

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

SEDE REFERENTE

Venerdì 12 marzo 2010. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.

La seduta comincia alle 9.10.

DL 29/2010: Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione.

C. 3273 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta pomeridiana dell'11 marzo.

Maurizio TURCO (PD) rileva che la relazione dell'on. Calderisi ha mancato di ricordare un punto essenziale, ossia che la stabilità e la certezza del procedimento elettorale formano oggetto di una raccomandazione fondamentale del Consiglio d'Europa. Fa presente che la Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2009 ha condannato la Bulgaria per aver modificato la legislazione elettorale soltanto due mesi prima delle elezioni e ha sottolineato che curare la certezza del diritto relativo alle elezioni è un dovere dei pubblici poteri. Figurarsi cosa potrà dire la Corte della situazione italiana, nella quale il Governo interviene con decreto-legge a operazioni elettorali già iniziate e le regioni applicano leggi proprie che avrebbero dovuto avere efficacia solo dalla prossima tornata elettorale perché sono state approvate troppo recentemente.

Sottolinea come il Governo abbia cercato di imporre con decreto-legge una interpretazione normativa tesa a eludere l'esclusione della lista del Popolo della libertà dalle elezioni nella regione Lazio. È un fatto che le disposizioni del decreto-legge presentano gravi profili di incostituzionalità. Il decreto infatti altera l'equilibrio della divisione dei poteri, in quanto, attraverso di esso, il Governo surrettiziamente riammette una lista - peraltro di una sola parte politica, quella che sostiene il Governo stesso - che era stata legittimamente esclusa dalla competizione elettorale, e in tal modo viola il regolare svolgimento della competizione elettorale e il principio di affidamento nella certezza giuridica. La Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 1995 ha chiaramente indicato come i rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali sono suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali, e in particolare diritti politici, a incidere sulla materia costituzionale, a determinare nei confronti di soggetti privati situazioni non più reversibili né sanabili neanche a seguito della perdita di efficacia della norma.

Rileva poi come il decreto non rechi norme di interpretazione autentica, bensì del tutto innovative. Al riguardo ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha messo in luce che ha carattere interpretativo solo una legge che, salvando il tenore letterale della disposizione interpretata, ne chiarisce il significato ovvero privilegia una tra le diverse interpretazioni possibili. Non è questo il caso del decreto-legge in esame. L'articolo 9 della legge n. 108 del 1968 è chiaro e inequivocabile nello stabilire che le liste devono essere presentate alla cancelleria del tribunale entro le ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente la votazione. La disposizione è chiara sull'orario ed è chiara nell'indicare nella cancelleria del tribunale il luogo nel quale si presentano le

liste. Non occorre alcuna interpretazione. Il decreto-legge ne fornisce invece una lettura che di fatto innova, in quanto estende i requisiti per ritenere assolto l'onere di presentazione della lista ritenendo sufficiente l'ingresso nei locali del tribunale anziché in quelli della cancelleria. Ritiene ancor più clamorosamente evidente il carattere innovativo del comma 4 dell'articolo 1, che permette la riammissione in termini di liste escluse, laddove la legge n. 108 non contiene alcuna forma di estensione del termine di presentazione delle liste e non può essere interpretata nel modo in cui la interpreta il decreto-legge. Rileva che tutto questo sarebbe di per sé sufficiente a provare l'incostituzionalità del provvedimento, ma, ad abbondanza, può farsi anche il seguente ragionamento: se anche le norme del decreto-legge avessero realmente carattere interpretativo, è innegabile che si tratta di norme a carattere retroattivo, tese cioè a modificare e riqualificare situazioni già verificatesi. Anche sulle leggi retroattive, però, la Corte costituzionale ha avuto modo di effettuare uno scrutinio rigoroso. In particolare, con la sentenza n. 282 del 2005, la Corte ha chiarito che, al di fuori della materia penale, l'adozione di leggi con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti che attengono, tra l'altro, alla salvaguardia di fondamentali valori di civiltà giuridica, tra cui il principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, l'affidamento legittimo e l'autonomia del potere giudiziario. Il decreto-legge in esame, invece, viola l'articolo 3 della Costituzione sia per l'irragionevolezza sia per la disparità di trattamento che produce, frustrando l'affidamento dei candidati che avevano già presentato legittimamente le proprie liste e incidendo sulle funzioni riservate al potere giudiziario, in quanto vanifica la decisione della Corte d'appello in sede di ufficio elettorale e vincola i giudici amministrativi a riammettere le liste legittimamente escluse.

A livello più generale, osserva che va contestata l'idoneità ad intervenire sulla materia elettorale con decreto-legge. Tale divieto viene ammesso dalla dottrina dominante, anche se la prassi conosce vari casi di decreti-legge in materia elettorale e referendaria. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale al riguardo, e in particolare dalla sentenza n. 161 del 1995, si ricava che i decreti-legge non possono intervenire sul voto. Invece il decreto-legge in esame tocca il cuore del procedimento elettorale, andando a modificare i requisiti per la presentazione delle liste a procedimento elettorale già avviato, anzi a termini per la presentazione delle liste già scaduti. Da ultimo osserva che i decreti-legge non possono recare norme di interpretazione autentica. Del resto, quando il legislatore costituente decise di non usare, all'articolo 77, il termine decreti e di optare per il termine provvedimenti, lo fece presumibilmente per specificare che gli atti di urgenza del Governo avrebbero dovuto contenere prescrizioni a carattere puntuale e concreto. Secondo questa linea la giurisprudenza ha sempre negato che i decreti-legge potessero operare un'interpretazione autentica di norme.

In conclusione, la sua parte politica è ben consapevole della serietà del problema politico determinatosi nel Lazio, ma depreca che il Governo, anziché affrontarlo con una riflessione politica, sia ricorso alla decretazione d'urgenza, creando un problema più grave. In ogni caso, c'è il tempo per una sanatoria e per il rinvio delle elezioni, che sarebbe opportuno anche perché il decreto ha previsto la pubblicazione delle liste solo pochi giorni prima delle elezioni, rendendo ancor più incresciosa la situazione complessiva.

Sesa AMICI (PD) giudica inopportuna la posizione del relatore il quale, richiamandosi al preambolo del decreto-legge, ha tentato di coinvolgere il Presidente della Repubblica nella responsabilità per il provvedimento, del quale è responsabile invece unicamente il Governo. Invita pertanto l'on. Calderisi ad evitare di introdurre nel dibattito elementi impropri, in quanto ciò non giova a nessuno. Per riportare la discussione sul terreno dei fatti occorre, a suo avviso, innanzitutto riconoscere che le situazioni incresciose venutesi a creare nel Lazio e nella Lombardia sono la manifestazione di un problema politico e non possono essere semplicemente imputate alla negligenza di qualcuno. Alla base c'è un problema politico in un contesto dato: un problema che attiene al funzionamento e all'organizzazione interna della vita di partito. Questo deve essere

riconosciuto e deve dare luogo a una riflessione di carattere politico. Rileva poi come le disposizioni recate dal provvedimento non sono certamente norme di interpretazione autentica. Sono, anzi, norme che innovano profondamente, a livello di principi. Se fossero norme interpretative interverrebbero a scegliere una possibile lettura delle disposizioni tra le tante che l'esperienza avesse dimostrato possibili. Invece le norme del decreto-legge sono la negazione di quelle che pretendono di interpretare. Sono dunque norme innovative, e tanto più inaccettabili in quanto non solo innovano in corso d'opera, ma lo fanno ledendo principi fondamentali dell'organizzazione del procedimento elettorale. I soggetti che partecipano alla competizione elettorale devono essere infatti in condizioni di eguaglianza. Non c'è eguaglianza se, dopo lo scadere del termine per la presentazione delle liste, si stabilisce che le norme che regolano questo passaggio sono cambiate a favore della parte che non le ha rispettate. È poi insostenibile la tesi che costituisca norma di interpretazione autentica il comma 4 dell'articolo 1, che di fatto riapre i termini per la presentazione delle liste.

Sottolinea infine come il decreto-legge abbia invaso la competenza legislativa della regione Lazio, che non per caso ha sollevato ricorso alla Corte costituzionale. La regione Lazio ha infatti esercitato la propria potestà legislativa in materia di elezioni regionali e, se anche ha fatto rinvio alla legge statale, non per questo il legislatore statale ha titolo ad interpretarne le norme, che ormai appartengono al perimetro della materia riservata alla legge regionale. In conclusione, invita la maggioranza a prestare attenzione al fatto che il suo tentativo di cambiare a proprio favore le regole della competizione elettorale a giochi già iniziati sta determinando un indebolimento della democrazia, in quanto sta affermando il principio che la legge non è uguale per tutti, ma si cambia, anche retroattivamente, secondo la convenienza di chi la fa. A suo parere, sarebbe bene che il provvedimento fosse ritirato o lasciato decadere.

Olga D'ANTONA (PD) osserva come, per sanare quello che il Presidente della Repubblica ha ben definito «un brutto pasticcio», il Governo abbia compiuto un «pasticcio» ancora peggiore. Riguardo al Presidente della Repubblica, depreca il tentativo di attribuirgli la responsabilità del decreto-legge. A nessuno infatti è sfuggito l'imbarazzo con cui il Capo dello Stato ha accettato di firmare il provvedimento e il suo impegno per tenere unito il Paese con senso di responsabilità. Si sofferma quindi brevemente sui profili di incostituzionalità del provvedimento, riguardo ai quali già molto è stato detto dai colleghi che l'hanno preceduta. In primo luogo, il decreto-legge è da ritenersi incostituzionale in quanto interviene in una materia, quella elettorale, che l'articolo 72, quarto comma, della Costituzione riserva alla legge del Parlamento. In secondo luogo, il decreto è incostituzionale in quanto la materia elettorale regionale è riservata alla legge regionale, come dimostra il fatto che la regione Lazio è ricorsa alla Corte costituzionale contro il provvedimento. In terzo luogo il decreto-legge è incostituzionale in quanto, ledendo il principio di eguaglianza, detta disposizioni innovative e con carattere retroattivo a favore di una sola parte della competizione elettorale, quella che sostiene il Governo. Fa presente che, di fronte al «brutto pasticcio», prova disagio anche la sua parte politica, che vorrebbe vincere «sul campo» e non per la mancata partecipazione dell'avversario. Non si vuole che l'elettore di centrodestra sia privato della possibilità di votare per la lista da cui si sente meglio rappresentato. E tuttavia la responsabilità della mancata ammissione della lista del Popolo della libertà è interamente di quest'ultimo. Le regole, d'altra parte, sono essenziali: esistono per garantire la convivenza civile. Non è possibile cambiarle in corso d'opera e in maniera retroattiva. Si pensi a cosa accadrebbe se durante una competizione sportiva già iniziata si decidesse di cambiare le regole secondo la convenienza di un giocatore. Conclude osservando che, se la maggioranza decidesse di portare avanti l'iter del provvedimento, questo non gioverebbe al Paese. L'insegnamento che questo ne trarrebbe è che le regole valgono finché servono al più forte, altrimenti si cambiano perché continuano a servirgli.

Barbara POLLASTRINI (PD) nel richiamare gli interventi svolti sul merito del provvedimento dai colleghi del suo gruppo, considera opportuno svolgere alcune considerazioni su punti che ritiene più

confusi e persino laceranti del rispetto di quello spirito costituzionale che, tanto più in materie come queste, avrebbe richiesto una responsabilità e uno stile diversi dal Governo. Rileva innanzitutto, come sostiene la quasi unanimità della dottrina, che vi è una contraddittorietà con l'ispirazione della legge n. 400 del 1988 che non ammette interventi del Governo con decreto su materie come quella elettorale, tanto più in una campagna elettorale aperta. Sottolinea poi l'incongruità rispetto alle previsioni degli articoli 122, 117 e 118 della Costituzione. Si sorprende inoltre che questo provvedimento sia tanto condiviso dal gruppo della Lega: nella seduta di ieri era presente per il Governo il Ministro Calderoli. È una evidenza in più delle differenze tra le idee del suo partito e quelle degli altri nell'interpretare il pensiero di Cattaneo come ricchezza di autonomie che investano nell'unità del Paese. Come altri colleghi ritiene che la diversità delle regioni nella formulazione o meno delle leggi e tra leggi elettorali meriterebbe una riflessione.

Fa presente che ora il punto è un altro. C'è una Costituzione vigente che attribuisce un potere alle regioni su questa materia e, infatti, la regione Lazio ha fatto ricorso al decreto. Aggiunge che, fra l'altro, così si finisce per colpire proprio le regioni che hanno adempiuto al compito di formulare una legge e cioè su questo tema le più virtuose. Rileva che vi sono inoltre elementi di irragionevolezza nel provvedimento in esame. Ad esempio si determina, nei fatti, una alterazione di parità di trattamento tra liste ammesse sulla base delle regole in corso prima del decreto, quelle riconsiderate successivamente grazie ad una «leggina» tagliata per un unico vestito.

Si chiede allora come ci si dovrebbe comportare di conseguenza sulla retroattività per le liste non ammesse in altre occasioni. Rileva che anche ad una prima lettura questa norma appare dunque più che interpretativa, innovativa perché muta sostanzialmente alcuni aspetti del percorso e lo fa in realtà per rispondere ad un unico caso: la lista del Pdl nel Lazio, in cui tra l'altro non sarebbe comunque totalmente esclusa la possibilità di voto di una parte politica per via del listino che indica la candidata Presidente e altri candidati. Rileva infine che quello che alcuni hanno chiamato un «gran pasticcio», giorno dopo giorno fino al prodotto finale irricevibile per il suo gruppo, ha finito per trasformarsi in un *vulnus* a quelle regole condivise che sono alla base di un patto democratico. Pur non essendo una costituzionalista come altri componenti della I Commissione, che ascolta con attenzione a prescindere dagli schieramenti politici, ha la convinzione che le leggi e gli atti contengano indicazioni cogenti che sono anche un messaggio nella formazione di quelle che alcuni chiamano le virtù della Repubblica. Le leggi insomma hanno anche il compito - proprio di una classe dirigente lungimirante - di incivilire, di promuovere la parte migliore di ognuno e su questo fare avanzare il Paese.

Ritiene che questo decreto sia un ulteriore passo in quel crescendo di leggi volute dalla maggioranza e che stanno affievolendo prestigio del Paese e speranze delle persone perbene ed *élites* virtuose ad essere riconosciute. Ha parlato di provvedimento «lacerante» perché crede sia innegabile quanto questo atto produca una lacerazione nel rapporto già complicato, nella storia di Italia, tra politica e società. Si tratta di un tessuto già logorato. e addirittura strappato per quanto attiene al rispetto della democrazia, dell'uguaglianza nei diritti e doveri e della legalità. Se non fosse così si chiede come spiegare lo smarrimento, il disincanto che riguarda tutto l'elettorato e che si tocca con mano prima ancora che leggerlo, come risulta questa mattina nelle rilevazioni e nei sondaggi. Si chiede, altrimenti, come interpretare qualcosa di più, una indignazione morale che si mischia a tanta disperazione sociale. E intende dirlo in questa sede: l'*escalation* di toni, le accuse del Presidente del Consiglio sono gravi. Nessuno del suo gruppo, soprattutto per l'ambizione di un partito giovane ma che nasce da storie autorevoli, ha accarezzato l'idea di superare un traguardo elettorale per la mancanza di uno o più competitori. Lei stessa ha vissuto con viva preoccupazione la conseguenza di quelle che alcuni hanno definito disattenzioni, inefficienze, imperfezioni organizzative o di norme.

Chi sente una responsabilità non può, a suo avviso, sottovalutare esclusioni - piccole o grandi che siano - perché anche in questo c'è un'uguaglianza di partenza e non esiste *a priori* alcun partito principale, e non può non farsi carico di favorire partecipazione e rappresentatività.

E, malgrado il legame profondo e simpatetico con le sue terre, la questione era un'altra: era ed è come rispondere al nesso inscindibile, per una democrazia liberale, tra forma e sostanza. Tra il sacrosanto *favor electionis* e la legalità. Tra riparazione e salvaguardia delle regole che devono valere per tutti. Ecco perché sarebbe stata necessaria la ricerca paziente di una soluzione condivisa ma che avrebbe richiesto - non le scuse - ma almeno una sobrietà. Il rispetto per le diverse opinioni nel tentare di dipanare una materia complicata che chiama in causa elementi di costituzionalità e altri soggetti preposti: Corti di appello, TAR, Consiglio di Stato, una giurisdizione da fare esprimere in uno spirito di legalità e di equilibrio.

Ricorda che si è assistito a *querelles* inestricabili, poi a ricostruzioni immaginifiche come se si trattasse di un giallo insolubile, poi alla chiamata in correità di vari protagonisti. Persino al tentativo di un uso strumentale e irrispettoso del Presidente della Repubblica e questo ritiene non sia tollerabile. Se davvero si pensa di avere ragioni fondate si chiede perché non siano state dichiarate per tempo nell'aula parlamentare. E, più in generale, se si ritenevano che davvero le attuali norme, leggi elettorali, fossero strumenti inefficaci e erronei perché non si è proceduto nelle riforme istituzionali e delle regole. Rileva che la filosofia che ispira la maggioranza è invece sempre la stessa: sostituire il diritto con il potere, una democrazia attiva con l'affidamento a pochi, un Esecutivo che peraltro fatica anche nel fare con un Parlamento che potrebbe trovare soluzioni sagge. Il ritiro del decreto potrebbe dare il segno di un soprassalto di attenzione a una società scossa e - forse affermarlo in questa sede può sembrare improprio - anche bisognosa di riferimenti morali.

Gianclaudio BRESSA (PD) sottolinea preliminarmente come gli accadimenti di questi giorni più che la discussione in Commissione hanno fatto comprendere l'inefficacia, l'inutilità e la pericolosità sotto il profilo dell'ordinamento costituzionale del decreto-legge in esame. Si associa dunque ai colleghi che sono intervenuti dopo di lui nel chiedere al Governo di ritirare il provvedimento. Rileva come non vi sia da parte del suo gruppo la volontà di nascondersi dietro un problema: nella seduta di ieri il collega Vassallo ha posto una questione molto importante, che merita una riflessione seria. Rileva come la questione fondamentale che ci si trova ad affrontare è quella del rapporto tra il principio del *favor electionis* ed il rispetto delle regole. Rileva come l'unica strada non percorribile è quella di andare contro la Costituzione. Nell'esprimere la propria stima per le competenze del collega Calderisi, relatore sul provvedimento, che tuttavia ha forse appesantito la discussione con contorni più politici che tecnici nella relazione illustrativa sul decreto-legge in esame, rileva come *ad impossibilia nemo tenetur*. Ricorda di essersi anch'egli trovato nella difficile situazione di svolgere la funzione di relatore su un provvedimento che in gran parte non divideva. Vorrebbe però che non fosse messa in discussione la chiara divisione disposta dalla Costituzione tra i ruoli e le responsabilità degli organi costituzionali. Ritiene che tale aspetto debba essere sempre tenuto presente anche quando i relatori si trovino a dover svolgere compiti complessi come quello del collega Calderai in questa vicenda. Richiama infatti quanto evidenziato dal relatore nella seduta del 10 marzo che ha fatto riferimento, richiamando il preambolo del decreto-legge, alle «circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che il Presidente della Repubblica ha posto a giustificazione dell'adozione del decreto-legge».

Ricorda che tali affermazioni si legano con quanto rappresentato dal collega Lo Presti nella seduta di ieri ed in una lettera che gli ha trasmesso dopo l'inconveniente accaduto in Commissione. In proposito intende scusarsi con il collega Lo Presti per non aver utilizzato un metodo e un comportamento corretto per una seduta di Commissione. Ribadisce tuttavia la propria convinzione sul merito della questione. Il collega Lo Presti ha infatti affermato nella citata lettera che è compito del Presidente della Repubblica la verifica di presupposti di necessità e di urgenza di cui si assume la responsabilità con la sottoscrizione del provvedimento. Rileva come dalle affermazioni dei colleghi Calderisi e Lo Presti emerge la volontà di ricondurre al Presidente della Repubblica una responsabilità precisa. Ciò sarebbe probabilmente possibile in Paesi come la Birmania o l'Azerbaijan le cui costituzioni, rispettivamente agli articoli 112 e 96, prevedono tali poteri in capo al Presidente. In Italia tuttavia è chiaramente ed espressamente ricondotta al Governo la

responsabilità dello strumento del decreto-legge, mentre al Presidente della Repubblica spetta solo una verifica dei presupposti di costituzionalità come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nelle recenti sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Ricorda come anche la dottrina pressoché costante in materia sottolinea come al giudice costituzionale spetti verificare, in tale quadro, il preambolo, il contesto normativo e la relazione di accompagnamento del Governo per la valutazione dei presupposti richiesti dalla Costituzione. Richiama altresì l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 che, al comma 1, stabilisce che i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto-legge» e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri.

Ritiene quindi infondati tali profili che il relatore Calderisi pone a giustificazione del decreto-legge in esame. Oltretutto tale affermazione tende ad accreditare fatti non veri, ovvero che il provvedimento in discussione sia stato ispirato se non addirittura redatto dallo stesso Presidente della Repubblica. Ritiene tali affermazioni non accettabili.

Si sofferma quindi sul prosieguo della relazione introduttiva del relatore, che richiama espressamente la necessità di assicurare il principio del *favor electionis* secondo quanto previsto dagli articoli 1 e 48 della Costituzione. Ricorda che il costituzionalista Mc Cormick ha rilevato come là dove c'è diritto costituzionale ci deve essere anche una teoria. Dal riferimento così pregnante ai suddetti articoli della Carta costituzionale si può quindi immaginare che alla base vi sia la volontà di ricondurre l'intero ragionamento ad una elementare idea di uguaglianza e di connettere la Costituzione ad una elementare teoria della giustizia. Rileva tuttavia che nonostante l'ambizione così elevata il testo del provvedimento risulta poi di qualità scadente: c'è allora da chiedersi se veramente si è certi che alla base del decreto-legge vi sia un'ispirazione così alta ai valori di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione o se piuttosto non vi sia in realtà un'altra esigenza alla base. Evidenzia che quest'ultima ipotesi sembra la più convincente, soprattutto se si tiene conto delle dichiarazioni rese agli organi di stampa subito dopo la mancata presentazione della lista del Popolo della Libertà a Roma. Richiama in particolare quanto dichiarato da Alfredo Milioni, incaricato della presentazione della suddetta lista, il 1° marzo 2010, e quanto subito dopo precisato da un altro rappresentante del Popolo della Libertà che gli ha intimato di non fare affermazioni a seguito di quanto avvenuto, in quanto privo della lucidità necessaria.

Ritiene quindi che all'origine del provvedimento in esame non vi sia nessuna volontà di applicare gli articoli 1 e 48 della Costituzione, ma solo il tentativo maldestro di porre rimedio a un errore umano, comprensibile a chi conosce il clima di confusione e di concitazione dei giorni dedicati alla presentazione delle liste. Sottolinea che ciò che è politicamente grave è voler coprire quell'errore con un decreto-legge palesemente incostituzionale, che investe la materia elettorale deputata a porre regole che sono alla base del fondamento democratico del Paese. Il Governo invece, con una colpevole disinvoltura ha adottato tale provvedimento.

Soffermandosi sulle motivazioni di incostituzionalità che sono alla base del provvedimento in esame, ricorda come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 341 del 2003, abbia direttamente affrontato la questione che attiene alla possibilità che un decreto-legge rechi norme di interpretazione di una legge ordinaria. Al riguardo, la Corte Costituzionale afferma che il preambolo del decreto-legge proclama la natura «interpretativa» del decreto. Per quanto in alcuni casi «limite» possa essere ritenuto incerto il confine tra l'attività di «interpretazione» di una disposizione già in vigore e la creazione di una «nuova» norma giuridica, nella maggior parte dei casi, come ha chiarito la stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 155 del 1990, la differenza è chiara e ben riconoscibile: va infatti «riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate

separatamente».

Nella predetta sentenza la Corte Costituzionale ha rilevato che, in tale caso, non poteva certamente parlarsi di «evidente mancanza dei presupposti» di cui all'articolo 77, comma secondo, della Costituzione visto che «dai lavori parlamentari risulta come la questione abbia formato oggetto di un ampio dibattito e come, pur nella varietà delle opinioni sull'opportunità politica della norma, sia emersa la sua funzione di evitare l'ulteriore proliferare di un già imponente contenzioso innescato dal precedente intervento che era stato operato e di evitare, altresì, agitazioni sindacali nel settore» in questione. Esigenze, entrambe, per la Corte Costituzionale «astrattamente idonee a giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza e, quindi, a precludere ogni più penetrante sindacato di questa Corte».

Rileva invece che, nel caso su cui interviene che decreto-legge in esame, non vi sono condizioni per ritenere che l'interpretazione sulla normativa della presentazione delle liste fosse controversa né che vi siano state discussioni parlamentari che hanno fatto emergere un'interpretazione non univoca della questione.

Appare quindi evidente, alla luce della sentenza, che nel caso di specie il decreto-legge ha portata innovativa. Mentre infatti l'articolo 9, comma 1, 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 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». Come è evidente sono mutati il luogo, i mezzi di prova e le modalità di autenticazione delle firme. È infatti 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. Rileva che il comma 2 dell'articolo 1, del resto, non può essere considerato interpretativo nella parte in cui riduce le formalità dell'autentica, richieste dal testo unico della documentazione amministrativa: queste previsioni, infatti, impongono una soluzione diversa da quella che sarebbe contemplata dalle norme previgenti. Lo stesso comma 3 dell'articolo 1 non è interpretativo nella parte in cui dispone che le decisioni di ammissione delle liste non sono revocabili o modificabili, in quanto si tratta di una deroga al principio generale dell'autotutela amministrativa, che non poteva essere affermata in base alle norme previgenti. Evidenzia poi come il decreto violi il principio di uguaglianza inteso come uguaglianza di opportunità tra i diversi partecipanti. Il provvedimento adottato dal Governo, in quanto volto a modificare la normativa in materia elettorale, determina una alterazione della parità di trattamento fra le liste ammesse, e specificamente tra quelle che si sono assoggettate alle regole previgenti e quelle che verrebbero ammesse in virtù delle innovazioni apportate dal decreto medesimo. Ancor più grave è la disparità di trattamento introdotta dal decreto fra le liste elettorali che possano provare di essersi trovate nei locali del tribunale all'ora prevista per la scadenza del termine per la presentazione delle liste, ed altri soggetti, che, ove la norma fosse stata vigente (come prescritto dalle disposizioni sulla legge in generale) prima del verificarsi del fatto che essa disciplina, avessero inteso fruire delle procedure da essa create. Sottolinea come la disciplina contenuta nel decreto-legge, da questo punto di vista, sia carente non solo di astrattezza - vale a dire di generalità in senso temporale -, come accade per le norme retroattive, bensì anche di generalità - in senso «spaziale», per quanto attiene ai suoi destinatari -: essa è un caso emblematico di norma provvedimento per una fattispecie su cui il Governo è intervenuto *ex post*. Rileva che ne deriva una grave alterazione della regolarità del procedimento elettorale, la cui rigorosa rispondenza a norme predeterminate deve ritenersi imposta dal principio costituzionale della sovranità popolare di cui all'articolo 1 della Costituzione, 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 della Costituzione), intende evidentemente richiedere oltre che una legge disciplinante in qualunque modo l'elezione dei consiglieri, una legge entrata in vigore anteriormente allo svolgimento del procedimento elettorale: quest'ultimo è infatti il requisito di base per la correttezza delle elezioni.

Fa presente quindi che vi è altresì la violazione del principio di uguaglianza come principio di irretroattività e di tutela dell'affidamento. Dall'articolo 1, comma 4, infatti, emerge che parte delle norme contenute nel decreto-legge, oltre a non avere carattere generale e astratto, non sono destinate a disciplinare ogni elezione regionale futura, ma sono volte a disciplinare specificamente e esclusivamente le elezioni regionali in corso. Si tratta, quindi, di norme particolari e retroattive che, proprio in quanto particolari e retroattive, si pongono in palese contrasto con il principio di uguaglianza - che in materia elettorale è particolarmente stringente - e con il principio di tutela dell'affidamento, nonché con il principio della separazione dei poteri e in particolare con il principio dell'autonomia della funzione giurisdizionale.

Rileva che quanto ciò sia contrario alla Costituzione lo ricorda la sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2005 nella parte in cui afferma che «l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che la Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di uguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato alla Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002)». Sottolinea poi l'illegittimità di un decreto-legge in materia elettorale. Secondo la dottrina pressoché unanime, il combinato disposto degli articoli 15, comma 2, della legge 400 del 1988 e 72, comma 4 della Costituzione dovrebbe vietare l'emanazione di decreti legge in materia elettorale, quale che sia il loro specifico contenuto normativo. La realtà, com'è noto, conosce delle violazioni; tuttavia, a parte il fatto che da una violazione non si possono trarre argomenti per giustificare una ulteriore violazione, occorre considerare lo specifico contenuto del decreto, che, in questo caso, a differenza di quanto accaduto in passato, è altresì in contrasto con fondamentali principi costituzionali, quali sono appunto il principio di uguaglianza, il principio di tutela dell'affidamento sulla immodificabilità delle procedure elettorali durante lo svolgimento delle elezioni medesime, ed il principio del rispetto delle competenze costituzionali delle regioni. Nel caso in esame il decreto-legge è infatti intervenuto quando il procedimento elettorale era già in corso ed era tecnicamente già iniziato il periodo della «campagna elettorale» ed è intervenuto al solo e specifico scopo di riammettere in termini alcune specifiche liste, senza individuare alcun giustificato motivo di ordine costituzionale per disporre tale eccezione. Ricorda come nel 1995, in occasione della presentazione di un decreto-legge in materia elettorale poi respinto quasi all'unanimità dalla Camera, il relatore, Leopoldo Elia, nell'illustrare all'Assemblea il parere contrario della I Commissione della Camera sull'esistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione del decreto-legge rilevò che «si gioca su un limite logico che tende a superare lo stesso rapporto Governo-Parlamento» e fece riferimento ad «una nozione di indisponibilità ad intervenire in un procedimento elettorale già in corso per evitare che si possa anche oggettivamente alterare l'andamento delle elezioni». Rileva quindi, quanto all'incompetenza del decreto-legge in materia elettorale, che in base all'articolo 122 della Costituzione 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. Avendo il decreto-legge n. 29 carattere non interpretativo, ma innovativo, tale intervento deve essere ritenuto ora precluso al legislatore statale ordinario. Peraltro, se per assurdo si dovesse accedere al 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. Richiama quindi l'irragionevolezza intrinseca che è alla base del decreto-legge. Condizione di validità di tutte le prescrizioni giuridiche è che il loro contenuto sia ragionevole, plausibile e quindi applicabile. Le nuove norme relative alla presentazione delle liste sono, a suo avviso, incostituzionali per vizio di irragionevolezza intrinseca. Poiché l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge prevede che «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», si può dubitare che permanga - per le future elezioni (circa le quali non opera la disposizione puntuale di cui all'articolo 1, 4 comma) - l'onere di procedere al deposito delle liste. Ritiene tuttavia ben evidente che se non si procede al deposito delle liste, esse non sono state validamente presentate. A ciò si aggiunga che il requisito di aver «fatto ingresso nei locali del Tribunale» non individua il luogo in cui le liste devono essere presentate, essendo stato escluso il riferimento al luogo certo rappresentato dalla Cancelleria del Tribunale stesso. Sembrerebbe infatti consentire che sia sufficiente fare ingresso nel Tribunale per ritenere assolti gli obblighi previsti dalla legge, come se chi entrasse in un aeroporto avesse conseguentemente diritto a prendere un aereo a prescindere dall'aver con sé o meno il biglietto. Richiama, in proposito, quanto evidenziato dal TAR del Lazio nella recente ordinanza, in merito al fatto che, nel caso di specie, la documentazione è stata prelevata e solo alle 19.30 è stata riportata e consegnata ai Carabinieri.

Rileva come dal provvedimento non si comprenda oltretutto a chi spetti e con quali modalità accertare che tutta la documentazione sia conforme a quanto previsto dalla legge e, in particolare, dall'articolo 9 della legge n. 108 del 1968. Non ritiene pertanto condivisibile la distinzione prospettata dal collega Contento tra documentazione prescritta e documentazione regolare. La questione infatti non attiene alla regolarità perché all'interno di un'ipotetica scatola contenente i documenti potrebbe essere anche contenuto tutt'altro.

Sottolinea, in conclusione, come ci si trovi di fronte ad un provvedimento inutile che oltretutto costituisce un precedente gravissimo sotto il profilo della violazione delle norme costituzionali. È altresì grave la perseveranza nel volerlo convertire in legge.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) rileva che, per quanto attiene alla decretazione d'urgenza, quanto sostenuto dal deputato Bressa è senz'altro corretto sul piano della dottrina, ma non tiene conto fino in fondo della realtà politica come si è venuta configurando negli ultimi tempi. Nella prassi invalsa da tempo una concertazione informale tra il Governo e il Capo dello Stato precede l'emanazione dei decreti-legge.

Non per nulla, la parte politica cui appartiene il deputato Bressa e gli organi di stampa che ad essa fanno capo, hanno dato grande rilievo al fatto che il Presidente della Repubblica avrebbe rifiutato di firmare una prima versione del provvedimento, la quale sarebbe stata lesiva della Costituzione. D'altra parte, se è certamente vero che la responsabilità politica di un decreto-legge è del Governo che lo adotta, è anche vero che la funzione del Capo dello Stato nel procedimento di emanazione del decreto non può essere considerata meramente notarile. Se così fosse non avrebbe senso la complessa istruttoria svolta dagli uffici della Presidenza della Repubblica della quale è data testimonianza in tutti i casi di decreto più controversi. Da ultimo, va detto che non sono pochi i casi nei quali il Presidente della Repubblica ha rifiutato la sua firma per eccezioni di carattere costituzionale: quanto a queste, se anche la valutazione del capo dello Stato prendesse in considerazione solo la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, come da parte dell'opposizione correttamente si sostiene, è evidente che riconoscere l'esistenza di questi ultimi equivale a riconoscere quantomeno la legittimità dell'intervento. La concertazione tra il Governo e il Presidente della Repubblica, tra l'altro, è stata spesso esaltata dal centrosinistra come un passaggio essenziale ai fini della garanzia della Costituzione contro potenziali abusi del potere di

decretazione d'urgenza da parte del Governo. Non si può, secondo la convenienza del momento, sostenere che il Presidente della Repubblica ha o non ha un potere concreto di filtro nella fase dell'emanazione di un decreto. Per quanto poi riguarda la «prescritta documentazione» di cui, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 del decreto in esame, devono essere muniti i delegati incaricati della presentazione delle liste, fa presente che si tratta non dei fogli con le sottoscrizioni da depositare ai fini della presentazione delle liste, ma del titolo di delegato alla presentazione delle liste. Chi conosce per esperienza personale le procedure per la presentazione delle liste sa infatti bene che entro il termine di presentazione delle liste stesse gli uffici competenti provvedono unicamente ad accertare che siano presenti i delegati, e a tal fine chiedono a quanti si presentano in tale veste di esibire le proprie credenziali. L'accertamento della completezza e regolarità della documentazione da allegare ai fini della presentazione delle liste avviene solo in un momento successivo della procedura. La presenza dei delegati alla scadenza dei termini, poi, non deve essere necessariamente all'interno dei locali della cancelleria. Per cancelleria non deve infatti intendersi un locale, ma una funzione, un ufficio. Nella prassi concreta si considera giunto in tempo il delegato che, munito di delega avvalorata secondo la prescritta procedura giuridica, abbia fatto riscontrare alla cancelleria la sua presenza nei locali del tribunale. Dopodiché i delegati si pongono in fila e, al proprio turno, consegnano la documentazione all'ufficiale della cancelleria, il quale si limita a redigere un verbale di consegna nel quale dà atto della tipologia e consistenza della documentazione consegnata. Gli accertamenti relativi a questa documentazione non avvengono in questa fase, alla presenza del delegato, ma in una fase successiva, a cura del solo ufficio elettorale, senza la presenza delle parti. La mancata verbalizzazione della documentazione consegnata costituisce pertanto una grave irregolarità da parte degli uffici della cancelleria. Sottolinea che, in generale, le omissioni o gli errori che hanno reso necessario l'intervento del Governo non sono da imputarsi ai delegati di lista, ma ai pubblici uffici. Per capire questo punto occorre ricostruire i fatti, distinguendo tra quanto accaduto in Lombardia e quanto accaduto nel Lazio. In Lombardia non vi è stata contestazione sul rispetto dei termini di presentazione delle liste: tutte le liste sono state presentate entro i termini. Tutte, inoltre, sono state ammesse, fuorché quella dei radicali, la quale non era corredata del prescritto numero di sottoscrizioni. Questo fatto, peraltro, non era ignoto ai radicali, tant'è che è stato dichiarato subito dallo stesso delegato radicale. È da chiedersi come mai una forza politica che sa di non aver raccolto sottoscrizioni in numero sufficiente e di non avere quindi speranze di essere ammessa si presenti alla cancelleria del tribunale per presentare la propria lista. La ragione è che si stava cercando il pretesto per insinuarsi nel procedimento elettorale per bloccarlo. A seguito della mancata ammissione della propria lista, infatti, i radicali hanno chiesto di accedere agli atti, ossia di visionare la documentazione presentata dagli altri delegati: si tratta di una richiesta irrituale ed illegittima, atteso che non si tratta di atti di un qualsiasi procedimento amministrativo, bensì di un procedimento elettorale. I magistrati dell'ufficio elettorale, anziché considerare la richiesta irricevibile, l'hanno accolta. All'esito di questa illegittima presa di visione degli atti, i radicali hanno presentato all'ufficio elettorale un documento nel quale si segnalavano quelle che, a loro avviso, erano irregolarità della documentazione presentata dal Popolo della libertà. Lo stesso documento è stato presentato alla Procura della Repubblica sotto forma di esposto per fatti che, sempre ad avviso dei radicali, avrebbero potuto assumere rilevanza di reato. La presentazione di tale documento non aveva ragione di essere nella procedura elettorale, che sarebbe proseguita ugualmente. L'ufficio elettorale, ritornando sulla sua prima decisione sulla base del documento presentato dai radicali e con il *metus* indotto dall'esposto alla procura ha escluso la lista collegata al candidato presidente Formigoni, compiendo in questo modo un atto illegittimo. La lista danneggiata è ricorsa al Tar, che, con ordinanza sospensiva, le ha dato ragione, riconoscendo la non validità della seconda decisione assunta dall'ufficio elettorale. Per questa ragione il Governo si è visto costretto ad intervenire per chiarire quel che dovrebbe essere già chiaro, come del resto prova la decisione del Tar, ossia che «il quinto comma dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso ufficio. Contro le

decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse». Sebbene il caso fosse già stato deciso correttamente dal Tar, era opportuno intervenire per evitare che in altre parti d'Italia altri Tar prendessero in casi simili decisioni difformi. Va infatti detto che l'operazione di far saltare il procedimento è stata tentata dai radicali, con lo stesso espediente, in tutta Italia, anche se solo in Lombardia, a quanto sembra, ha avuto fortuna. Il Governo aveva il dovere di intervenire per evitare che il ricorso ad espedienti come quello utilizzato dai radicali sia utilizzabile in futuro. Quanto al passato, sarebbe forse il caso di valutare l'opportunità di avviare un procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati che hanno ritenuto ammissibile la richiesta di accesso agli atti nell'ambito del procedimento elettorale. Venendo poi al caso del Lazio, ricorda che la vicenda ha inizio con le dimissioni del presidente Marrazzo ad ottobre del 2009. Il vicepresidente Montino invoca l'unanimità delle forze politiche per arrestare il procedimento instauratosi a seguito delle dimissioni di Marrazzo, il quale avrebbe portato a elezioni anticipate, e per permettere al Lazio di votare assieme alle altre regioni. Le forze di opposizione in consiglio regionale, pronunciandosi anche attraverso le parole del loro *leader* nazionale, Silvio Berlusconi, non si sono opposte: è stato un gesto di lealtà politica, dal momento che le elezioni anticipate avrebbero giovato al centrodestra considerato il discredito in cui l'ex presidente Marrazzo ha gettato la sua parte politica. Come si è visto, questo gesto di lealtà si è però ritorto contro chi lo ha compiuto.

Tornando ai fatti di Roma, sottolinea come i delegati di lista avessero il diritto di depositare la documentazione occorrente per la presentazione della lista e gli uffici della cancelleria avessero il dovere di redigere verbale della documentazione consegnata, in attesa che, in un successivo momento, il contenuto fosse verificato. Non è stato invece loro consentito di consegnare la documentazione, e questo perché si è voluto approfittare di una situazione di confusione per estromettere dalla competizione elettorale una lista accreditata del primato elettorale. Nei giorni successivi l'illegalità commessa, anziché essere deprecata, è stata giustificata. Era quindi necessario ristabilire il rispetto delle regole da parte dei pubblici poteri, e per questo il Governo è intervenuto. Conclude che sarebbe a questo punto un atto di responsabilità decidere insieme il ristabilimento di una competizione leale, con tutte le eventuali conseguenze del caso, in modo che la consultazione elettorale possa aver luogo con tutti i suoi protagonisti. Si augura che il Consiglio di Stato, nella sua prossima pronuncia, provveda in tal senso. Anche perché, se si vuole avere davvero attenzione alla sostanza della democrazia, occorre riconoscere che l'attuale sistema ha permesso che nel Lazio non possa partecipare alle elezioni la lista del Popolo della libertà, mentre, ad esempio, in Piemonte è stata ammessa una lista «Nadia Cota» che fa presumere possa avere la finalità di confondere gli elettori.

Giuseppe CALDERISI (Pdl), *relatore*, nel riservarsi di intervenire diffusamente in sede di replica sulle questioni poste nel corso della discussione di carattere generale, intende in questa sede svolgere una precisazione su un aspetto - riguardante le parte iniziale della sua relazione - che è stato richiamato, da ultimo, dal collega Bressa nel suo intervento. Precisa, in particolare, come non sia in discussione il fatto che il decreto-legge attiene alla responsabilità politica del Governo. Il compito del Presidente della Repubblica in tale ambito è quello di emanare e firmare, su proposta del Governo, il provvedimento di urgenza. Resta fermo il fatto che al Capo dello Stato spetti comunque un vaglio sui requisiti minimi dell'esistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge che evidentemente il Presidente della Repubblica ha ritenuto sussistere nel caso in esame.

Al riguardo, ricorda che dalla risposta data dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ad alcuni cittadini, sul sito internet del Quirinale, egli ha fatto presente di non aver ravvisato evidenti vizi di costituzionalità diversamente dalla bozza proposta inizialmente, sul testo del decreto-legge.

Ritiene quindi sia chiaro che i presupposti di costituzionalità vengono valutati dalla Presidenza della Repubblica con rigore e da questa sono condivisi. Rileva peraltro come nella sua relazione introduttiva avrebbe forse dovuto più propriamente affermare che il Presidente della

Repubblica «ha valutato e condiviso» - anziché «ha posto» - le indicazioni delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che giustificando l'adozione del decreto-legge. Probabilmente nella formulazione da lui adottata nella seduta di mercoledì scorso ha influito l'ampia diffusione di una prassi concertativa invalsa ormai da molti anni e che, a suo avviso, andrebbe forse rivista nell'ambito delle riforme costituzionali in discussione, considerato che tale prassi rischia di ingenerare la sensazione dell'esistenza di una sorta di «diarchia istituzionale» che evidentemente è contraria ai principi di divisione dei poteri ed all'affermazione del principio di responsabilità politica.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che le repliche del relatore e del rappresentante del Governo avranno luogo martedì prossimo. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.40.