SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 997-A)

RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE ANDÒ)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 novembre 1977
(V. *Stampato n.* **1777**)

presentato dal Ministro dell'Interno

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 18 novembre 1977

Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, concernente rinvio delle elezioni dei consigli provinciali e dei consigli comunali

---

Comunicata alla Presidenza il 24 novembre 1977

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 997 ha per oggetto: « Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, concernente rinvio delle elezioni dei consigli provinciali e dei consigli comunali » che, secondo le normali scadenze, avrebbero dovuto svolgersi nell'autunno del corrente anno.

Proviene dalla Camera dei deputati (stampato n. 1777) che ha approvato la conversione nella seduta del 17 novembre 1977 (con 340 voti favorevoli e 63 contrari).

La discussione dinanzi la competente 1ª Commissione permanente della Camera ha investito, sia pure di scorcio, anche il merito dei progetti di legge nn. 1776 del Governo, 1672 degli onorevoli Mammì ed altri, 1679 degli onorevoli Preti ed altri, riguardanti il rinnovo dei consigli comunali e provinciali; discussione che, per quanto riguarda le tre suindicate proposte di legge, è tuttora in corso dinanzi la Camera dei deputati.

La normativa approvata dalla Camera, dunque, si inserisce nell'ampio dibattito, non soltanto sul piano della formulazione di ipotesi di studio, ma anche sul terreno delle concrete proposte di modificazione della legislazione vigente, tendente alla unificazione dei turni elettorali al fine di evitare che si verifichino negative conseguenze, consistenti, tra l'altro, « in dispersione di lavoro e di mezzi ed in una permanente artificiosa tensione politica » (v. relazione al disegno di legge Cossiga n. 1776 della Camera) che, specie nel momento presente, nessuna forza responsabile ha interesse di incrementare.

Peraltro, anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare, provenienti da diversi settori dello schieramento politico, denunciano l'esigenza di unificazione dei turni elettorali al fine di evitare la dispersione di forze, e soprattutto allo scopo di non isterilire il significato politico del ricorso al corpo elettorale, come primaria ed unica espressione della sovranità popolare.

Nel contesto sopra delineato il decreto legge di cui oggi si discute la conversione in legge, tende a superare una situazione contingente e transitoria al fine di consentire che le proposte organiche di disciplina della materia possano essere adeguatamente valutate, senza che una consultazione immediata dell'elettorato abbia a determinare processi di instabilità del quadro politico.

La normativa in questione, dunque, deve essere esaminata e valutata per quello che essa in concreto rappresenta: senza cioè attribuirvi significati diversi e più ampi di quelli che effettivamente presenta, essendo essa circoscritta alla soluzione di un problema concreto di politica amministrativa.

* * *

Le motivazioni politiche e costituzionali che hanno determinato nel Governo la volontà di procedere all'emanazione del decreto-legge di differimento del turno elettorale amministrativo di autunno, sono chiaramente, ancorchè succintamente, indicate nelle premesse del decreto presidenziale. Esse sono precisate con riferimento alla necessità di procedere alla organica regolamentazione della materia ed alla conseguente opportunità di predisporre uno strumento idoneo a consentire che in attesa della nuova normativa non si perpetuino gli inconvenienti di quella attualmente in vigore.

Sotto il profilo della prospettazione formale, dunque, il Governo ha adempiuto all'obbligo di fornire la giustificazione politica del suo operato e di indicare con precisione il terreno sul quale deve essere condotto il controllo del Parlamento in ordine al rispetto delle competenze e dei poteri fissati dalla Costituzione.

Sembra infatti possa essere affermato che in sede di conversione in legge del decreto-legge, il Parlamento prima ed oltre che procedere alla valutazione della opportunità politica della scelta compiuta dal Governo nel dettare la disciplina in determinati rapporti, debba valutare se siano stati rispettati dal Governo medesimo i limiti formali e sostanziali contenuti nella Costituzione.

Sul terreno del rispetto delle « forme costituzionali » non sembra possano essere

sollevati dubbi, come peraltro risulta confermato dal largo consenso che il provvedimento ha riscosso alla Camera e, in modo particolare, dalla considerazione che in altre circostanze si è provveduto al rinvio di turni elettorali senza che sui relativi provvedimenti siano intervenute pronuncie di illegittimità costituzionale.

* * *

Sul terreno della valutazione sostanziale delle competenze, sembra necessario darsi carico di alcuni dubbi che sono stati prospettati in ordine alla legittimità costituzionale del decreto in esame.

Un primo problema è stato proposto con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, secondo il quale la procedura ordinaria di esame diretto da parte delle Camere è richiesta, tra l'altro, per i disegni di legge in materia elettorale. Si sostiene che vertendosi nella fattispecie in materia elettorale, solo una legge approvata dalle Camere avrebbe potuto disporre il rinvio del turno elettorale.

Il dubbio non sembra fondato per le seguenti ragioni. In primo luogo, come è stato già notato nel corso della discussione alla Camera, l'articolo in esame disciplina il rapporto fra Commissioni parlamentari in sede deliberante e Camere nel loro *plenum*, e prescrive che solo queste ultime possono procedere alla approvazione di leggi in materia elettorale. La *sedes materiae*, dunque, è diversa da quella della decretazione di urgenza cui invece si riferisce l'articolo 77 della Costituzione che non contiene alcun limite sul punto. Peraltro, l'intervento delle Camere si verifica in sede di conversione in legge del decreto, fatto questo certamente non secondario per risolvere il prospettato dubbio.

Ma, a prescindere da quanto sopra, sembra si possa condividere l'opinione espressa nel corso della discussione alla Camera, che il riferimento alla materia elettorale contenuta nell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione deve essere inteso come relativo alle norme che disciplinano le modalità di svolgimento delle elezioni che determinino i soggetti aventi diritto, che precisino la composizione degli organi elettivi e così via, e non già a norme, come quelle qui esaminate, che si limitino a spostare la data della consultazione in attesa di una organica e complessa disciplina della materia, quest'ultima certamente rientrante nel limite di cui all'articolo 72 della Costituzione. È evidente, infatti, la funzione di garanzia democratica che questo limite determina nel disegno costituzionale, funzione che certamente non avrebbe ragion d'essere relativamente al semplice spostamento nel tempo del turno elettorale.

* * *

Più delicata, seppure non fondata, è la questione relativa al rispetto dei limiti, ovvero delle condizioni, imposti dall'articolo 77 della Costituzione perchè il Governo possa esercitare il potere di decretazione di urgenza. Si sostiene, infatti, che difetterebbero le condizioni, appunto, di necessità e di urgenza, cui la norma citata fa espresso riferimento. Sul punto le discussioni sono state e sono assai vivaci.

Comunque, non ad una assoluta necessità ed urgenza sembra chiaro debba aversi riguardo, bensì a quella necessità ed urgenza che si rivelino in concreto a seconda delle circostanze, in base ad un giudizio politico la cui legittimità non sembra possa essere contestata, sempre che, ovviamente, ci si muova entro le linee del disegno fissato dalla Costituzione.

A parere del relatore, i princìpi sopra enunciati risultano pienamente rispettati dal provvedimento di cui si chiede la conversione in legge.

La necessità di provvedere, infatti, emerge dalla considerazione della inopportunità di frequenti turni elettorali, in rapporto, anche, all'attuale situazione di instabilità che caratterizza la nostra società. L'urgenza scaturisce dalla consapevolezza che i tempi tecnici necessari per la emanazione di una organica legislazione elettorale avrebbero fatto scadere i termini della consultazione in

programma. Con la conseguenza che mentre per un verso le forze politiche rappresentate in Parlamento manifestavano il loro intento univoco di concentrare i turni elettorali, per altro verso, in concreto, si doveva procedere ancora una volta alla polverizzazione dei turni medesimi.

Per le su esposte considerazioni, chiedo, a nome della Commissione, che l'Assemblea voglia esprimersi per l'approvazione del disegno di legge n. 997 relativo alla conversione in legge del decreto-legge n. 710 del 4 ottobre 1977.

ANDÒ, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, concernente rinvio delle elezioni dei consigli provinciali e dei consigli comunali.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Articolo unico.

Identico.

Decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale *n. 271 del 5 ottobre 1977.*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 77, comma secondo, della Costituzione;

Considerata la necessità di provvedere ad una concentrazione in un unico turno annuale delle elezioni per la rinnovazione dei consigli provinciali, dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali, al fine di evitare la frequente convocazione del corpo elettorale e, nel contempo, un aggravio della spesa pubblica;

Ritenuto che, per la determinazione dei criteri in base ai quali devono essere indette le elezioni di cui sopra, occorre fare ricorso a nuove disposizioni di legge;

Ravvisata la necessità e l'urgenza, nelle more della predisposizione della nuova disciplina e nell'intento di raggiungere gli obiettivi sopraindicati, di disporre il rinvio delle elezioni per i consigli provinciali e comunali, il cui quinquennio di carica scade il 26 novembre 1977, nonchè di quelle per il rinnovo delle amministrazioni degli enti locali in atto retti a gestione commissariale, a seguito di scioglimento o decadenza dei rispettivi consigli ovvero per altre cause;

Sentito il Consiglio dei ministri;

Sulla proposta del Ministro dell'interno;

DECRETA:

Art. 1.

Le elezioni dei consigli provinciali e dei consigli comunali, il cui quinquennio di carica scade il 26 novembre 1977, e di quelli che all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto debbono essere eletti o rinnovati per qualsiasi motivo diverso dalla scadenza del quinquennio, sono rinviate ad una domenica dei mesi di maggio o giugno del 1978.

Fino alla data nella quale saranno indette, a norma del comma precedente, le elezioni per la rinnovazione dei consigli provinciali e dei consigli comunali, non possono comunque aver luogo elezioni di consigli circoscrizionali.

Art. 2.

Il presente decreto entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 4 ottobre 1977.

LEONE

ANDREOTTI — COSSIGA

Visto, *il Guardasigilli* BONIFACIO