

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 29/10: Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione. C. 3273 Governo (Parere alla I Commissione) ( <i>Seguito esame e rinvio</i> ) .....	43
ALLEGATO ( <i>Proposta alternativa di parere</i> ) .....	48
Ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi, con annessi, fatta a Strasburgo il 7 novembre 1991. C. 2451 ed abb., approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e rinvio – Parere favorevole</i> ) .....	45
Interventi in materia di ammortizzatori sociali e tutela di determinate categorie di lavoratori. C. 2100 Damiano ed abb. (Parere alla XI Commissione) ( <i>Esame e rinvio – Nulla osta</i> ) .....	46
AVVERTENZA .....	47

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 10 marzo 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.*

**La seduta comincia alle 14.05.**

**DL 29/10: Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione.**

**C. 3273 Governo.**

(Parere alla I Commissione).

(*Seguito esame e rinvio*)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 9 marzo 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda come nella precedente seduta il relatore abbia illustrato il contenuto del provvedimento. Ricorda altresì come la Commissione, essendo chiamata a svolgere

l'esame del provvedimento in sede consultiva, debba esaminare il provvedimento ed esprimere un parere limitatamente alle parti di propria competenza e, segnatamente, con riferimento all'articolo 1, comma 3, che si riferisce essenzialmente ai ricorsi contro le decisioni di ammissione e di eliminazione di liste di candidati o di singoli candidati. I rilievi e le considerazioni sulle ulteriori disposizioni del provvedimento, peraltro, potranno essere utilmente svolte nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione di merito.

Cinzia CAPANO (PD) non condivide l'osservazione del relatore il quale, nell'illustrare il contenuto del provvedimento, ha osservato che il decreto-legge in esame recherebbe un intervento di carattere interpretativo su una legge dello Stato, senza invadere la potestà normativa regionale. Rileva infatti come la legge regionale, con la tecnica del rinvio *per relationem*, finisca per assorbire la disciplina nazionale. In tal modo il legislatore regionale ha manife-

stato la volontà di regolare determinati aspetti della materia elettorale conformemente a quanto disposto dalla legge dello Stato secondo l'interpretazione corrente di quest'ultima. Pertanto, se in un secondo momento si interviene sulla legge statale in via di interpretazione autentica, è innegabile che ciò incida sulla potestà normativa regionale. Infatti la volontà originaria del legislatore regionale era quella di conformare la propria disciplina a quella statale secondo l'interpretazione allora corrente, mentre ora anche la norma regionale, in virtù del meccanismo del rinvio, assumerà il nuovo significato normativamente imposto con legge dello Stato.

Più in generale, ritiene che l'intervento legislativo presenti un insanabile vizio di costituzionalità poiché, come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, l'interpretazione delle leggi spetta al potere giurisdizionale.

Rileva inoltre come il carattere interpretativo del provvedimento sia in realtà pretestuoso, poiché dall'articolo 1, comma 4, si desume in modo certo come lo stesso abbia carattere innovativo, riaprendo sostanzialmente i termini per la presentazione delle liste elettorali.

Ritiene pertanto che la Commissione non possa assolutamente esprimere un parere favorevole sul provvedimento.

Federico PALOMBA (IdV) esprime a nome del proprio gruppo un giudizio estremamente negativo sul provvedimento in esame, che appare gravemente viziato sotto il profilo della costituzionalità e profondamente scorretto poiché determina il cambiamento delle regole di una competizione elettorale attualmente in corso di svolgimento. Il decreto-legge, segnatamente, interviene del corso di un procedimento pendente presso un organo di garanzia, quale è l'ufficio elettorale, per censurare una decisione già presa da quest'ultimo e per condizionare e vincolare, nella successiva fase di impugnazione, la decisione dell'organo giurisdizionale. Si tratta di un comportamento inaccettabile, illegittimo e volto a creare un precedente molto pericoloso, in base al quale la

maggioranza ed il Governo, intervenendo con decreti-legge assertivamente interpretativi, possono condizionare le decisioni degli uffici elettorali e degli organi giurisdizionali, alterando in tal modo lo svolgimento e l'esito delle competizioni elettorali.

Pasquale CIRIELLO (PD) condivide le osservazioni dell'onorevole Palomba, sottolineando come sia del tutto singolare che, nell'ambito di un unico procedimento, una fase endoprocedimentale sia disciplinata in base ad una data disciplina ed una successiva fase endoprocedimentale sia regolata da una disciplina diversa e contrastante con la prima.

Rileva come il decreto-legge in esame non abbia affatto valore interpretativo e come lo stesso violi l'articolo 72, quarto comma, della Costituzione e si ponga in contrasto con l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Osserva quindi come vi siano stati in passato taluni interventi normativi analoghi, ma come non se ne ricordi nessuno così palesemente incostituzionale. Si tratta, infatti, di una sorta di sanatoria, che tuttavia, non avendo il carattere della generalità ed astrattezza, va a sanare solo alcuni e ben noti procedimenti elettorali di precipuo interesse della maggioranza, lasciando inalterate situazioni simili e analoghe. Non comprende, dunque, per quale motivo debba essere tutelato il diritto solo di alcuni cittadini di esprimersi nelle elezioni.

Con riferimento alla questione affrontata dall'onorevole Capano in merito ai rapporti tra potestà normativa statale e regionale, ritiene che l'interpretazione autentica della norma in questione spettasse senza dubbio alla seconda.

Marilena SAMPERI (PD) condivide gli interventi dei colleghi Capano e Ciriello, sottolineando come il provvedimento in esame abbia un contenuto non interpretativo ma innovativo e come lo stesso sia privo dei caratteri della generalità ed astrattezza.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che il provvedimento in esame costituisca una

ulteriore dimostrazione di come il Governo in carica ricorra allo strumento normativo per scopi personali o comunque di parte. Si tratta di un decreto-legge che, intervenendo in materia elettorale, viola l'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; non ha un contenuto realmente interpretativo, bensì dispositivo; non ha un contenuto generale ed astratto, applicandosi solo ad un caso concreto. Di fronte ad una simile ed evidente incostituzionalità, destano quindi stupore le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri e di alcuni ministri, che tentano di smentire questa incontestabile realtà. Anche per questo motivo l'opposizione del Partito democratico sul provvedimento sarà estremamente dura e condotta con tutti i mezzi legittimi a disposizione. Per quanto concerne il contenuto del provvedimento, sottolinea come sia del tutto generica, pretestuosa ed inaccettabile la formulazione dell'articolo 1, comma 1.

Alla luce della relazione svolta nella scorsa seduta, dalla quale appare di tutta evidenza che sarà presentata una proposta di parere favorevole, presenta sin d'ora a nome del suo gruppo una proposta di parere che sarà alternativa a quella che presenterà il relatore (*vedi allegato*).

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) condivide una solo dei rilievi dell'onorevole Ferranti, quella relativa alla formulazione generica dell'articolo 1, comma 1. In generale ritiene che il provvedimento sia necessario, opportuno e volto a tutelare un diritto fondamentale alla base della democrazia. A suo parere, un provvedimento del genere è opportuno anche in considerazione delle palesi disparità di trattamento in casi analoghi o identici che si ravvisano nel comportamento delle commissioni elettorali. Il decreto-legge, inoltre, a suo giudizio mitiga in parte l'eccessivo formalismo che caratterizza la disciplina elettorale, dando maggiore rilievo ad elementi di carattere sostanziale.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, precisa come l'articolo 1, comma 3, riproduca quanto oggi concretamente avviene

nella prassi degli uffici elettorali e si conformi alla più recente giurisprudenza dei giudici amministrativi, che è nel senso dell'immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali relativi alle operazioni elettorali. Sottolinea come tale norma sia pacificamente di interpretazione autentica e come la relativa potestà normativa sia certamente statale, essendo in conferente ogni argomentazione contraria.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi, con annessi, fatta a Strasburgo il 7 novembre 1991.**

**C. 2451 ed abb., approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, sospende la seduta per consentire lo svolgimento della riunione congiunta degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II, ed il seguito dell'esame dell'atto del governo n. 171 da parte delle Commissioni riunite II e X.

**La seduta, sospesa alle 14.45, riprende alle 15.25.**

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Nicola Molteni, che si è dovuto assentare nel corso della sospensione della seduta in sede consultiva, illustra il contenuto del provvedimento.

Osserva quindi che la Convenzione per la protezione delle Alpi è finalizzata a garantire una strategia globale per la conservazione delle Alpi, che costituiscono uno dei principali spazi naturali d'Europa, e *habitat* di molte specie animali e vegetali

minacciate. La ratifica della Convenzione da parte italiana è avvenuta con la legge 14 ottobre 1999, n. 403, e la Convenzione è entrata in applicazione per il nostro Paese il 27 marzo 2000.

I nove Protocolli alla Convenzione per la protezione delle Alpi sono stati aperti alla firma in momenti differenti. Gli unici Stati a non avere ancora ratificato alcun Protocollo sono l'Italia e la Svizzera.

Si tratta dei Protocolli sulla pianificazione territoriale e lo sviluppo sostenibile, sulla protezione della natura e del paesaggio, sull'agricoltura di montagna e sulle foreste montane; dei Protocolli sull'energia, la difesa del suolo e il turismo; del Protocollo sui trasporti.

Per quanto concerne gli ambiti di competenza della Commissione Giustizia, segnala il Protocollo sulla composizione delle controversie, che ha il compito di colmare una lacuna della Convenzione base, che in effetti non ha previsto particolari meccanismi in caso di divergenti interpretazioni, fra le Parti, delle disposizioni di essa o dei Protocolli successivi.

Tali controversie dovranno in primo luogo essere risolte mediante consultazioni tra le Parti in disaccordo: qualora ciò non conduca a risultati concreti entro sei mesi, una delle Parti potrà attivare una procedura arbitrale. Il relativo tribunale sarà composto di due membri designati ciascuno dalle due Parti in disaccordo: questi poi nomineranno, d'accordo tra loro, il presidente del collegio. Le Parti, o una di esse, potranno intervenire nella causa, e il tribunale potrà anche indicare eventuali misure cautelari; le Parti agevoleranno il lavoro del tribunale fornendo documenti e permettendo l'audizione di testimoni o esperti. Il lodo motivato del tribunale, che non potrà essere pronunciato più tardi di un anno dalla costituzione dello stesso, è definitivo e vincolante per le Parti.

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, infine, reca un contenuto tipico che non pone particolari questioni rientranti nella competenza.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta del relatore.

#### **Interventi in materia di ammortizzatori sociali e tutela di determinate categorie di lavoratori.**

**C. 2100 Damiano ed abb.**

(Parere alla XI Commissione).

(Esame e rinvio – Nulla osta).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Luigi Vitali, impossibilitato a partecipare alla odierna seduta, illustra il contenuto del provvedimento.

Rileva quindi come il testo unificato in esame, che si compone di 5 articoli, rechi misure straordinarie per il sostegno del reddito e per la tutela di determinate categorie di lavoratori.

L'articolo 1 prevede misure di garanzia per i lavoratori nei confronti di imprese insolventi.

La disposizione, segnatamente, prevede che in via sperimentale per il triennio 2010-2012 ed a determinate condizioni, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) sia autorizzato, a valere sulle risorse del Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto (legge 297 del 1982), ad erogare ai lavoratori, dipendenti da imprese in situazioni di particolare difficoltà economico-finanziaria, una somma non superiore a quattro volte la misura del trattamento retributivo mensile, al netto delle trattenute previdenziali e assistenziali, a fronte di crediti di lavoro non corrisposti da parte dell'impresa.

L'articolo 2 reca misure in favore dei collaboratori in regime di monocommitenza.

L'articolo 3 interviene in materia di ammortizzatori sociali.

L'articolo 4 prevede misure previdenziali in favore degli operai agricoli.

L'articolo 5, infine, prevede l'istituzione del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese assicuratrici.

Non ravvisando disposizioni direttamente rientranti negli ambiti di competenza della Commissione giustizia, propone di esprimere nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta del relatore.

**La seduta termina alle 15.30**

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

ALLEGATO

**DL 29/10: Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione. (C. 3273 Governo).****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

La II Commissione (Giustizia),  
premessò che:

nel preambolo si enuncia la natura « interpretativa » del decreto, che viene poi ribadita nelle singole disposizioni di esso. Per quanto incerto possa essere ritenuto il confine tra attività di « interpretazione » di una norma già in vigore e la creazione di una « nuova » norma giuridica, appare evidente che nel caso di specie il decreto-legge ha portata innovativa. Mentre infatti l'articolo 9, 1° comma, della legge n. 108 del 1968 prevede che « le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del tribunale », il decreto-legge in esame stabilisce che esse sono ritenute validamente presentate « quando... i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale ». È infatti, evidentemente, mutato il luogo nel quale i presentatori devono trovarsi all'orario prescritto dalla legge n. 108 del 1968 per la valida presentazione delle liste. Tenendo altresì conto della disposizione secondo la quale « la presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo », viene introdotta nell'ordinamento italiano una nuova modalità di presentazione delle liste, parallela ed ulteriore rispetto a quella attualmente in vigore. Parimenti innovativa è la natura delle norme che modificano le modalità di autenticazione delle firme elettorali, rispetto ai requisiti attualmente prescritti;

in quanto volto a modificare la formazione in materia elettorale, il decre-

to-legge n. 29 del 2010 non solo contrasta con il limite alla decretazione d'urgenza previsto dall'articolo 15, 2° comma, lettera b) della legge n. 400 del 1988, ma essendo intervenuto quando il procedimento elettorale era già in corso ed era tecnicamente già iniziato il periodo della « campagna elettorale », esso determina una alterazione della parità di trattamento fra le liste ammesse, le quali si sono assoggettate alle regole previgenti in materia di presentazione delle liste e le liste che verrebbero ammesse in virtù delle innovazioni apportate dal decreto medesimo. Ne risulta, quindi, una grave violazione della regolarità del procedimento elettorale, la cui rigorosa rispondenza a norme predefinite deve ritenersi imposta dal principio costituzionale della sovranità popolare di cui all'articolo 1 Cost., il quale non richiede soltanto che gli organi rappresentativi siano eletti dal corpo elettorale, ma anche che il corpo elettorale si esprima nelle forme e nei limiti della Costituzione, la quale, nel prevedere una riserva di legge in materia di sistema di elezione dei Consigli regionali (articolo 122 Cost.) intende evidentemente non solo richiedere una legge disciplinante in qualunque modo l'elezione dei consiglieri, ma una legge entrata in vigore anteriormente allo svolgimento del procedimento elettorale;

in base all'articolo 122 Cost. la materia del « sistema di elezione » dei Consigli delle Regioni ordinarie e dei Presidenti delle Giunte è ora oggetto di una competenza concorrente fra Stato (per i principi) e Regioni (per le norme di dettaglio). Nel caso in esame le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 29 del 2010

non sembrano poter essere classificate che come di stretto dettaglio, se non altro per il fatto che esse non sono suscettibili di ulteriore specificazione. Ed avendo il decreto-legge n. 29 carattere non interpretativo, ma innovativo, tale intervento deve essere ritenuto ora precluso al legislatore statale ordinario. Ma, pur volendo ammettere il carattere interpretativo delle norme del decreto, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 232 del 2006 ha sostenuto che anche « l’emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell’organo legiferante », una potestà che ormai è transitata pienamente in capo alle Regioni;

trattandosi di un intervento palesemente « in sanatoria », appare illegittimo che non si vada a sanare altre situazioni parimenti presenti nel Paese, in cui sembra non si voglia far prevalere « la sostanza » sulla « forma », oltre che il primario esercizio del diritto dei cittadini di

esprimersi attraverso il voto; la conversione del decreto in esame porterebbe al paradosso di un medesimo precedente elettorale, all’interno del quale una fase endoprocedimentale risulterebbe disciplinata da una vecchia normativa ed un’altra fase endoprocedimentale da una nuova disciplina;

se è possibile dubitare se il rinvio che la Regione Lazio fa alla legge statale per tutto quanto non direttamente disciplinato configuri un rinvio recettizio (o fino) o non recettizio (o mobile), si tratta a bene vedere di un dubbio interpretativo che attiene ad una legge regionale, la cui interpretazione autentica può tutt’al più essere effettuata da una nuova legge regionale, non da una legge statale, tanto meno da un decreto-legge,

esprime

**PARERE CONTRARIO.**

« Ferranti ».