tale presupposto, dovrebbe anche ammettersi, a parere dell'autore, che lo Stato, ove sussistano ragioni di urgenza, possa adottare decreti-legge ai suddetti scopi.



Va, da ultimo, segnalata la posizione di chi ritiene che la questione della competenza vada, invece, affrontata da un'altra angolazione, diversa da quella sinora utilizzata e imperniata sul riparto materiale come costituzionalmente individuato<sup>143</sup>. Il potere di decretazione nei casi straordinari di necessità e urgenza consentito dall'art. 77 Cost., ed esercitato dal governo nel caso di specie, è un potere attribuito unicamente allo Stato e negato all'esecutivo regionale, che non dispone nemmeno della funzione legislativa per delega.

Ciò significa che in occasione di un caso straordinario di necessità e urgenza, solo lo Stato è autorizzato a fronteggiarlo nella forma e nei limiti stabiliti dall'art. 77 Cost., anche quando si tratti di materia di competenza regionale. In questi casi, infatti, in applicazione del principio sancito dall'art. 120 Cost., il criterio della competenza funzionale sembra poter prevalere su quello della competenza materiale. Né può, infine, escludersi che “necessario e urgente” possa essere un intervento di interpretazione autentica, quando “le lesioni che chiamano in causa la competenza funzionale dello Stato stiano per prodursi nelle sedi dell'applicazione della legge”.

---

<sup>143</sup> In tal senso STAIANO, *op. cit.*.