

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione. Esame C. 3273 – Governo (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione, raccomandazione e con opinioni dissenzienti*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Giovedì 11 marzo 2010. — Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI. — Intervengono il sottosegretario di Stato al Ministero per l'interno Michelino Davico e il relatore per la Commissione di merito, Giuseppe Calderisi.

La seduta comincia alle 13.35.

Conversione in legge del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione.

Esame C. 3273 – Governo.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione, raccomandazione e con opinioni dissenzienti).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, ricorda che il decreto-legge in esame riguarda taluni aspetti della disciplina applicabile alle elezioni regionali, su cui si registra una peculiare stratificazione normativa. Infatti, su una materia originariamente regolata esclusivamente con leggi dello Stato, è sopravvenuta la nuova

formulazione dell'articolo 122 della Costituzione, che ha conferito potestà legislativa sulla medesima materia anche alle regioni.

Ha ritenuto di dar conto di tale profilo nella premessa della sua proposta di parere nel presupposto che, in ogni caso, il Comitato non è competente a valutare profili di costituzionalità delle leggi.

Nella parte premissiva, in linea con la costante giurisprudenza del Comitato, ha anche dato conto delle perplessità concernenti l'utilizzo della decretazione d'urgenza sulla materia elettorale, che rientra nell'ambito delle materie su cui l'articolo 15, comma 2, lettera *b*) della legge n.400 del 1988 intende porre un limite all'uso di tale strumento normativo. Su tale aspetto insiste anche una apposita raccomandazione.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3273 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, volto a fornire un'interpretazione autentica delle disposizioni della legge statale n. 108 del 1968, relative alla fase di presentazione delle liste per le elezioni regio-

nali e del relativo procedimento di verifica anche in sede giurisdizionale (articolo 1), cui si connette la ulteriore previsione che posticipa, per le sole elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010, il termine massimo per le affissioni dei manifesti elettorali (articolo 2);

il provvedimento interviene in un settore oggetto di particolare stratificazione normativa, in quanto la materia era originariamente disciplinata integralmente con legge dello Stato, su cui si sono innestate norme regionali che hanno di volta in volta rinviato alla citata legge statale, ovvero ne hanno recepito, integrato o modificato specifici contenuti, quanto meno nelle regioni che hanno inteso esercitare la competenza – di cui all'articolo 122 della Costituzione – a disciplinare “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali” nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con la legge della Repubblica, attualmente contenuti nella legge n. 165 del 2004;

il decreto-legge presenta un prevalente contenuto interpretativo, destinato dunque a retroagire sull'applicazione delle disposizioni in riferimento a situazioni pregresse, ma che risulta comunque idoneo ad operare in termini generali in ogni occasione elettorale futura;

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti legge, il provvedimento in esame presenta profili problematici, in quanto reca, all'articolo 1, norme in materia elettorale in difformità con quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera b) della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, “provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione”, tra le quali è compresa la materia elettorale; tale circostanza, peraltro, non infrequente in prossimità di scadenze elettorali in relazione alla limitata finalità di regolare aspetti di carattere organizzativo, suscita nel caso di specie perplessità in

quanto sono state introdotte disposizioni che interpretano la disciplina sul rispetto dei termini di presentazione delle liste e delle candidature e sulle procedure di riscontro della sussistenza dei requisiti di legge;

il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), che sarebbe stata particolarmente utile in un contesto normativo che appare piuttosto intricato, né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento – anch'essa estremamente succinta – si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, fermo restando quanto detto in premessa in ordine all'articolo 1, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si verifichi se la disciplina interpretativa dell'articolo 1, comma 1 – secondo cui “il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, *abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale*” – sia suscettibile di trovare compiuta applicazione per le future procedure elettorali senza che siano specificate anche modalità e termini di deposito della documentazione, atteso che il termine di presentazione delle liste di cui al comma 4 opera con esclusivo riferimento alle sole attività relative alle elezioni regionali in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 2 – che interpreta la disciplina della citata legge n. 108 del 1968 relativa all'autenticazione delle firme di sostegno alle liste nel senso che esse si considerano valide purché i dati richiesti dalla legge “siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta” – dovrebbe verificarsi l'opportunità di chiarire se tali elementi debbano essere desumibili esclusivamente dalla documentazione richiesta dalla legge oppure possano essere prodotti anche ulteriori documenti, idonei a surrogare eventuali mancanze o irregolarità della documentazione richiesta.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, sia considerata l'esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge, con specifico riferimento al rispetto delle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto, ed in particolare del limite di cui all'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988 ».

Roberto ZACCARIA concorda con il relatore sull'opportunità di prescindere, in questa sede, da valutazioni sui profili di costituzionalità. Tuttavia, occorre rimarcare come nel provvedimento si concentrino numerosi e gravi elementi, che appaiono nel loro complesso sintomatici della violazione di una pluralità di precetti costituzionali.

Tale circostanza ne fa sicuramente un *unicum* nell'ambito della casistica relativa ai decreti legge che, anche in passato, sono

interventuti a disciplinare aspetti più o meno rilevanti della materia elettorale. Ciò non sembra adeguatamente rappresentato nella proposta di parere del relatore.

Piuttosto, occorrerebbe muovere da un dato ineludibile: differentemente dai precedenti evocati, nel caso del decreto all'esame viene in rilievo un intervento del legislatore operato non antecedentemente o in prossimità dell'inizio di una vicenda elettorale ma nel corso stesso del suo svolgimento. Ne discende, con palese evidenza, che trattasi di un intervento confliggente con il principio di uguale trattamento giuridico delle parti politiche che si fronteggiano nella contesa elettorale.

Rileva che, per tali ragioni, il Comitato per la legislazione non può limitarsi ad una generica riprovazione del fenomeno, ma deve esprimersi con la massima durezza nel contestare un simile abuso dei poteri governativi di decretazione d'urgenza, che appaiono esercitati in palese contrasto con i parametri ordinamentali che ne disciplinano i limiti.

Infine, è sua opinione che il Comitato per la legislazione debba censurare la qualificazione giuridica che il titolo ed il testo del decreto-legge attribuiscono alle norme in esso contenute. Esse si autodefiniscono, infatti, come norme di interpretazione autentica mentre è di tutta evidenza che siamo in presenza di una disciplina innovativa cui si intende conferire effetti retroattivi su situazioni a tutti note. Né si comprende perché si debba fornire un'interpretazione autentica di norme che non sembravano oggetto di contrasto giurisprudenziale o di dubbio interpretativo o applicativo. Resta pertanto il sospetto che l'operazione di interpretazione sia strumentale a celare la reale volontà di incidere su situazioni che dovrebbero invece considerarsi definite.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, osserva preliminarmente che talune opinioni del collega Zaccaria attengono chiaramente ad aspetti di merito costituzionale del provvedimento. Appare superfluo sottolineare che rientra nella sfera di attribuzioni della Presidenza della Repub-

blica la valutazione sulla sussistenza dei presupposti costituzionali in fase di emanazione del decreto-legge.

Pur comprendendo le ragioni e le diverse valutazioni espresse dalle forze politiche su tali questioni che, come detto, non sono oggetto di esame in questa sede, rileva che esse non sono comunque né univoche né condivise. Infatti, con specifico riferimento alla casistica dei decreti-legge negli anni intervenuti a disciplinare aspetti della materia elettorale, sottolinea che vi sono precedenti assolutamente assimilabili. Ricorda, ad esempio il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 90, che pure interveniva a prorogare i termini, già avviati alla scadenza, di presentazione delle liste per le elezioni regionali.

Né può invocarsi una violazione di norme costituzionali per il solo fatto che si adottino decreti legge in materia elettorale. Infatti, la citata legge n. 400 pone un precetto che non può considerarsi sovraordinato al potere del legislatore ordinario. Occorre — come nella sua proposta di parere viene esplicitamente evidenziato — sottolineare che si tratta di una difformità tra l'uso della decretazione d'urgenza ed il dettato normativo che va censurata ma che non può però assolutamente considerarsi inedita.

Doris LO MORO concorda preliminarmente con i giudizi espressi dall'onorevole Zaccaria circa l'evidente insussistenza di ogni carattere di interpretazione autentica nel decreto.

Rileva inoltre che esso si risolve esclusivamente in un « provvedimento-fotografia » dei recenti accadimenti avvenuti in Lazio e Lombardia, privo quindi di quelle caratteristiche di generalità che un atto avente forza di legge dovrebbe avere.

Desidera anche rimarcare come l'articolo 122 della Costituzione conferisce alle Regioni la potestà legislativa in materia elettorale, nel rispetto dei soli principi fondamentali stabiliti dalla Stato. Al riguardo, la legge n. 108 del 1968 deve tuttalpiù considerarsi valida per quelle sole regioni che non hanno ancora emanato una propria legge in materia eletto-

rale, quale la Lombardia. Il decreto, pertanto, è inidoneo ad operare su entrambe le situazioni che sono all'origine della sua emanazione. Tale aspetto deve essere, a suo avviso, adeguatamente rilevato dal Comitato per la legislazione, in quanto si tratta di una questione che attiene all'efficacia ed al campo di applicazione del provvedimento.

Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, in relazione all'osservazione dell'onorevole Lo Moro, rammenta che la questione sulla definizione delle competenze legislative e del riparto tra Stato e regioni ha chiavi interpretative opinabili. Richiama, al riguardo, la diversa lettura che può essere data alle diverse pronunce della Corte Costituzionale intervenute sul punto.

Ove si acceda, come sembra condivisibile, all'idea che il decreto interviene su questioni procedurali attinenti a profili quali « l'organizzazione amministrativa dello Stato », nonché « giurisdizione e norme processuali », si dovrebbe concludere nel senso che — essendo entrambe materie di potestà legislativa esclusiva statale — il decreto-legge abbia un'efficacia generale su tutto il territorio della Repubblica.

Lino DUILIO, aderendo alle argomentazioni precedentemente esposte dagli onorevoli Zaccaria e Lo Moro, esclude che possa riconoscersi natura interpretativa alle norme del decreto in esame. Il legislatore, intervenendo in una situazione che non denunciava contrasti giurisprudenziali, non ha certo emanato un decreto di interpretazione autentica ma un provvedimento di sanatoria *ex-post* diretto a soddisfare interessi di parte, a seguito delle vicende accadute in Lombardia e Lazio.

Circa la competenza regionale, sebbene il titolo V della Costituzione possa dare adito ad incertezze interpretative, occorre evitare che il potere centrale eserciti le proprie competenze esclusive strumentalmente per incidere su quelle spettanti alle regioni. Si potrebbe altrimenti arrivare a

situazioni paradossali: ad esempio, lo Stato potrebbe intervenire su tutti i termini di svolgimento di attività di pertinenza delle regioni, muovendo dalla sua competenza esclusiva in materia di « determinazione del tempo », attribuitagli dall'articolo 117, comma 1, lettera *q*), della Costituzione.

Roberto ZACCARIA, facendo seguito al suo precedente intervento, esprime, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 5, la propria opinione dissenziente in ordine alla mancata presenza nel parere di un rilievo che evidenzi l'errata qualificazione delle norme del decreto-legge come norme di interpretazione autentica, ricorrente sia nel titolo che nel corpo del provvedimento, atteso che si tratta, invece, evidentemente, di norme a contenuto prevalentemente innovativo.

Doris LO MORO, richiamando le posizioni precedentemente espresse, ai sensi

della medesima disposizione del Regolamento, chiede di dar conto nel parere anche della propria opinione dissenziente, in ordine alla mancata presenza nel parere di un rilievo riguardante il fatto che il decreto-legge opera come legge-provvedimento riferita in maniera inequivoca a situazioni verificatesi nelle regioni Lombardia e Lazio e che, nel tentativo di incidere su entrambe, interviene sulla legge dello Stato n. 108 del 1968, senza tener conto che la regione Lazio ha già emanato una propria legge in materia elettorale (al contrario della regione Lombardia), tale da impedire qualsiasi iniziativa del legislatore statale in materia.

Il Comitato approva la proposta di parere, in cui viene dato conto delle opinioni dissenzienti formulate.

La seduta termina alle 14.05.