

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della I Commissione permanente*  
*(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

Giovedì 26 febbraio 2009

**DL 3/2009: Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie.**

**C. 2227 Governo, approvato dal Senato.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 25 febbraio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sul provvedimento in esame sono stati acquisiti i pareri del Comitato per la legislazione e di tutte le Commissioni competenti in sede consultiva. Comunica, quindi, che sono stati presentati emendamenti ed articoli aggiuntivi (*vedi allegato 5*) ed avverte che alcune delle proposte emendative presentate presentano profili di criticità relativamente alla loro ammissibilità. Ricorda infatti che, ai sensi del comma 7 dell'articolo 96-*bis* del regolamento, non possono ritenersi ammissibili le proposte emendative che non siano strettamente riconducibili alle materie oggetto dei decreti-legge all'esame della Camera. Tale criterio risulta più restrittivo di quello dettato, con riferimento agli ordinari progetti di legge, dall'articolo 89 del medesimo regolamento, il quale attribuisce al Presidente la facoltà di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che siano estranei all'oggetto del provvedimento. Ricorda, inoltre, che la lettera circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa precisa che, ai fini del vaglio di ammissibilità delle proposte emendative, la materia deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo.

Alla luce di tali disposizioni, sono da considerarsi inammissibili le seguenti proposte emendative: l'emendamento Sposetti 1-*bis*.5, in quanto volta a incidere sulla disciplina dei termini per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici di cui alla legge n. 157 del 1999; l'articolo aggiuntivo Zaccaria 1-*bis*.01, in quanto volto a incidere sulle modalità di presentazione delle liste per le elezioni dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento europeo; l'emendamento Gregorio Fontana 1-*ter*.1, in quanto volto a incidere sulla disciplina del sistema elettorale degli enti locali; e gli articoli aggiuntivi Brugger 4.01 e 4.02, in quanto volti a differire i termini per la presentazione della richiesta di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali per il rinnovo del consiglio regionale del Trentino Alto Adige e della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Roberto ZACCARIA (PD), per quanto riguarda la dichiarazione di inammissibilità del suo articolo aggiuntivo 1-*bis*.01, fa presente che sussiste in dottrina un dibattito circa il punto se sia possibile introdurre mediante decreti-legge disposizioni in materia elettorale. È infatti vero che la legge n. 400 del 1988 esclude che i decreti-legge possano intervenire nella materia elettorale, ma è anche vero che da parte di alcuni si distingue tra la materia elettorale strettamente intesa, vale a dire il sistema elettorale inteso come il nucleo delle disposizioni che regolano la trasformazione dei voti in seggi, e la procedura elettorale, sulla quale ultima materia sarebbe, secondo alcuni, ammissibile intervenire con decreto-legge, come del resto è stato fatto in passato, e in particolare con il decreto legge in materia elettorale dello scorso anno, proprio in relazione all'aspetto della raccolta delle forme. Quanto al merito del suo emendamento, ritiene giusto escludere dall'onere della sottoscrizione delle liste per le elezioni europee anche i partiti che nell'ultima elezione hanno

ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo avendo presentato candidature con un proprio contrassegno.

Donato BRUNO, *presidente*, chiarisce che la valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti al testo di un decreto-legge è svolta avendo mente all'oggetto specifico di ciascun singolo decreto-legge. Il regolamento della Camera, infatti, come già ricordato, non consente l'ammissione di emendamenti recanti materie estranee all'oggetto proprio del decreto-legge di volta in volta in esame. È vero che sul punto esiste oggi una incresciosa differenza tra i regolamenti e le prassi applicative dei due rami del Parlamento e che si auspica da più parti il superamento di tale differenza, ma allo stato non è possibile, alla Camera, introdurre in un decreto-legge disposizioni estranee al suo oggetto specifico. Invita, poi, il relatore ed il rappresentante del Governo ad esprimere il parere sugli emendamenti ed articoli aggiuntivi non dichiarati inammissibili.

Beatrice LORENZIN (PdL), *relatore*, esprime parere favorevole sull'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1 ed invita al ritiro di tutti gli altri emendamenti ed articoli aggiuntivi, diversamente dovendosi intendere che il parere sia contrario.

Il sottosegretario Michelino DAVICO esprime parere conforme a quello della relatrice, salvo che sull'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1, rispetto al quale il Governo si rimette alla Commissione.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA) chiede alla relatrice chiarimenti sulle ragioni che l'hanno indotta ad esprimere parere favorevole sull'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1.

Beatrice LORENZIN (PdL), *relatore*, risponde che l'intervento del deputato Vassallo nella seduta di ieri ha suscitato nella maggioranza una riflessione sul punto se sia coerente con la riforma che ha da poco introdotto per le elezioni al Parlamento europeo la soglia di sbarramento del quattro per cento, tendente alla semplificazione del sistema politico, favorire o quanto meno non scoraggiare la partecipazione alle consultazioni elettorali di forze politiche che non hanno la possibilità di superare tale soglia.

Roberto ZACCARIA (PD) ritiene che la questione sia ben più complessa rispetto a quanto esposto dalla relatrice. Ricorda quindi che, in occasione dell'esame del progetto di riforma del sistema elettorale europeo da poco divenuto legge, chiese alla maggioranza, in sede di Comitato dei nove, di prevedere meccanismi che non ostacolassero la partecipazione alle elezioni per il Parlamento europeo di quelle forze politiche che, pur non avendo la certezza di raggiungere il quattro per cento dei voti, ne hanno tuttavia la ragionevole speranza; e questo anche in considerazione che la riforma in discussione era destinata ad essere approvata poche settimane prima delle prossime elezioni. Da parte della maggioranza fu risposto che la richiesta era ragionevole ma che non poteva essere soddisfatta in quella circostanza. È poi accaduto che al Senato - per ragioni a lui ignote, non avendo egli seguito il dibattito - la maggioranza, senza l'avviso contrario del Governo, ha introdotto nel decreto-legge in esame una disposizione che va per l'appunto nel senso da lui allora auspicato. A suo avviso, voler ora rivedere questo punto costituisce una incomprensibile scorrettezza. Nel merito, fa presente che rimborsare le spese elettorali anche a quelle forze politiche che, pur non raggiungendo il quattro per cento, raggiungano però il due per cento è un modo per favorire la partecipazione pluralistica alla competizione elettorale, nel segno della democrazia. Aggiunge che la disposizione non comporta oneri aggiuntivi dal momento che i rimborsi avvengono a valere su un fondo che comunque già oggi è eccedente rispetto all'effettivo ammontare delle spese sostenute dai partiti.

In ogni caso, lasciando da parte il richiamo della relatrice all'intervento del collega Vassallo, che è evidentemente pretestuoso, si chiede per quale ragione la maggioranza abbia cambiato idea sull'articolo 1-*bis* pochi giorni averlo approvato al Senato.

Salvatore VASSALLO (PD), a miglior chiarimento della propria posizione, ricorda che l'istituto dei rimborsi elettorali pone alcune questioni teorico-pratiche. Si tratta infatti di capire come si possa consentire al maggior numero di soggetti possibile la partecipazione alle elezioni, evitando però l'effetto collaterale di incentivare la frammentazione politica. A ciò si aggiunga che il rimborso delle spese elettorali è in effetti un finanziamento ai partiti, per cui si pone il problema di stabilire una soglia per l'accesso a tale finanziamento tale da impedire che si presentino alle elezioni in modo sistematico anche liste che non hanno la speranza di ottenere seggi e che mirano solo ad accedere al finanziamento. Per questo la soglia di accesso al finanziamento non può essere bassa. D'altra parte, deve però ritenersi iniquo escludere dal rimborso tutte le forze che non ottengano seggi. Per questo ha presentato l'emendamento 1-*bis*.4, volto ad elevare al tre per cento la soglia di voti necessari per accedere ai rimborsi.

Alla relatrice, poi, che ha dichiarato di essere stata persuasa dalle riflessioni da lui svolte sulla questione dei rimborsi nella seduta di ieri, chiede come mai non sia stata invece convinta dalle argomentazioni addotte a favore dell'abbinamento dei *referendum* alle elezioni: abbinamento che permetterebbe di risparmiare risorse pubbliche e di facilitare il voto agli elettori. Rileva che non esiste un vincolo costituzionale che impedisca l'abbinamento e che non sono d'altra parte convincenti, per le ragioni da lui già illustrate nella seduta di ieri, le obiezioni di merito rispetto a tale ipotesi. Alla sua proposta, infatti, la maggioranza ha replicato con argomenti piuttosto deboli per nascondere la verità di fondo, e cioè che essa non vuole che nei *referendum* si raggiunga il *quorum*.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) chiarisce che il suo emendamento 1-*bis*.1 mantiene la disciplina attuale in materia di rimborsi in base alla quale accede al rimborso la forza politica che ottiene nelle elezioni almeno un seggio. Nel momento infatti in cui, introducendo la soglia di sbarramento al quattro per cento, si è voluto incentivare l'aggregazione politica, sarebbe incoerente introdurre meccanismi di rimborsi delle spese elettorali che rischiano di provocare effetti di frammentazione politica. Senza contare che non si possono prevedere disposizioni pensate al solo scopo di tutelare determinati soggetti politici che presumibilmente non riusciranno ad ottenere seggi.

Quanto all'abbinamento dei *referendum* alle elezioni, al deputato Vassallo, secondo il quale l'elettore che non intenda partecipare ad un *referendum* può comunque astenersi semplicemente non ritirando la relativa scheda, obietta che in questo modo si provocherebbe la paralisi dei seggi elettorali dal momento che il rifiuto di una scheda da parte dell'elettore implica una verbalizzazione da parte del presidente di seggio, la quale richiede tempo: nei seggi si finirebbe quindi con l'incoraggiare gli elettori a deporre nell'urna una scheda bianca facendo loro credere che ciò sia del tutto equivalente all'astensione dal voto.

David FAVIA (IdV), con riferimento all'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1, osserva che altro è perseguire l'unità della rappresentanza, altro tutelare il pluralismo nella competizione elettorale. L'emendamento in esame nasce in verità dalla volontà di distruggere determinati partiti e dall'egoismo di un grande partito, il quale intende appropriarsi di quote più consistenti del fondo per il rimborso delle spese elettorali, dividendolo tra un minor numero di forze. È noto infatti che senza risorse non è possibile fare politica, per cui la inevitabile conseguenza dell'articolo 1-*bis* è di tagliare fuori alcune forze politiche concorrenti. Preannuncia pertanto il voto contrario del proprio gruppo sull'emendamento in esame, stigmatizzando inoltre l'inaffidabilità della maggioranza, che nel giro di pochi giorni ha cambiato idea rispetto a questo punto.

Per quanto riguarda invece i *referendum*, si dichiara favorevole al loro abbinamento alle elezioni, in quanto ciò comporterebbe un risparmio di spesa senza intaccare le esigenze della democrazia. La verità è che la maggioranza è contraria perché teme l'effetto di trascinarsi delle elezioni sui *referendum*, il che è tuttavia un segnale politico gravissimo, in quanto i partiti dovrebbero tenere a

che nei *referendum* si raggiunga il quorum di validità. In conclusione, le ragioni della maggioranza sono diverse da quelle dichiarate e tutt'altro che nobili.

Mario TASSONE (UdC) per quanto riguarda la soglia di accesso ai rimborsi elettorali, chiarisce che il suo gruppo mantiene la posizione assunta al Senato. Per quanto riguarda invece il *referendum* esprime perplessità rispetto all'ipotesi che essi si tengano nello stesso giorno delle elezioni.

Luciano DUSSIN (LNP) annuncia il voto favorevole del suo gruppo sull'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1, rinviando, per le motivazioni, alle considerazioni svolte dai deputati del suo gruppo a favore dell'introduzione della soglia di sbarramento in occasione dell'esame della riforma della legge elettorale europea. Per quanto riguarda l'abbinamento dei referendum alle elezioni, il suo gruppo è contrario perché le questioni poste dai prossimi *referendum* sono della massima importanza, trattandosi in sostanza di decidere se passare da un sistema bipolare ad uno bipartitico, e devono essere pertanto oggetto di una consultazione a parte, in modo che sia possibile verificare senza margini di dubbio se i cittadini abbiano effettivamente interesse a pronunciarsi su tale questione e che cosa ne pensino.

Maurizio TURCO (PD) spiega che il suo articolo aggiuntivo 1-*ter*.01 tende a rendere effettivo quel che la Corte dei conti chiede da tempo, ossia che i rimborsi per le spese elettorali siano effettivamente tali e corrispondano quindi a spese effettivamente sostenute e non costituiscano invece un veicolo di arricchimento dei partiti, i quali, tra l'altro, a causa della mancata attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, sono spesso privi di democrazia interna.

Per quanto riguarda i *referendum*, la sua parte politica non chiede necessariamente l'abbinamento dei *referendum* alle elezioni, ma che almeno si anticipino i referendum rispetto alle elezioni, in modo che questi non si debbano tenere durante l'estate. Quanto allo strumento referendario, osserva che esso è stato vanificato non dalla mancata partecipazione degli elettori alla consultazione, ma dal Parlamento, che ha spesso tradito i responsi delle urne: i rimborsi per le spese elettorali costituiscono un lampante esempio di questi tradimenti. Chiede pertanto alla maggioranza di dire apertamente se essa sia o non sia d'accordo sul principio che i rimborsi devono corrispondere alle spese effettivamente sostenute dai partiti nel corso della campagna elettorale e non configurarsi come forma occulta di finanziamento.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA) ritiene che le ragioni esposte dalla maggioranza a sostegno dell'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1 siano poco convincenti. La verità è che la maggioranza intende scoraggiare la partecipazione alle elezioni delle forze politiche che non hanno la certezza di raggiungere il quattro per cento dei voti validi. Non può tuttavia fare a meno di chiedersi come mai la maggioranza abbia rivisto la propria posizione su questo punto nel giro di pochi giorni.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Vassallo 1.1, Amici 1.2, Vassallo 1.3 e 1.4.

Sesa AMICI (PD), intervenendo per dichiarazione di voto sull'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1, esprime forti perplessità in ordine alla scelta della maggioranza di sopprimere l'articolo 1-*bis* del decreto-legge pochi giorni dopo averlo approvato al Senato. Fa presente che con la maggioranza c'è stato da parte della sua parte politica un accordo per introdurre nella legge elettorale europea una soglia di sbarramento al quattro per cento ma non per limitare i rimborsi elettorali alle sole liste che raggiungano tale soglia. È infatti evidente che chi partecipa a una competizione elettorale deve farlo avendo qualche concreta prospettiva di ottenere seggi, ma d'altra parte attiene alla qualità della democrazia non ostacolare la partecipazione alla competizione elettorale di quelle forze che hanno la possibilità, e tuttavia non la certezza, di ottenere seggi. Con la decisione di oggi, quindi, la

maggioranza alla Camera si assume una responsabilità politica in solitudine, anche rispetto al Governo, che sulla questione ha dichiarato di rimettersi alla Commissione. Nel dichiarare il voto di astensione del suo gruppo sull'emendamento in esame, preannuncia che questo solleverà la questione nel corso della discussione in Assemblea e chiederà alla maggioranza di render conto del cambiamento di posizione rispetto al Senato.

Donato BRUNO, *presidente*, ritiene che la questione meriti una ulteriore riflessione, che potrà essere svolta nella fase di discussione del provvedimento in Assemblea.

La Commissione approva l'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento Stracquadanio 1-*bis*.1, risultano preclusi gli emendamenti Sposetti 1-*bis*.2, Gregorio Fontana 1-*bis*.3 e Vassallo 1-*bis*.4. Ricorda quindi che l'emendamento Sposetti 1-*bis*.5, l'articolo aggiuntivo Zaccaria 1-*bis*.01 e l'emendamento Gregorio Fontana 1-*ter*.1 sono stati dichiarati inammissibili. Invita quindi il deputato Maurizio Turco a valutare la possibilità di ritirare il suo articolo aggiuntivo 1-*ter*.01, in vista di una ulteriore riflessione nella fase di discussione in Assemblea.

Maurizio TURCO (PD) insiste per la votazione del suo articolo aggiuntivo 1-*ter*.01.

Sesa AMICI (PD) dichiara l'astensione del suo gruppo dalla votazione sull'articolo aggiuntivo Maurizio Turco 1-*ter*.01.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'articolo aggiuntivo Maurizio Turco 1-*ter*.01 e l'emendamento Vassallo 3.1.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che gli articoli aggiuntivi Brugger 4.01 e 4.02 sono stati dichiarati inammissibili.

La Commissione delibera di conferire al relatore, deputata Lorenzin, il mandato di riferire all'Assemblea in senso favorevole sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donato BRUNO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 12.50.**