

Dimmi "quando, quando, quando..."

di Luca Beccaria

Parole-chiave: indizione elezioni regionali, convocazione comizi elettorali, election day, riduzione numero consiglieri regionali

Riferimenti normativi: l. Regione Lazio n. 2/2005; Statuto Regione Lazio; l. n. 108/1968; d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011; l. n. 148/2011; l. n. 213/2012; art. 3, l. Regione Abruzzo n. 1/2002

Massima 1: Per la fattispecie riguardante la legittimità della ritardata convocazione dei comizi elettorali, la tutela giurisdizionale ex ante è la sola possibile, in quanto una determinazione ex post del ritardo costituirebbe un ulteriore rallentamento della macchina amministrativa.

Massima 2: Le elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali sono da tenersi entro i novanta giorni dallo scioglimento degli stessi – a prescindere dalla causa dello scioglimento – anche in quelle situazioni in cui essi abbiano previsto la formulazione “sono indette”, al posto di “hanno luogo”.

Con sentenza del 12 novembre 2012 n. 9280, il TAR Lazio ha deciso sul ricorso, presentato dall'associazione Movimento Difesa del Cittadino contro la Regione Lazio, per l'annullamento della determinazione del Presidente dimissionario della Regione di non far tenere le elezioni regionali entro il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio, avvenuto il 28 settembre 2012. Le elezioni per il Consiglio regionale del Lazio si sono tenute poi nei giorni 24 e 25 febbraio 2013.

Il TAR Lazio ha accertato “l'obbligo del Presidente dimissionario della Regione Lazio di adottare il provvedimento di indizione delle consultazioni elettorali regionali, entro cinque giorni successivi alla data della comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero della sua notifica se anteriore, fissando la data di svolgimento delle stesse consultazioni entro il più breve termine tecnicamente compatibile con gli adempimenti procedurali previsti dalla normativa vigente in materia di operazioni elettorali”. Ha poi nominato il Ministro dell'Interno commissario ad acta, allo scopo di provvedere in luogo del Presidente della Regione, nell'eventualità in cui quest'ultimo fosse inadempiente rispetto al dispositivo della sentenza.

Per inquadrare la vicenda, occorre partire dall'art. 5 della legge regionale del Lazio n. 2/2005 in base al quale le elezioni del Consiglio regionale devono essere indette entro il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio stesso. Secondo il TAR Lazio, la disposizione è applicabile anche ai casi di scioglimento anticipato.

La Regione Lazio non è nuova a casi di contestazioni inerenti le procedure elettorali per l'elezione del Consiglio regionale. Una situazione simile si era verificata già nel 2009 quando, in seguito alle dimissioni del Presidente della Giunta, il Consiglio era stato sciolto il 29 ottobre 2009 ed erano state indette nuove elezioni per i giorni del 28 e 29 marzo 2010. All'epoca, con le sentenze nn. 31274 e 32212 del 2010, il TAR Lazio aveva fatto propria una lettura più estensiva del termine “indizione”, passando peraltro in rassegna le norme elettorali regionali di Toscana, Marche e Campania. Dal confronto, si ritenne che “quando il legislatore ha voluto che le nuove elezioni non solo siano indette, ma anche svolte entro tre mesi dallo scioglimento anticipato del Consiglio regionale, lo ha indicato espressamente mediante l'utilizzo della locuzione “hanno luogo”. Locuzione che invece non è stata utilizzata nella legge regionale elettorale del Lazio n. 2 del 2005”.

Con la sentenza n. 9280/2012, invece, il Tribunale amministrativo opera “una lettura costituzionalmente orientata”, richiamando esplicitamente la sentenza n. 196/2003 della Corte Costituzionale, non menzionata nella giurisprudenza precedente del 2010. Quel giudizio costituzionale aveva per oggetto l’art. 3, comma 6, della legge della Regione Abruzzo n. 1/2002 (“Disposizioni sulla durata degli Organi e sull’indizione delle elezioni regionali”) che prevedeva un termine “entro tre mesi” riferito soltanto ai casi di scioglimento del Consiglio, rimozione del Presidente della Giunta o annullamento delle elezioni, peraltro senza precisarne la decorrenza. Ne era stata eccepita l’eccessiva durata. La Corte costituzionale ritenne infondata quella questione sul presupposto interpretativo che la scansione temporale fosse “da intendersi nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo”. In particolare, in riferimento alla lunghezza del termine, la Corte precisò che “in ogni caso, non può dirsi che tale termine sia eccessivamente lungo, tenuto conto anche che esso, pur se fatto decorrere dalla scadenza del Consiglio, supera di soli venti giorni il periodo massimo di settanta giorni dalla fine del mandato delle Camere, entro il quale devono essere elette le nuove, ai sensi dell’art. 61, primo comma, della Costituzione.”

Nel 2010, il TAR Lazio aveva poi interpretato la legge elettorale del Lazio in modo da consentire che le elezioni potessero aver luogo anche oltre il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio, purché fossero indette entro tale termine. Nel 2012, invece, il TAR, richiamando la sentenza n. 196/2003 della Consulta, ha ritenuto che i termini “indire” e “avere luogo” fossero sinonimi e, dunque, che le elezioni dovessero avere luogo entro il termine di tre mesi sancito dalla legge regionale. Se la disposizione prevedesse il termine per l’indizione delle elezioni al fine di “garantire una tempestiva ricostituzione degli organi di governo regionale, secondo i principi costituzionali di efficacia e buon andamento e secondo il criterio di continuità di funzionamento delle pubbliche istituzioni che ne costituisce il corollario”, allora non avrebbe senso che tale esigenza di tempestività riguardasse solo l’indizione e non anche l’effettivo svolgimento delle elezioni.

Per la stessa ragione dell’esigenza di tempestività, il TAR Lazio ritiene che nella fattispecie in esame la tutela giurisdizionale ex ante sia più adeguata rispetto alla tutela ex post. Infatti, il TAR Lazio fa notare che, se si fosse trovato a decidere dopo le elezioni su un ricorso volto ad annullare una convocazione dei comizi elettorali avvenuta oltre i termini di legge, non avrebbe potuto accogliere tale ricorso, senza produrre l’effetto – paradossale – di annullare l’indizione delle elezioni, con la conseguenza della necessità di nuove elezioni e, dunque, di un ulteriore ritardo, ottenendo così un risultato contrario rispetto all’interesse legittimo di cui il ricorrente aveva chiesto la tutela. In sostanza, in una simile fattispecie, la tutela ex ante sembra l’unica in grado di dare effettiva attuazione al diritto di difesa dell’interesse legittimo sancito dall’art. 24 della Costituzione.

Il collegio giudicante, con diversi argomenti, ha affermato un “preciso e indefettibile obbligo di legge del Presidente dimissionario di far svolgere le nuove elezioni entro il termine assegnato”.

Una prima criticità riguardava gli obblighi derivanti dal d.l. n. 98/2011, conv. con mod. in l. n. 111/2011, riguardanti l’accorpamento delle date di svolgimento delle diverse consultazioni elettorali (c.d. “election day”). In base a questa disposizione, a decorrere dal 2012, “le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un’unica data

nell'arco dell'anno". La disposizione de qua era stata invocata dalla difesa della Regione Lazio, come motivazione per la mancata convocazione dei comizi nei termini di legge. Secondo il Collegio giudicante, tale norma non è applicabile alla fattispecie in esame, "anche in relazione alla dichiarata finalità di riduzione dei costi della politica, posto che le altre due invocate elezioni si svolgeranno in altre Regioni, senza che sia quindi ipotizzabile alcuna sovrapposizione di adempimenti e, quindi, alcun apprezzabile risparmio di spesa".

Va osservato peraltro che in base alla l. n. 108/1968 (cui la l. r. del Lazio n. 2/2005 rinvia) i sindaci devono dare notizia agli elettori con manifesti affissi almeno 45 giorni prima della data di svolgimento delle elezioni. Ora, poiché si è interpretato la disposizione come un termine di tre mesi che decorre dallo scioglimento, ne consegue che l'affissione dei manifesti non sarebbe potuta avvenire oltre 45 giorni dallo scioglimento. L'ultima data utile per adempiere a quest'obbligo di pubblicità era quindi il 12 novembre 2012, cioè esattamente la data della decisione del TAR Lazio. In più, avverso la decisione di primo grado è stato presentato ricorso al Consiglio di Stato, che si è pronunciato in data 27 novembre 2012. La decisione definitiva sulla questione è intervenuta quindi solo dopo la data ultima per il rispetto delle disposizioni previste dalla legge elettorale in materia di pubblicazione dei manifesti da parte dei sindaci. Non è da escludere che le scadenze abbiano condizionato la decisione nel merito.

Infatti, una volta divenuto impossibile indire le elezioni in una data compresa nel termine di tre mesi stabilito dalla legge regionale n. 2/2005 del Lazio, occorreva temperare l'esigenza di convocare le elezioni nel più breve tempo possibile con il d.l. n. 98/2011 che imponeva di unire le elezioni regionali nella stessa data con le altre elezioni destinate a essere tenute nello stesso anno (cd. "election day"). In base alla sentenza, le elezioni andavano convocate in un termine "tecnicamente compatibile con gli adempimenti procedurali previsti dalla normativa vigente in materia di operazioni elettorali", normativa che ricomprendeva lo stesso d.l. n. 98/2011.

Per quanto il dispositivo normativo sull'accorpamento delle elezioni prevedesse una clausola "flessibile" (le elezioni vanno tenute nella stessa data "compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti"), sarebbe stato arduo sostenere che fosse impossibile posticipare di ulteriori tre settimane le date delle elezioni, considerando che nei primi mesi del 2013 si sarebbero tenute anche le elezioni per il rinnovo delle Camere. Sono intervenuti peraltro due decreti del Presidente della Regione Lazio. Dapprima, il decreto n. T 00411/2012 del 1 dicembre 2012 ha posticipato la data delle elezioni al 10 e 11 febbraio 2013. In seguito, presumibilmente sotto la spinta della razionalizzazione dei costi, il decreto n. T 00420/2012 del 22 dicembre 2012 ha stabilito definitivamente la data delle elezioni regionali in corrispondenza con quelle per il rinnovo delle Camere ossia il 24 e 25 febbraio 2013[1].

Alla luce della dichiarata finalità di riduzione dei "costi della politica" del d.l. n. 98/2011 in materia di accorpamenti elettorali - che andrebbero definiti più precisamente come "costi dei procedimenti elettorali", per non usare il termine più problematico di "costi della democrazia" - il mancato accorpamento delle elezioni regionali del Lazio con le elezioni di rinnovo delle Camere e dei Consigli regionali di Lombardia e Molise avrebbe comportato a carico della pubblica amministrazione un costo aggiuntivo superiore a 3 milioni di euro[2].

Tra i punti meno condivisibili presentati dalla difesa regionale va segnalata la giustificazione del ritardo di indizione con l'esigenza di attendere l'entrata in vigore del d.l. n. 188/2012 di riordino e riduzione delle Province, in quanto i collegi elettorali in ambito regionale sono costituiti su base

provinciale. A questo proposito, la sentenza ribadisce il concetto secondo cui le delimitazioni dell'ente Provincia, per i fini elettorali dell'ente Regione, sono da intendersi come meri ambiti di ripartizione geografica e non, come avviene nei sistemi federali, con una propria quota fissa di rappresentanza specifica di quel dato territorio, come d'altronde ribadito dall'art. 29 dello Statuto della Regione Lazio (divieto di mandato imperativo e insindacabilità). In sostanza, non sussiste alcuna necessità che le circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle liste circoscrizionali nelle quali sono eletti i consiglieri regionali, coincidano con le Province. In effetti si ricorda, a titolo d'esempio, che nelle elezioni per il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia le circoscrizioni elettorali sono cinque, a fronte di una Regione che comprende il territorio di quattro Province.

La parte più delicata della sentenza è quella riguardante la giustificazione del ritardo dell'amministrazione, con le modifiche normative rese necessarie ai fini dell'attuazione del d.l. n. 138/2011, conv. con mod. in l. n. 148/2011, sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali, nonché dal d.l. n. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012. Lo Statuto (art. 19) e la legge elettorale regionale (art. 3) riportano infatti esplicitamente il numero dei componenti l'organo consiliare, e non già un rinvio mobile a quanto stabilito dalla legge statale (art. 2 della legge n. 108/1968).

Le norme contenute nel d.l. n. 138/2011 in molte Regioni non sono state ancora recepite, nonostante lo stesso decreto prevedesse un termine di sei mesi entro cui operare le necessarie modifiche statutarie e legislative da rendere "efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto". La data ultima entro cui recepire le modifiche sarebbe stata, dunque, nel febbraio 2012. Quello che è opinabile, riguardo la sentenza del TAR Lazio, è l'indicazione secondo cui il d.l. n. 174/2012, conv. con mod. in l. n. 213/2012, opererebbe "una automatica riduzione". Infatti un simile automatismo non sembra riscontrabile nel decreto legge, nel quale il Governo indica, quale unico deterrente per le Regioni inadempienti, la leva dei trasferimenti erariali, aspetto sul quale è intervenuta anche la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012.

In conclusione, con queste sentenze il TAR Lazio e il Consiglio di Stato hanno indicato l'interpretazione corretta dell'art. 5 della legge Regione Lazio n. 2/2005, affermando che sia l'indizione dei comizi elettorali sia lo svolgimento delle procedure siano da compiersi entro i tre mesi dallo scioglimento del Consiglio. Poco importa che la disposizione dica "sono indette" anziché "hanno luogo", perché non intende giustificare un'impropria prorogatio degli organi in scadenza o dimissionari. Tale interpretazione costituzionalmente orientata (a Corte cost. sent. n. 196/2003) può dunque valere anche per analoghe disposizioni presenti in altre leggi regionali.

Si può osservare infine, sotto altro profilo, che le elezioni del Consiglio regionale non potranno mai essere assimilate a quelle delle Camere. Per l'indizione di queste ultime opera sempre un organo super partes ad assicurare il corretto svolgimento delle elezioni, ossia il Presidente della Repubblica. Nel caso del Consiglio regionale, invece, il compito di indire le elezioni tocca al Presidente della Giunta regionale, che super partes non è, neanche se le elezioni in questione portassero necessariamente ad eleggere un suo successore.

[1] V. Circolare n. 18 del 2 gennaio 2013 della Prefettura di Fermo – Ufficio Territoriale del Governo, al seguente link.

[2] Sono qui considerati i soli costi “espliciti”, inerenti il regime di indennità previsti per Presidenti di seggio, scrutatori e segretari di seggio, così come previsti dal Testo Unico 16 maggio 1960, n. 570, e ss. mm. e dalla legge 13 marzo 1980, n. 70 e ss. mm. Non sono quindi incluse le altre spese, a carico del contribuente, per la cartellonistica interna, le matite, le schede elettorali e nemmeno il costo orario per il mantenimento della forza di pubblica sicurezza ai seggi.