L'“insostenibile leggerezza” dei ricorsi elettorali regionali: la tornata del 2010 e la mancata tutela di un bene giuridico dalla natura incerta (*)

Sara Pennicino

Sommario

1. *Premessa* – 2. *I ricorsi elettorali del 2010...* – 2.1. *... come occasione per una riflessione sul sistema di controllo elettorale italiano alla luce del diritto internazionale e comparato* – 2.2. *... come conseguenza di alcune specificità della disciplina italiana sul contenzioso elettorale* – 2.2.1. *I riflessi della distinzione tra situazioni giuridiche (diritto soggettivo e interesse legittimo) sul regime della giurisdizione relativa al contenzioso elettorale* – 2.2.2. *I riflessi della tutela della fede privilegiata sull'effettività dei ricorsi elettorali* – 2.2.3. *I riflessi della modifica dell'art. 122 Cost. sulla tutela del diritto a partecipare a competizioni elettorali genuine e trasparenti* – 3. *I casi del Lazio e della Lombardia* – 4. *Il caso del Piemonte* – 5. *La tornata elettorale regionale del 2010 e la mancata tutela di un bene giuridico dalla natura incerta.*

1. *Premessa*

La grande bellezza del titolo del romanzo di Milan Kundera *L'insostenibile leggerezza dell'essere*¹ sta tutta nel sofisticato ossimoro che lo regge: come può infatti la leggerezza dell'esistere essere insostenibile? Tale “insopportabile” peso grava, ci pare, anche sulla legittimazione delle assemblee elette periodicamente in Italia a causa della leggerezza della giustizia elettorale nel nostro paese, con la conseguenza di aver trasformato le regole sulle elezioni in uno dei fattori che ali-

(*) Questo articolo è il risultato di ricerche condotte nell'ambito del progetto *EL.E.C.T.E.D.* coordinato dal Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSD).

(1) M. KUNDERA, *L'insostenibile leggerezza dell'essere*, trad. it. a cura di G. DIERNA, A. BARBATO, Milano, Adelphi, 1989.

mentano la disaffezione dei cittadini elettori dalle urne. Come se tali regole non fossero altro che l'ennesima manifestazione del malcostume italiano. In un momento storico in cui lanciare gli strali del disdegno per il "saccheggio" della cosa pubblica è all'ordine del giorno, ci sembra invece necessario che il giurista, pur comprendendo il diffuso sentimento di sfiducia verso il nostro sistema democratico, non vi si abbandoni. Pertanto, consapevoli che la democrazia stessa sembra oggi coincidere (ed esaurirsi) nel momento elettorale², si propone di seguito la disamina degli eventi che hanno portato ai ricorsi elettorali del 2010 in occasione del rinnovo di alcuni Consigli regionali. A margine di questa analisi si proporrà poi una breve riflessione sulle possibili soluzioni ai problemi, vecchi e nuovi, che sono emersi in sede di contenzioso.

2. I ricorsi elettorali del 2010...

2.1. ... come occasione per una riflessione sul sistema di controllo elettorale italiano alla luce del diritto internazionale e comparato

Una buona parte della dottrina che ha commentato le fasi preparatorie e quelle successive allo scrutinio delle elezioni regionali del 2010 ha utilizzato la parola *caos*, con specifico riferimento alle sedi e alle procedure da seguire per proporre tali ricorsi, alle battaglie per il rispetto delle regole di alcuni gruppi e alle legittime difese opposte da parte degli altri, alla delegittimazione dei consigli di risulta, agli interventi del Governo per garantire la partecipazione alla competizione elettorale più ampia possibile. Tale confusione deriva anche dall'inaspimento dello scontro politico³, dal processo di proliferazione delle regole che si riferiscono alla fase pre-elettorale su base

(2) Cfr. F. BILANCIA, *Del gobierno democrático-representativo al gobierno de mera legitimación popular: breves consideraciones sobre las mutaciones de los regímenes*, in *Criterio jurídico*, 1, 2011, pp. 51-73, nonché in italiano con il titolo *Dal governo democratico-rappresentativo al governo a mera legittimazione popolare. (Brevi riflessioni sui mutamenti di regime)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, Jovene, 2009, pp. 1801 ss.

(3) Cfr. il dibattito sulle conseguenze della riforma elettorale che ha segnato il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario a livello nazionale sul sistema

regionale (in attuazione dell'art. 122, comma 1, Cost. per le Regioni ordinarie⁴ e della legge cost. 2/2001 per quelle a statuto speciale e le Province autonome⁵) e dallo sviluppo di una specifica branca del diritto, quello elettorale, che sta velocemente evolvendosi in risposta alla elaborazione dei principi individuati sia dalla nostra Corte costi-

politico e soprattutto sull'attività di verifica del mandato. Tale dibattito si è incentrato soprattutto sulla verifica dei poteri a livello nazionale, ma alcuni spunti sono rilevanti anche rispetto alla dimensione regionale. Sulla stretta correlazione tra il sistema previsto dall'art. 66 Cost. e il sistema elettorale proporzionale si veda G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 292. Cfr. anche E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2009, p. 423, la quale mette in luce il fatto che fino al 1993 "nella grandissima maggioranza dei casi, le ipotesi di contestazioni delle elezioni finivano per riferirsi non alla competizione tra liste diverse, ma tra singoli deputati eletti per la medesima lista". Più specificamente, la dottrina ha definito questa interrelazione "distorzione maggioritaria": v. P. GAMBALE, *La recente prassi in tema di verifica dei risultati elettorali tra profili problematici emersi e ipotesi di soluzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 299; oppure anche "declinazione maggioritaria" (cfr. E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, cit., p. 422).

(4) Sull'attuazione dell'art. 122, comma 1, Cost. in materia elettorale va specificato che la Corte costituzionale con sentenza 151/2012 sembra aver accolto l'interpretazione secondo la quale nel "sistema di elezione" andrebbe ricompresa anche la legislazione di contorno; in questo modo i principi statali vincolerebbero la legislazione di dettaglio regionale anche in merito alla c.d. legislazione elettorale di contorno. Cfr. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2013, p. 48, il quale sottolinea che sulla base della lettura di questa sentenza, il margine di intervento per il legislatore regionale, seppur limitato, sarebbe comunque sufficiente a muoversi al di fuori dei principi statali su, per esempio, le regole relative alla presentazione delle liste. In questo senso, M. COSULICH, *La disciplina legislativa nelle Regioni a statuto ordinario: ex uno plura*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 848 s.; F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999*, n. 1, Milano, Giuffrè, 2001, p. 325; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 44 ss. *Amplius infra*, nota 35.

(5) Cfr. T.E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a statuto speciale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 127 ss.; G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma del sistema elettorale in Sicilia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2005, p. 707 ss.

tuzionale, che da quella europea dei diritti dell'Uomo (d'ora in poi Corte EDU). Si pensi, per esempio, al principio della genuinità della competizione elettorale, così come delineato nella sentenza 84/2006 dalla Corte costituzionale, il quale non può non suonare familiare al comparatista che si sia interessato di questi temi e il quale è aduso, specialmente quando si occupa di legislazione elettorale di contorno, a valutarne il carattere strumentale imprescindibile rispetto al pieno godimento del diritto fondamentale di voto.

Sempre in quest'ultima prospettiva, poi, va rilevato che l'attività di verifica del mandato nel nostro ordinamento, pur con gli opportuni distinguo tra elezioni politiche da un lato e amministrative e regionali dall'altro, si presenta come un'ipotesi quasi eccezionale rispetto alla maggior parte degli ordinamenti stranieri. Rispetto a questi ultimi è invece oggi rilevabile un *trend* alla "esternalizzazione" rispetto sia al potere esecutivo sia a quello legislativo dell'attività di gestione del procedimento elettorale (rispetto al Governo) e della verifica del mandato (rispetto alle assemblee elette)⁶. Questo *trend* prescinde dal fatto che si tratti di democrazie nuove o consolidate⁷. All'esternalizzazione

(6) Per esempio, in America Latina, il concetto di *poder electoral* è stato attuato a livello istituzionale attraverso la creazione di organi elettorali incaricati dell'organizzazione delle elezioni e della risoluzione delle relative controversie. Sulla nozione di potere elettorale e per un'analisi comparata relativa all'organizzazione delle elezioni e alla risoluzione delle relative controversie in America Latina v. E. ROZO ACUÑA, *Il potere elettorale nel diritto pubblico latinoamericano con speciale riferimento al costituzionalismo bolivariano e alla Costituzione della Repubblica bolivariana del Venezuela*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2007, pp. 378 ss.; D. NOHLEN, D. ZOVATTO, J. OROZCO HENRÍQUEZ, J. THOMPSON (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 248 ss. Si consenta altresì il rinvio a F. BIAGI, *I sistemi di contenzioso elettorale in America Latina*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO, *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, Bononia University Press, 2011, pp. 153 ss.

(7) Sulla rilevanza della distinzione tra nuove democrazie e democrazie consolidate in ambito elettorale v. N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova, Cedam, 2011, p. 430, il quale,

si accompagna poi un altro fenomeno, e cioè quello della costituzionalizzazione degli organi di gestione e giustizia elettorale, così che essi operano nei limiti del mandato della Carta fondamentale, la quale, a sua volta, li pone al riparo dalle ingerenze degli altri poteri dello Stato⁸.

Pertanto, nonostante la giurisprudenza delle corti internazionali e i rilievi di diritto comparato appena effettuati si riferiscano soprattutto alle elezioni politiche, preme sottolineare che i principi e le valutazioni sulla natura dei beni giuridici oggetto della tutela che vi sono contenuti sono il più delle volte validi anche in relazione alle elezioni regionali⁹.

2.2. ... come conseguenza di alcune specificità della disciplina italiana sul contenzioso elettorale

Al contrario, nel nostro ordinamento, l'art. 66 Cost. a livello nazionale¹⁰

prendendo spunto dalla comparazione tra Italia e Polonia, osserva come "le 'nuove' democrazie si trovino in molti casi più avanti rispetto alle democrazie 'consolidate'". Si veda altresì F. BIAGI, S. PENNICINO, *Indipendenza e terzietà del controllo: tribunali e commissioni elettorali*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, cit., pp. 145 ss.

(8) In questo senso si veda il concetto di *democracy branch*, così come elaborato da B. ACKERMAN, *The New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 113, 3, 2000, p. 712 ss. A testimonianza di questa tendenza si considerino diverse esperienze di paesi asiatici (si consenta il rinvio a S. PENNICINO, *Alcuni ordinamenti asiatici*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, cit., pp. 241 ss. e 265 ss), tra le quali spicca il caso dell'India, che ha introdotto una Commissione elettorale indipendente nel 1950, in attuazione dell'art. 324 della Costituzione. Cfr. U. KUMAR SINGH, *Institutions and Democratic Governance: A Study of the Election Commission and Electoral Governance in India*, New Delhi, Nehru Memorial Museum and Library, 2004. Cfr. *infra*, par. 5.

(9) Cfr. per esempio il Rapporto della Missione di Valutazione delle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 dell'OSCE, p. 25: "La procedura in vigore relativa ai reclami (prelettorali) poggia su basi costituzionali; nondimeno il nuovo Parlamento potrebbe considerare l'adozione di misure a garanzia di una soluzione imparziale e tempestiva delle controversie elettorali prima delle elezioni". Pare evidente che tale rilievo è rilevante anche rispetto alle elezioni regionali. Il testo completo di questo Rapporto è disponibile online all'indirizzo www.osce.org/it/node/33280.

(10) La bibliografia su questo tema è sconfinata. Si vedano V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G.

e i vari Statuti a livello regionale¹¹ affidano la verifica del mandato alle assemblee elette. Infatti, ferma la giurisprudenza costituzionale che ha escluso “un’anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione”¹² non si può negare che alcune disposizioni relative, per esempio, agli atti elettorali prodromici, alla querela di falso e alla competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia elettorale svolgano degli effetti sulla distribuzione della giurisdizione sui ricorsi in oggetto a livello regionale.

2.2.1. I riflessi della distinzione tra situazioni giuridiche (diritto soggettivo e interesse legittimo) sul regime della giurisdizione relativa al contenzioso elettorale

Per quanto riguarda le elezioni politiche, la Corte costituzionale ha già specificato che “le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo tutelato, per di più, da una norma costituzionale, [e] come tale rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario”¹³. Infatti, a dispetto della linearità della distinzione tra procedure interne, che attengono alla fase preliminare e sono di natura amministrativa, e le relative determinazioni che sono invece tutelabili di fronte all’autorità giurisdizionale, il progressivo prevalere in sede interpretativa del bene oggetto della tutela al fine della determinazione della situazione soggettiva rende difficile tacere il *vulnus* arrecato al diritto fondamentale di voto.

Con specifico riferimento alle elezioni amministrative e regionali, invece, si discostano dall’interpretazione della Corte costituzionale sia

BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, tomo II, Bologna-Roma, Utet, 1986, *ad vocem*; C. BOLOGNA, *Art. 66*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, *ad vocem*.

(11) Cfr. T.F. GIUPPONI, *Profili organizzativi del Consiglio regionale: l’autonomia del Consiglio e lo status del consigliere*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *il Filangieri*, Quaderno 2009, p. 11 e in particolare nota 27.

(12) Corte cost., sentenza 29/2003 e, precedentemente, sentenze 66/1964 e 59/1968; v. anche art. 2, comma 1, lett. *d*) e art. 3, comma 1, lett. *b*) della legge 165/2004.

(13) Corte cost., sentenza 259/2009.

l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sia le sezioni unite della Cassazione¹⁴. Queste ultime, in particolare, delineano nettamente la distribuzione della giurisdizione “con attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione in tema di operazioni elettorali, la cui regolarità in relazione alle norme che la disciplinano è stabilita nel pubblico interesse e possono sussistere solo posizioni di interesse legittimo, e con attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione riguardo alle controversie relative all'ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica, in quanto hanno ad oggetto diritti soggettivi, ancorché s'impugnino provvedimenti amministrativi, poiché in tale ipotesi, secondo la previsione legislativa, la decisione verte sul diritto soggettivo all'elettorato attivo o passivo, con attribuzione al giudice del potere di porre nel nulla i provvedimenti illegittimi e attribuire la carica elettiva all'avente diritto”¹⁵.

Alla base di tale approccio vi è l'idea che, per le controversie elettorali regionali e amministrative, non vi sia riparto di competenza per materia, ma piuttosto in base alle posizioni giuridiche soggettive lese. Laddove, però, si condivida la tesi sostenuta dalla Corte costituzionale nella appena citata sentenza 259/2009, cioè che il diritto ad essere eletti non può mutare la propria natura solo perché violato da un atto amministrativo, risulta che il criterio sul quale si fonda attualmente la titolarità della giurisdizione è meno efficace di quanto non appaia. Visto, infatti, che la maggior parte delle questioni risolte dai giudici amministrativi riguarda l'esclusione o la mancata esclusione di candidati e liste, cioè atti lesivi di una situazione soggettiva (a prescindere dalla sua definizione) rilevante ai fini del legittimo esercizio dei diritti politici, a rigor di logica essi starebbero così decidendo di questioni di competenza del giudice ordinario. La giurisdizione amministrativa sul rito elettorale non è infatti inclusa tra quelle esclusive, elencate all'art. 133 c.p.a.; inoltre, neanche il riferimento, recentemente intro-

(14) Cfr. F. GOISIS, *Il giudizio elettorale*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il Codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 1358; cfr. *contra* S. RODRIGUEZ, *Il contenzioso sulle operazioni elettorali*, in R. CARANTA (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 743 ss.

(15) Corte cass., sez. un., ordinanza n. 13896/2009.

dotto¹⁶ nel testo dell'art. 129, ai "provvedimenti direttamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio" appare una base legislativa sufficiente per individuare una giurisdizione esclusiva. Al contrario, il codice la qualifica esplicitamente (all'art. 134) come una giurisdizione di merito, avvicinandola a un'altra "ipotesi di contenzioso anche su diritti soggettivi, tuttavia non espressamente qualificata come di giurisdizione esclusiva: ossia il giudizio di ottemperanza"¹⁷.

A bene vedere, dunque, a fronte di una teorica linearità della distribuzione della giurisdizione relativamente ai ricorsi elettorali regionali, lo sforzo necessario in sede interpretativa per conciliarlo con il progressivo consolidarsi dell'indirizzo giurisprudenziale¹⁸, costituzionale ed europeo, che si concentra sul bene oggetto della richiesta piuttosto che sull'atto che ne ha causato la sofferenza, fa emergere non tanto una confusione sulla titolarità della giurisdizione, quanto un ampio margine di miglioramento a disposizione del legislatore. In questo senso, le esperienze di diritto comparato e in particolare le tendenze precedentemente individuate (esternalizzazione e costituzionalizzazione) possono fornire un utile spunto e a tal riguardo saranno dedicate alcune proposte in sede di conclusioni.

2.2.2. I riflessi della tutela della fede privilegiata sull'effettività dei ricorsi elettorali

Un altro esempio della problematicità di un istituto tradizionalmente previsto nell'ordinamento italiano e che svolge importanti effetti sul riparto di giurisdizione in materia elettorale è la tutela della fede privilegiata che il codice civile riconosce all'autenticazione delle firme a sostegno delle candidature da parte del pubblico ufficiale (art. 2700 c.c.) e che, in qualità di atto pubblico, si presume valido fino a querela di falso.

(16) D.lgs. 160/2012, ultimo correttivo al Codice del 2012.

(17) Cfr. F. GOISIS, *Il giudizio elettorale*, cit., p. 1360 s, il quale ricorda però che "nella giurisdizione di merito del giudice amministrativo è ben rappresentata almeno una tradizionale ipotesi di contenzioso anche su diritti soggettivi, tuttavia non espressamente qualificata come di giurisdizione esclusiva: ossia il giudizio di ottemperanza".

(18) Cfr. TAR Piemonte, sez. II, sentenza 438/2011.

La diretta conseguenza di questa norma in ambito elettorale è la sostanziale inutilità dei ricorsi, specialmente in relazione al procedimento preparatorio, in quanto la necessità di attendere il giudicato relativo alla querela di falso, di cui il giudice amministrativo necessita per deliberare in merito agli atti di esclusione di una lista o di un candidato, si traduce nel governo di Assemblee sulle quali pesa il dubbio irrisolto di essere state elette illegittimamente.

In merito ad alcuni di questi aspetti è intervenuta a più riprese anche la Corte costituzionale che, talvolta, ha invocato un intervento legislativo organico e, altre volte, ha dialogato con il legislatore nelle more dell'entrata in vigore di una legge di riforma. Tra i casi che si analizzeranno nei prossimi paragrafi, quello piemontese è sicuramente il più significativo da questo punto di vista, ma vale la pena ricordare che il medesimo problema si pone anche a livello nazionale, pur con i necessari distinguo, in sede di verifica del mandato.

2.2.3. I riflessi della modifica dell'art. 122 Cost. sulla tutela del diritto a partecipare a competizioni elettorali genuine e trasparenti

I ricorsi elettorali considerati in questa sede sono tutti relativi ad elezioni regionali e pertanto vengono in rilievo gli effetti della devoluzione della materia elettorale alla competenza regionale *ex art. 122*, comma 1, Cost. La legge cost. 1/1999, o almeno la sua attuazione a livello regionale, ha infatti reso particolarmente ingarbugliate le norme in materia di elezioni regionali, anche a causa della tecnica del recepimento parziale¹⁹ adottata dalle Regioni.

L'intervento dello Stato, concretizzatosi con il c.d. decreto salva-liste in occasione delle elezioni regionali del 2010, ha fornito così l'occasione per valutare i margini di intervento a disposizione del legislatore nazionale nell'ambito garantito dalla Costituzione. Tra i limiti alla competenza regionale, la Corte costituzionale aveva già individuato anche le norme statali che esprimono scelte fondamentali²⁰.

(19) Cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1269 ss.

(20) Corte cost., sentenze 196/2003 e 201/2003.

In relazione al decreto salva-liste si trattava dunque di valutare se il rinvio alla legge statale operato da quelle regionali in materia di procedimento elettorale rientrasse in questa categoria, oppure se il decreto in oggetto disciplinasse aspetti di dettaglio che pertanto esulavano dalla sua competenza.

Il problema della latitudine della competenza dello Stato non era però il solo sollevato dal decreto salva-liste; a questo si accompagnavano quello relativo alla natura effettivamente interpretativa delle sue disposizioni²¹ e il tema, più generale, dell'abuso della decretazione d'urgenza.

Nei paragrafi che seguiranno, attraverso l'analisi dei casi presi in esame, si richiameranno gli aspetti, qui solo delineati, al fine di individuarne i riflessi sullo svolgimento delle singole vicende.

3. I casi del Lazio e della Lombardia

Nonostante le elezioni regionali del 2010 siano passate alla storia come particolarmente confuse, va ricordato che l'incertezza delle regole e, soprattutto, la mancanza di pronta tutela giurisdizionale, specialmente in riferimento alla fase di presentazione delle liste, aveva già portato il Consiglio di Stato ad annullare le elezioni molisane del 2000²². Questa sentenza²³ aveva fornito lo spunto anche per una proposta di legge introdotta alla Camera il 18 febbraio 2002 dal titolo

(21) Tale questione rileva anche rispetto alla determinazione della competenza in materia. La Corte cost., sentenza 232/2006, infatti, "ha precisato che il trasferimento della potestà legislativa vale anche per l'eventuale emanazione di leggi di interpretazione autentica. Quindi il legislatore statale non può né modificare né interpretare autenticamente la legislazione regionale, benanche si trattasse di una legge regionale materialmente riproduttiva". V. ONIDA, *Ancora sulla competenza della legge statale e della legge regionale in tema di interpretazione autentica delle norme sul procedimento elettorale regionale*, in www.astrid-online.it.

(22) Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 1, 2002, pp. 269-290. V. anche D. CUTTAIA, *L'invalidazione delle elezioni regionali e il problema irrisolto del controllo sostitutivo: i casi delle Regioni Molise e Abruzzo*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5, 2002, pp. 589-592. Le elezioni regionali del Molise verranno annullate anche nel 2011, v. *infra*.

(23) Cons. Stato, sez. V, sentenza 18 giugno 2001, n. 3212.

“Disposizioni per la semplificazione del procedimento elettorale relativo alla sottoscrizione delle liste e delle candidature”²⁴.

In un ipotetico dialogo sulle riforme necessarie in materia di presentazione delle liste, però, a coadiuvare il legislatore dovrebbero esserci i funzionari incaricati dal sindaco alla autenticazione delle relative firme, i quali “non si stupiscono di quanto accaduto [ed è] ora oggetto delle urla tribunizie nelle aule parlamentari”, in quanto “da subito hanno colto il senso più genuino della riforma che con la legge 120/1999 ha modificato e integrato l’originario art. 14 della legge 53/1990 che individua i soggetti competenti a tali incombenze”²⁵. Con particolare riferimento a questa modifica legislativa, gli operatori ne avevano da subito segnalato il contrasto con il “principio di separazione tra attività politica e attività gestionale [...]”, in quanto “solo gli sprovveduti non hanno voluto vedere che in tal modo si legalizzava e legittimava il falso ideologico assunto a metodo di comportamento, con la beata attenuante dello stupore e dell’incredulità”²⁶. Non a caso, le tornate elettorali del 2004 e 2005 sono state “caratterizzate da comportamenti che hanno gravemente inficiato la correttezza e la trasparenza delle operazioni legate alla presentazione delle liste elettorali”, laddove il “fenomeno delle ‘firme false’ ha assunto una dimensione che sembra inaccettabile. In particolare, la gravità si riscontra nel fatto che la partecipazione di una lista ‘non legittimata’ alla competizione elettorale

(24) V. Proposta di legge n. 2451 (il cui testo per intero è disponibile su www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0023350.pdf), la quale rilevava che “questi eventi, con la lunga catena di conseguenze descritte e le connesse incertezze sulla composizione degli organi elettivi, in realtà si verificano, sia pure con assai minor clamore, a ogni tornata elettorale”. In particolare, i proponenti auspicavano di: *a*) allargare la platea dei soggetti politici esclusi dalla raccolta delle sottoscrizioni elettorali; *b*) consentire agli elettori di autocertificare la propria appartenenza alle liste elettorali di un dato comune e di dichiarare direttamente la propria sottoscrizione a una lista o a una candidatura; *c*) liberare i partiti e gli enti locali da una serie di adempimenti gravosi e, una volta consentita l’autocertificazione, sostanzialmente inutili; *d*) sanare i procedimenti pregressi qualora non comportino modificazioni al risultato elettorale e fatti comunque salvi i diritti di terzi direttamente interessati.

(25) G. Prizzo, *Autenticazione di firme per le liste elettorali*, in *Lo Stato Civile italiano*, 2006, p. 219.

(26) *Ibidem*.

rischia di alterare il giusto risultato e quindi di comprimere la volontà popolare posta alla base della nostra democrazia rappresentativa²⁷. In particolare, in occasione delle elezioni regionali nel Lazio del 2005, la lista Alternativa sociale con Alessandra Mussolini è stata esclusa dall'Ufficio elettorale regionale otto giorni dopo essere stata inizialmente ammessa. La lista esclusa impugnava quindi la misura cautelare di esclusione di fronte al Consiglio di Stato, il quale la riammetteva con riserva. Il TAR, a elezioni concluse, si pronunciava per un non luogo a procedere in quanto i voti contestati non avrebbero comunque determinato un risultato diverso (c.d. principio della prova di resistenza).

Sempre nel Lazio, la fase della presentazione delle liste delle elezioni regionali del 2010 si è rivelata essere occasione di accadimenti fortuiti ai quali è stata fornita una risposta irrituale. In quel caso, la mancata presentazione della lista provinciale del PDL per il collegio di Roma aveva scatenato una serie di ricorsi tutti respinti dai giudici amministrativi e la lista aveva invece beneficiato dell'emanazione del c.d. decreto salva-liste²⁸. Per quanto riguarda il Lazio, vi sono due distinte vicende: l'una relativa all'ammissione della lista del PDL per la circoscrizione della Provincia di Roma e l'altra della lista Sgarbi per le circoscrizioni di Roma e Frosinone. Nel primo caso, a una settimana dal voto il Consiglio di Stato ha confermato l'esclusione della lista dalla competizione elettorale, nonostante il decreto salva-liste. Nel secondo, invece, la lista Sgarbi aveva inizialmente beneficiato dell'intervento dell'esecutivo, ma aveva fallito la battaglia per ottenere il rinvio delle elezioni. Nelle more dell'*iter* del secondo deposito della lista del PDL, interviene anche la Corte costituzionale in risposta alla domanda della Regione di sospendere il decreto legge, già impugnato per contrasto, tra altri, con l'art. 122 Cost. Con l'ordinanza 107/2010, la

(27) Tale netto giudizio accompagna la Proposta di legge n. 6029 del 26 luglio 2005, d'iniziativa del deputato Merlo, *Disposizioni in materia di autenticazione delle sottoscrizioni e di presentazione delle liste elettorali e delle candidature*, la quale non ha avuto seguito dopo essere stata assegnata, in sede referente, alla commissione I Affari costituzionali, il 16 settembre 2005.

(28) D.l. 29/2010.

Corte dichiara espressamente di “non essere materialmente in grado di fornire certezza giuridica perché nulla può sulla scelta dell’atto (il decreto legge) e nulla può sulla dissociazione (funzionale e temporale) del giudizio sulla sospensione rispetto a quello sul merito della questione sollevata”²⁹. L’ipotesi che preoccupava la Corte era infatti quella delle conseguenze in caso di una successiva sentenza di mancato accoglimento. La lista non fu nuovamente ammessa dall’Ufficio elettorale presso la Corte d’Appello a causa dell’insufficienza della documentazione allegata, una decisione confermata poi dal tribunale amministrativo. Il Consiglio di Stato, infine, dichiara l’improcedibilità dell’appello cautelare per sopravvenuto difetto di interesse³⁰, argomentando che la richiesta di tutela dell’interesse alla presentazione della lista in questione era stata soddisfatta nei termini del d.l. 29/2010, ma confermava la decisione del TAR in merito alla carenza della documentazione necessaria al deposito. Si chiudeva così una vicenda che aveva mostrato la fatica alla quale il sistema istituzionale può venire sottoposto nel periglioso ambito elettorale. Al riguardo, si pensi in particolare all’“intensissimo stress al quale è stato sottoposto il Capo dello Stato medesimo”³¹.

Nella stessa tornata elettorale, poi, anche in Lombardia la lista del centrodestra (lista per la Lombardia) viene dapprima ammessa e poi, in seguito all’intervento della lista Bonino-Pannella³², esclusa con de-

(29) A. STERPA, *Dall’incertezza da evitare all’incertezza da scegliere: la ormai conclusa vicenda del decreto-legge “salva liste”*, in www.federalismi.it, 15 dicembre 2010, p. 24.

(30) Cons. Stato, sez. V, ordinanza 13 marzo 2010, n. 1206.

(31) A. RACCA, *Riflessioni sulla funzione presidenziale di garanzia in tema di decretazione d’urgenza in materia elettorale*, cit., p. 3.

(32) Più precisamente, i Radicali depositano all’Ufficio centrale regionale presso la Corte d’Appello di Milano la lista Bonino-Pannella, sulla quale non è stato possibile raccogliere un numero sufficiente di firme e un primo esposto sull’incandidabilità di Formigoni, già giunto al terzo mandato. Rispetto a questo secondo motivo del ricorso, l’Ufficio regionale si dichiara incompetente. A quel punto, in seguito ad una richiesta di accesso agli atti, i delegati della lista Bonino-Pannella prendono visione dei moduli dei candidati Penati, Formigoni e Pezzotta e il 1° marzo 2010 depositano all’Ufficio centrale un esposto contenente le irregolarità rilevate. Contemporaneamente, vengono denunciate anche in Procura le medesime irregolarità, dando così avvio al filone penale per falso ideologico. A questo punto, l’Ufficio centrale decreta la non ammissione della lista Per la Lombardia riconoscendo i vizi di forma denunciati dai Radicali.

cisione dell'Ufficio centrale regionale, il quale rileva un numero di firme irregolari tale da inficiare il risultato finale. Pertanto, l'Ufficio elettorale presso la Corte d'Appello non ammette né la lista in questione né quelle provinciali collegate al medesimo candidato, cioè Formigoni. Su richiesta di quest'ultimo, però, il TAR concede, con provvedimento di urgenza, la sospensiva del provvedimento impugnato, motivando la propria decisione sulla base del fatto che l'Ufficio elettorale regionale presso la Corte d'Appello non avrebbe dovuto riconsiderare il provvedimento di ammissione inizialmente adottato in quanto tale "riconsiderazione" sarebbe avvenuta sulla base di elementi acquisiti in seguito al ricorso della lista Bonino-Pannella. In particolare, il Consiglio di Stato evita di pronunciarsi sulla regolarità formale delle firme depositate in quanto questi ultimi avrebbero dovuto rivolgersi al TAR (e non all'Ufficio centrale regionale). La vicenda proseguirà in fase post elettorale con l'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti da parte dei Radicali di fronte al TAR Lombardia, che ritiene il ricorso inammissibile. Il Consiglio di Stato ribalterà questa sentenza sanando anche le irregolarità per effetto del decreto salva-liste³³, mentre le ipotesi di falso vengono rinviate al giudice civile. L'annullamento delle elezioni lombarde è dunque sospeso sino all'esito del processo per falso.

L'intervento del Governo era finalizzato a "suggerire" un'interpretazione autentica della normativa che, assicurando il *favor electionis* ex artt. 1 e 48 Cost., propendesse per l'ammissione della lista; ma la natura realmente interpretativa delle sue disposizioni³⁴ e il fatto che

(33) Cfr. *supra*, nota 28.

(34) Cfr. A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto legge 29/2010*, in www.astrid-online.it; A. D'ALOIA, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 8 marzo 2010; G. GUZZETTA, *Alcuni dubbi sull'ordinanza del TAR Lazio in tema di elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 10 marzo 2010; S. PRISCO, *Decretazione d'urgenza su una procedura elettorale già aperta, sovranità popolare e Costituzione italiana*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, overosia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 12 marzo 2010; A. STERPA, *Dall'incertezza da evitare all'incer-*

l'art. 122, comma 1, Cost. pone la materia in questione tra quelle concorrenti³⁵ avevano suscitato un intenso dibattito che ha coinvolto anche il Capo dello Stato³⁶.

Il provvedimento fu immediatamente presentato alle Camere per la conversione in legge³⁷ e il Parlamento decise di effettuare una “sanatoria” al fine di cristallizzare gli effetti prodotti nel tempo dai decreti decaduti³⁸. Ciò svolse delle conseguenze sul giudizio di legittimità costituzionale in corso, cioè quello relativo al ricorso avverso il decreto legge presentato dalle Regioni Lazio, Toscana e Piemonte, in quanto essa permise alla Corte di dichiarare la questione inammissibile³⁹.

Oltre all'eccezionalità dell'utilizzo della decretazione d'urgenza, soprattutto in materia elettorale e a ridosso di una consultazione e al fatto che l'adozione di leggi di interpretazione autentica richiede la titolarità della potestà legislativa in capo al soggetto che le adotta, questa vicenda ha permesso di valutare i limiti alla potestà legislativa

*tezza da scegliere: la ormai conclusa vicenda del decreto-legge “salva liste”, in www.federalismi.it, 15 dicembre 2010; R. CHIEPPA, *Inopportunità e dubbi di correttezza sull'utilizzo della decretazione di urgenza incidente sul procedimento elettorale in corso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 1197 ss.; E. LEHNER, *La Corte costituzionale e il decreto “salva-liste”*, *ivi*, p. 1201 s.*

(35) Cfr. C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Supplemento, Bologna, Zanichelli, 2002, p. 102; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008; E. STRADELLA, *La “materia elettorale regionale”*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, p. 142 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, cit., p. 46 ss.; A. MORRONE, *Regioni senza futuro?*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, pp. 5-6.

(36) Il Presidente della Repubblica rispose persino ad alcuni elettori in merito all'emanazione del decreto legge. Il testo integrale di quella lettera è rinvenibile sul sito www.quirinale.it. A. RACCA, *Riflessioni sulla funzione presidenziale di garanzia in tema di decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in www.federalismi.it, 2 maggio 2012, p. 3, il quale compara il d.l. 29/2010 con il c.d. decreto Englaro.

(37) Il 13 aprile 2010 la Camera approva un emendamento soppressivo del disegno di legge di conversione del d.l. in oggetto e, in seguito, il Parlamento approva la legge 60/2010, con la quale vengono sanati gli effetti intercorsi durante le elezioni regionali nel frattempo celebratesi.

(38) Corte cost., sentenza 430/1997.

(39) Corte cost., ordinanza 204/2010.

nazionale nel contesto della competenza concorrente prevista oggi dalla Costituzione. In particolare, in Lazio la Regione aveva approvato la l.r. 2/2005, la quale recepiva (testualmente) la legge 108/1968 e la legge 43/1995, utilizzando una tecnica non illegittima secondo la Corte costituzionale, ma problematica soprattutto rispetto all'ordinario regime della transizione tra disciplina pre e post riforma dell'art. 122, comma 1, Cost.⁴⁰.

Nel caso di Lazio e Lombardia, dunque, i ricorsi elettorali regionali del 2010 hanno fornito un eccellente caso di studio per valutare quale direzione il legislatore, o i legislatori regionali, dovrebbero seguire nell'identificare il sistema di gestione e controllo del procedimento elettorale.

4. *Il caso del Piemonte*

Nel caos creatosi in occasione delle regionali del 2010 il ricorso relativo alle elezioni piemontesi merita sicuramente un'attenzione particolare, anche perché è l'unico che non si è ancora concluso e potrebbe anzi portare all'annullamento delle elezioni del 2010 con le ricadute del caso sul Consiglio attualmente in carica⁴¹. Il contenzioso elettorale regionale si sviluppa, in realtà, in due diversi tronconi, uno relativo al sistema delle deroghe all'obbligo di presentazione delle sottoscrizioni (art. 1, comma 1, l.r. 21/2009), e l'altro riguardante l'autenticità delle sottoscrizioni presentate a sostegno della lista Pensionati per Cota (che ha conseguito un numero di voti sufficiente a influenzare la determinazione del risultato elettorale)⁴².

(40) Cfr. C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2005, pp. 1007 ss.

(41) Il Consiglio regionale della Lombardia è stato infatti sciolto prima del 17 aprile 2013, cioè il giorno in cui il giudice civile ha dichiarato false 723 delle sottoscrizioni prodotte a sostegno della lista Per la Lombardia in occasione delle elezioni regionali del 2010, cioè abbastanza da rendere insufficienti le firme per la partecipazione della lista a quella competizione elettorale.

(42) Cfr. L. TRUCCO, *Le elezioni regionali piemontesi davanti ai giudici*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, pp. 667-706. Al troncone deroga e a quello autenticità se ne aggiungono in realtà altri due, che sono però meno rilevanti: il primo, relativo alla confondibilità del simbolo dei Verdi Verdi per Cota con quello dei Verdi, si è estinto, mentre il secon-

Per quanto riguarda il primo, esso viene a concretizzarsi quando il consigliere regionale, capogruppo consiliare dell'Udc, dichiara, al momento della candidatura alle elezioni per il rinnovo del Consiglio, il collegamento con la lista Al Centro per Scanderebecch, la quale appoggia il candidato presidente Cota. L'Udc, al contrario, aveva dichiarato di appoggiare l'altro candidato, cioè Mercedes Bresso. Si poneva dunque la questione se fosse possibile per un capogruppo consiliare operare una scelta in contrasto con quanto invece deciso dal partito nelle fila del quale era stato eletto e, soprattutto, se in questo caso fosse legittimo invocare la deroga all'obbligo di presentare le sottoscrizioni come prevista dall'art. 1, comma 1, lett. e) della legge regionale 21/2009. Il TAR Piemonte, chiamato a decidere, interpreta la norma come finalizzata a tutelare la convergenza tra partito politico-gruppo consiliare-capogruppo in quanto solo così sussisterebbe un veicolo del consenso elettorale raccolto dal partito alle ultime elezioni⁴³.

Di avviso opposto è invece il Consiglio di Stato. La *ratio* della disciplina delle deroghe infatti non può che essere quella di agevolare la massima partecipazione alla competizione elettorale e pertanto il gruppo consiliare va considerato, in quanto articolazione del Consiglio regionale, portatore di quel consenso elettorale che legittima la deroga alla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature⁴⁴.

Per quanto riguarda il secondo troncone, invece, cioè quello concernente l'autenticità delle sottoscrizioni a sostegno della lista Pensionati per Cota, i ricorrenti impugnano, a elezioni avvenute, la proclamazione degli eletti e il provvedimento di ammissione della lista summenzionata, in quanto il capolista Michele Giovine e il padre Carlo, l'uno consigliere comunale a Gurro (Verbano-Cusio-Ossola) e l'altro a Miasino (Novara), avrebbero autenticato falsamente le firme per le

do, relativo alla Lista Forza Consumatori, risulta irrilevante ai fini della determinazione del risultato elettorale. V. anche J. LUTHER, *La ricerca della giustizia elettorale: "dramma" piemontese per legislatori, amministratori, giudici, scienziati e coro in tre atti*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, pp. 645-665.

(43) TAR Piemonte, sez. I, sentenza 28 luglio 2010, n. 3136.

(44) Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 2010, n. 8145.

sottoscrizioni. Pertanto, in via principale i ricorrenti chiedono di accertare, incidentalmente, i fatti penalmente rilevanti ed eventualmente dichiarare illegittima l'ammissione della lista contestata. In via subordinata, poi, formulano una riserva di querela di falso nel termine che il giudice voglia assegnare. Il TAR decide di procedere rispetto alla questione posta in via subordinata e sospende il giudizio amministrativo in attesa della pronunzia del giudice civile⁴⁵.

I ricorrenti, scontenti del risultato ottenuto, impugnano la sentenza di fronte al Consiglio di Stato che, pur orientato a dare soddisfazione alla domanda principale dei ricorrenti, è costretto a fermarsi di fronte al fatto che il giudice amministrativo non è dotato dei necessari poteri finalizzati ad accertare la falsità delle sottoscrizioni. Il Consiglio di Stato rinvia quindi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del codice del processo amministrativo⁴⁶, delle previgenti disposizioni, nonché dell'art. 2700 c.c., in riferimento agli artt. 24, 76 (in riferimento esclusivo alle norme del codice del processo amministrativo), 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nella parte in cui precludono al giudice amministrativo di accertare (anche solo incidentalmente) la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale⁴⁷.

Il problema che si poneva era quello della legittimità della speciale tutela della fede privilegiata che il nostro ordinamento riconosce all'atto pubblico, il quale si ritiene valido fino a querela di falso, e che impediva al giudice amministrativo di fornire un'immediata soddisfazione degli interessi coinvolti nelle fasi pre-elettorali. Secondo il Consiglio di Stato, la riserva al giudice ordinario dell'accertamento della falsità degli atti muniti di fede privilegiata attraverso lo specifico rimedio della querela di falso, e la connessa preclusione al giudice amministrativo di accertare *incidenter tantum* la falsità degli atti, si iscrive in una tradizione che si giustificava alla luce della carenza di

(45) TAR Piemonte, sez. I, sentenza 6 agosto 2010, n. 3196.

(46) D.l. 104/2010.

(47) Ordinanza 1000/2011.

strumenti di accertamento nell'ambito del processo amministrativo. Limite, questo, che si sarebbe progressivamente attenuato, essendosi riconosciuta una gamma sempre più estesa di poteri istruttori anche al giudice amministrativo, con la sola esclusione dell'interrogatorio formale e del giuramento, che renderebbe ormai ingiustificabile "la permanenza di preclusioni soprattutto in quei giudizi, quali il contenzioso elettorale, caratterizzati da una esigenza 'rafforzata' di garantire il principio della ragionevole durata del processo"⁴⁸. Nuovi strumenti di accertamento erano infatti stati introdotti dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e la Corte stessa, nella sentenza 236/2010, aveva già chiarito i termini nei quali andavano garantiti i principi della effettività e della tempestività della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive immediatamente lese⁴⁹.

La Corte non fu però di questo stesso avviso e dichiarò la questione infondata. Infatti, demandare al giudice ordinario la giurisdizione sull'accertamento del falso in atto pubblico è un'opzione di sistema, la quale ha il fine di tutelare la fede pubblica, prescindendo dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto viene messa incidentalmente in dubbio; inoltre, essa risponde anche all'esigenza di garantire la certezza e la speditezza del traffico giuridico, in quanto non si può relegare l'accertamento dell'autenticità dell'atto pubblico a un incidente processuale.

I profili critici di questa sentenza sono stati attentamente annotati dalla dottrina⁵⁰, ma alla Corte non si può chiedere uno sforzo che allo stesso legislatore delegato è riuscito solo in parte. Va infatti ricordato che, se da un lato, la Corte costituzionale aveva tenuto conto delle attività del legislatore al momento della pronuncia 236/2010, quando aveva cioè indicato nella delega *ex art. 44, comma 2, lett. d)* della

(48) Corte cost., sentenza 304/2011.

(49) Cfr. P. QUINTO, *L'art. 129 del codice del processo amministrativo, il "caso Piemonte", il monito della Corte costituzionale: un decreto correttivo?*, in *Giustizia amministrativa*, 3-4, 2010, pp. 148-150.

(50) Cfr. in particolare A. CARDONE, "Unitarietà" della giurisdizione e concentrazione del rito nell'accertamento del falso in materia elettorale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2011, p. 4270 ss.

legge 69/2006 un elemento a supporto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma previgente che impediva l'immediata impugnabilità degli atti elettorali attinenti alla fase preparatoria; dall'altro, il legislatore delegato aveva rinunciato, nonostante la delega lo prevedesse espressamente, a includere nel nuovo rito elettorale i contenziosi in fase pre-elettorale nel caso di elezioni politiche⁵¹. Per quanto riguarda le elezioni amministrative, regionali e al Parlamento europeo, poi, nemmeno il secondo correttivo al codice del processo amministrativo, apportato con decreto legislativo 160/2012, ha in realtà risolto appieno la questione dell'immediata impugnabilità degli atti endo-procedimentali a causa di una formulazione incoerente. Restano quindi inattuati i principi fissati dalla Corte costituzionale nella sentenza 236/2010⁵².

Ritornando alle vicende processuali dei ricorsi elettorali piemontesi, a fronte della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale a suo tempo sollevata dal Consiglio di Stato sulla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario in relazione all'accertamento del falso, il Consiglio di Stato ha poi respinto tutti i ricorsi⁵³ e rinviato gli atti al Tribunale amministrativo regionale che, sino a oggi, non si è ancora pronunciato nel merito perché in attesa della conclusione del giudizio di accertamento del falso.

Il 5 maggio 2012, la Corte d'Appello di Torino ha però confermato in secondo grado la responsabilità dei due autenticatori⁵⁴, la quale, se

(51) Cfr. sul mancato esercizio della delega C. MIGNONE, P.M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2012, p. 271; F. GOISIS, *Il Giudizio elettorale*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 1379 ss.; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze*, 16 novembre 2012, Napoli, Esi, 2013, pp. 5-67.

(52) Cfr. R. CHIEPPA, *Il processo amministrativo dopo il correttivo al codice*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 699 ss.; V. ALONGI, *Dalla delega contenuta nell'art. 44 della legge 69/2009 al "secondo correttivo" al codice del processo amministrativo: alla ricerca della riforma – di un rito, quello elettorale – perduta*, in www.giustamm.it, settembre 2013, pp. 1-12.

(53) Cons. Stato, sez. V, sentenza 4395/2012.

(54) V. *Scandalo firme false, Giovine condannato anche in appello*, in *La Stampa*, 22

confermata in Cassazione, avrà la stessa forza probatoria dell'equivalente accertamento in sede civile. Ne consegue che, ad oggi, il TAR Piemonte attende il passaggio in giudicato della sentenza penale per poi decidere del ricorso in via principale a suo tempo introdotto e sul quale non si è ancora pronunciato⁵⁵.

5. La tornata elettorale regionale del 2010 e la mancata tutela di un bene giuridico dalla natura incerta

Ciò che rimane della confusione derivata dalle regionali del 2010 è la certezza di non sapere se i Consigli coinvolti siano, o no, stati eletti fraudolentemente. Infatti, quello lombardo⁵⁶ e laziale⁵⁷ sono stati sciolti prima della scadenza naturale del mandato e la nuova tornata elettorale è stata convocata in concomitanza delle politiche del febbraio 2013⁵⁸. Come già accennato, invece, nel caso del Piemonte la

maggio 2012. La Corte d'Appello conferma che Michele e Carlo Giovine hanno "autenticato" le sottoscrizioni nonostante si trovassero al di fuori del Comune nel quale, in qualità di consiglieri comunali, erano legittimati a farlo.

(55) Nelle more della pubblicazione di questo contributo, la Corte di Cassazione ha confermato la condanna per firme false nei confronti dell'ex consigliere della Regione Piemonte del gruppo Pensionati per Cota Michele Giovine, già condannato a due anni e otto mesi in appello. Di conseguenza, il 10 gennaio 2014 il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha annullato l'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale del 2010, unitamente agli atti presupposti oggetto di impugnativa, ai fini della rinnovazione della competizione elettorale.

(56) Lo scioglimento anticipato del Consiglio della Regione Lombardia (le prime elezioni regionali anticipate nella storia della Regione) viene votato a ottobre del 2012 immediatamente dopo l'approvazione della nuova legge elettorale regionale (legge regionale n. 17/2012). Cfr. F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle Regioni al voto. La Lombardia*, in www.federalismi.it, 5 febbraio 2013, p. 8 s.

(57) Il 28 settembre 2012, dopo le dimissioni di Renata Polverini, il presidente del Consiglio regionale del Lazio, Mario Abbruzzese, firma il decreto di scioglimento. Cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza 27 novembre 2012, n. 6002 che ha sancito l'obbligo a carico della presidente uscente di indire le elezioni entro i novanta giorni successivi allo scioglimento, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 2/2005. Cfr. A. CARBONE, *Brevi note in prima lettura a Cons. Stato, sez. V, n. 6002 del 27 novembre 2012 (Sentenza Elezioni Regione Lazio)*, www.giustamm.it, 11 gennaio 2013.

(58) Ai casi elencati si aggiunge poi quello del Molise. Dopo l'annullamento delle elezioni regionali del 2011, in seguito a Cons. Stato, sez. V, sentenza 5504/2012, le

giustizia amministrativa tornerà a pronunciarsi a partire da febbraio del 2014.

Volendo però operare una riflessione basata della ricostruzione dei fatti e delle sentenze proposta nei paragrafi precedenti e che permetta di identificare gli aspetti problematici comuni ai tre casi analizzati, va innanzitutto specificato che il *punctum dolens* del contenzioso elettorale regionale è, soprattutto, la fase preparatoria.

Tra le cause di questo *gap* di tutela vi è innanzitutto, molto banalmente, il fatto che i partiti tendono ad aspettare l'ultimo momento disponibile a chiudere le liste dei candidati e pertanto commettono numerosi errori dettati dalla disattenzione causata dalla fretta. Con ciò non si intende imputare la responsabilità del fenomeno delle firme false, genericamente e totalmente, "ai partiti", in quanto la natura della competizione politica in Italia e la conseguente difficoltà patologica a riuscire ad accordarsi sulla scelta delle candidature costringono gli esponenti a non chiudere le liste con i giusti tempi. Infatti, se le candidature fossero invece presentate con largo anticipo, i responsabili dei partiti politici sarebbero sottoposti a pressioni molto intense nell'attesa della definizione dei giochi. Diverso sarebbe se si prevedessero dei sistemi di selezione dei candidati trasparenti e regolamentati. Questa eventualità si è già peraltro concretizzata a livello regionale con la legge regionale toscana n. 70/2004⁵⁹ e quella calabrese n. 25/2009, come modificata dalla l.r. 38/2009⁶⁰. La prima introduce addirittura un Collegio regionale di garanzia elettorale al quale è assegnata la competenza in ordine: all'esame di eventuali ricorsi contro le graduatorie regionali; alla pubblicazione delle graduatorie definitive; alla restituzione della cauzione di 5.000 euro, versata all'atto della presentazione

nuove elezioni si tengono in concomitanza delle consultazioni elettorali nazionali del febbraio 2013.

(59) La legge è commentata da C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 23, 2005, pp. 441-458 e da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2005, pp. 193-216.

(60) Il sistema delle primarie è però previsto solo con riferimento alla selezione del candidato alla carica di presidente della Giunta.

delle liste di candidati alle primarie⁶¹, a quei soggetti che abbiano rispettato le graduatorie definitive nella compilazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali.

Tale organo è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni primarie. Il Collegio regionale di garanzia elettorale secondo l'art. 15 della l.r. 70/2004 è composto da “tre membri di riconosciuta indipendenza, dotati di esperienza e competenza nel campo del diritto pubblico o delle scienze politiche”. Secondo una parte della dottrina, tale organo costituisce un primo esempio, nel diritto elettorale italiano, riconducibile al modello delle *electoral commissions*⁶², cui affidare “compiti che oggi sono svolti dagli organi giudiziari”⁶³.

Questa potrebbe infatti essere, secondo alcuni, una prima soluzione anche con riguardo, più in generale, alla gestione e al controllo delle elezioni regionali. Molti dei compiti oggi svolti dalla magistratura potrebbero essere infatti assolti da un organo amministrativo secondo il modello delle autorità indipendenti⁶⁴. Apparentemente, dunque, al legislatore regionale resterebbe un significativo margine di manovra per la creazione di organi indipendenti di garanzia del procedimento elettorale, ma tali mutamenti dovrebbero avvenire teoricamente a distanza dalla tornata elettorale.

La comparazione ci offre in questo senso un suggerimento. Tra i paesi di *common law* che hanno adottato la soluzione del c.d. organo di garanzia (*watchdog body*) in materia elettorale, l'India è stata indicata da Bruce Ackerman quale esempio di ordinamento che ha posto in essere un potere distinto dai tre tradizionali, il *democracy branch*⁶⁵ appunto, cioè il potere che si assicura che una maggioranza eletta

(61) Cfr. nota 70.

(62) C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit.

(63) Cfr. A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Istituzioni del federalismo*, 2005, p. 790.

(64) *Ibidem*.

(65) Cfr. *supra*, nota 8.

non possa opporsi all'alternanza conseguente a elezioni attraverso lo svuotamento o l'aggiramento della legislazione elettorale, anche di contorno. Lo studio dei lavori preparatori della Costituzione indiana mette anche in luce, però, come la commissione elettorale stia sì nel solco della tradizione dei *watchdog bodies* di *common law*, ma si caratterizza anche per funzioni, rango e natura che discostano davvero questo organo dall'idea di autorità amministrativa, per quanto indipendente e garante del rispetto delle regole quest'ultima possa essere. Non a caso, fino alle fasi finali del dibattito della costituente indiana, la bozza di Costituzione sulla quale i costituenti lavoravano rubricava il diritto a partecipare, come elettore e come candidato, a una competizione elettorale genuina tra i diritti fondamentali, rivelando la vera natura del bene che si voleva tutelare.

In altro contesto, e con riferimento alle sole elezioni politiche, si è già proposta l'introduzione di un organo elettorale permanente di rango costituzionale, a carattere tecnico, che goda di forte autonomia e che sia indipendente dagli altri poteri dello Stato⁶⁶. Le caratteristiche di tale organo potrebbero essere valide anche per uno regionale equivalente, il quale si modellerebbe sull'idea di indipendenza e la cui presenza dovrebbe essere sancita dallo Statuto.

Si pensi, per esempio, al ruolo che esso potrebbe svolgere attraverso la partecipazione al procedimento legislativo regionale in materia elettorale, e magari anche evitando che, sino a meno di un mese dal termine per il deposito delle liste, in alcune Regioni non si conoscano le regole per la presentazione delle liste dei candidati in quanto la legge in materia è stata modificata all'ultimo momento disponibile⁶⁷. Alle cause appena elencate si aggiungono poi le incoerenze legislative

(66) Cfr. F. BIAGI, S. PENNICINO, *Proposta di modifica dell'art. 66 della Costituzione. Introduzione di una Commissione elettorale indipendente*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2012, pp. 237-267. Ora anche ID., *L'introduzione di una Commissione elettorale indipendente: una riforma costituzionale a complemento della modifica della legge elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze*, 16 novembre 2012, cit., pp. 373-396.

(67) V. per esempio la legge elettorale calabrese del 6 febbraio 2010 che ha modificato il numero minimo e massimo dei candidati da inserire nelle liste provinciali, rendendo inutilizzabili le firme in precedenza raccolte.

e le difficoltà a riformarle. La legislazione elettorale di contorno, infatti, è tutt'altro che facilmente modificabile a livello regionale, ma anche nazionale, così come dimostra il mancato esercizio della delega sul contenzioso pre-elettorale a livello nazionale da parte del Governo⁶⁸. Inoltre, la dottrina ha già rilevato che “ciascun modello di contenzioso elettorale esprime un equilibrio pragmatico, più che una posizione di principio”⁶⁹ e dunque è impossibile proporre ricette tecniche che esulino completamente dalle valutazioni degli attori politici. Ciò che è certo è che nessuno dei paradigmi che si deciderà di abbracciare con riferimento alle elezioni regionali, fermo il federalismo elettorale, può essere individuato senza la collaborazione dei vari livelli di governo territoriale e uno sforzo di riforma congiunto e che affronti, eventualmente anche confermandoli, gli istituti e le regole familiari al nostro ordinamento, ma che si discostano progressivamente dalle tendenze del diritto comparato.

In taluni di questi casi, però, è semplicemente la *ratio* originale ad essere stata sostituita da una nuova. Si pensi, per esempio, all'onere della raccolta delle firme. Esso si fonda sull'idea che tale condizione sia in grado di arginare le candidature temerarie e le liste senza rappresentatività⁷⁰. Questa *ratio* iniziale si è oggi evoluta in una nuova

(68) Ferme infatti le difficoltà di rispettare, da un lato, i termini imposti dall'art. 61 Cost. per la convocazione dei comizi elettorali e, dall'altro, la garanzia di due gradi di giudizio, va ricordato che la bozza di decreto presentata al Governo dalla Commissione redigente presso il Consiglio di Stato era riuscita a proporre un rito dai ritmi serratissimi che, nel rispetto di un termine a ricorrere di sole 48 ore dalla pubblicazione o comunicazione degli atti, si sarebbe svolto di fronte al TAR Lazio in primo grado e davanti al Consiglio di Stato in appello. Le udienze sarebbero state fissate in uno o due giorni (a seconda dell'oggetto della controversia) dopo il deposito del ricorso al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dalla legge elettorale e dalla Costituzione. Cfr. L. PLATANIA, *In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, pp. 408-409. Cfr. *supra*, par. 4.

(69) E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, cit., p. 420.

(70) Cfr. L. CIAURRO, *Elezioni politiche III (postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, p. 2: “da un lato vi è l'esigenza di evitare – prevedendo un adeguato numero di sottoscrittori – la presentazione di candidature di ‘mero disturbo’, [...] dall'altro lato, opposto, vi è la necessità di garantire quanto più possibile il principio costituzionale della segretezza del voto, che evidentemente verrebbe in parte compro-

ragion d'essere che mira piuttosto alla conservazione degli equilibri tra partiti politici già rappresentati, limitando così la partecipazione di "nuove" forze politiche alla competizione elettorale. A fronte di questo profondo mutamento, sarebbe forse opportuno ripensare a quest'onere che nel nostro ordinamento appare scontato, ma in altri paesi europei, come per esempio nel Regno Unito, non è previsto. È infatti sufficiente versare un deposito⁷¹.

Non è questo il solo esempio che si è portato di antitesi tra istituti che tradizionalmente operano nel nostro ordinamento e l'estraneità di questi alla tradizione giuridica europea, che va velocemente consolidandosi soprattutto attraverso l'attività interpretativa delle corti⁷². Si pensi per esempio al riferimento alla situazione giuridica lesa come criterio di ripartizione della giurisdizione sui ricorsi elettorali di cui si è detto in precedenza. Concentrandosi sulla natura del bene oggetto

messo dalla prescrizione di un alto numero di sottoscrizioni a favore di determinate categorie".

(71) Nel Regno Unito, per esempio, i partiti politici devono registrarsi presso la Commissione elettorale se vogliono che il loro nome e simbolo compaiano sulla scheda elettorale; in alternativa il candidato potrà presentarsi come "indipendente" o privo di qualifica (art. 28, *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000), cfr. J.O. FROSINI, *Regno Unito*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, cit., p. 93 ss. Cfr. anche *supra*, nota 61. Non può però essere ignorato il collegamento tra la disciplina della raccolta delle firme e quella dei partiti politici, che purtroppo in questa sede non è possibile approfondire. Cfr. sul punto G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2012, pp. 497: "Del testo proposto da Lelio Basso, nella seduta del 19 novembre 1946 viene accettato praticamente tutto, ma viene lasciato cadere quella parte che, in una logica di superamento, della tradizionale democrazia parlamentare e del libero mandato, prendeva in considerazione l'opportunità di conferire ai partiti che superavano la soglia dei cinquecentomila voti 'attribuzioni di carattere costituzionale', comprensive della presentazione di liste elettorali". Cfr. altresì G. DEMURO, *Legge sui partiti e giustiziabilità delle candidature*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011, pp. 400-402. Più in generale sull'art. 49 Cost. v., tra i molti, G. PASQUINO, *Commento all'art. 49 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1992, pp. 7-15. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in AA.VV., *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXXII, 1982, pp. 66-127.

(72) Cfr. G. DELLA CANANEA, *I fattori sovranazionali e internazionali di convergenza e di integrazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 339 ss.

della tutela, alcuni ordinamenti stranieri hanno invece optato, per esempio, per la creazione di una giurisdizione esclusiva e separata in capo a un tribunale specializzato⁷³. Non a caso, tra i possibili correttivi alla disciplina del contenzioso elettorale, soprattutto in relazione alle fasi preparatorie, vi sarebbe, per esempio, l'introduzione di un rito a giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, *ex art. 103 Cost.* In questo caso si potrebbe effettivamente risolvere il problema, già segnalato dalla dottrina⁷⁴, del possibile contrasto tra giudicati che sorgerebbe invece laddove, nel contesto di un rito speciale, al giudice amministrativo fosse riconosciuto il potere di accertare incidentalmente la non autenticità delle sottoscrizioni.

Contestualmente, però, sarebbe anche possibile operare alcuni utili interventi di "manutenzione ordinaria" che non richiedono scelte di sistema. Per esempio, "per snellire gli adempimenti sarebbe sufficiente [...] la sostituzione delle copie delle liste elettorali cartacee con una copia su supporto magnetico e la loro elaborazione unicamente in caso di elezioni"⁷⁵. Per quanto riguarda specificamente le elezioni regionali, però, quali sono davvero i limiti della competenza regionale? Sarebbe per esempio possibile, con legge regionale, ridefinire il soggetto al quale è demandata la funzione di controllo e soluzione delle controversie in ambito elettorale?

Un primo ambito a disposizione della potestà legislativa regionale sarebbe la revisione di tutte le procedure che regolano la macchina elettorale, ma con il limite della definizione del modello di procedimento elettorale. Per esempio, il legislatore toscano, deciso a esercitare la propria competenza⁷⁶, ha stabilito che il numero di firme

(73) V. *supra*, par. 2.1.

(74) M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 65 ss.

(75) U. COASSIN, *Il procedimento elettorale italiano: inefficienze e alcune proposte di correttivo*, II parte, in *I Servizi demografici*, 4, 2009, p. 45. Ancora più vantaggioso sarebbe poi, sull'esempio tedesco, la sostituzione delle liste elettorali con la sola iscrizione anagrafica. I vantaggi consisterebbero nell'abolizione di tutte le procedure di aggiornamento e gestione delle liste, che in questo modo cesserebbero di esistere.

(76) Con "legislazione elettorale regionale" toscana si intende fare riferimento alla leg-

necessario alla presentazione di una lista provinciale è fissato in ogni circoscrizione, sulla base della popolazione residente, e tale numero è individuato tra un minimo ed un massimo. A Firenze, per esempio, il numero di firme minimo necessario è di 1.750, mentre quello massimo è 2.500. Avrebbe il legislatore regionale potuto piuttosto prevedere il solo versamento di una cauzione, magari in seguito a primarie obbligatorie⁷⁷ per la selezione del candidato presidente della Giunta e dei consiglieri? Primarie obbligatorie avrebbero potuto sostituire l'onere della raccolta delle firme al momento del deposito delle liste dal momento che la medesima legge regionale 70/2004 prevede che le primarie possano essere promosse dai partiti o dalle coalizioni che abbiano raccolto un certo numero di firme, in proporzione alla popolazione interessata. Probabilmente no. Innanzitutto, perché con la legge regionale 70/2004, volta ad incoraggiare una più decisa partecipazione popolare al momento della scelta dei rappresentanti politici, i legislatori toscani hanno preferito limitarsi ad offrire una regolamentazione a favore delle formazioni politiche che decidano di celebrare le primarie. In secondo luogo, perché non è pacifico che prevedere l'abbandono del sistema fondato sulla raccolta delle firme, autenticate, rientri nella competenza del legislatore regionale.

In conclusione, in attesa di un intervento organico che veda uno sforzo congiunto del centro e della periferia alla riforma del procedimento e del contenzioso in materia elettorale rispetto al sistema per il quale si intende optare, i possibili interventi di c.d. ordinaria manutenzione fornirebbero un eccellente punto di partenza. D'altronde, se proprio non si può evitare la *leggerezza* dei ricorsi elettorali regionali, almeno si potrebbe tentare di renderla meno *insostenibile*.

ge regionale 25/2004 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", così come modificata dalla l.r. 50/2009, e alla legge regionale 74/2004 "Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale".

(77) Ad ogni formazione politica è rimessa la scelta, del tutto discrezionale, di attivarsi per partecipare alle elezioni primarie o, al contrario, di non parteciparvi, optando, quindi, per il tradizionale sistema "interno" di selezione dei candidati.