

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 18602/83/11/2019 del 28 agosto 2019 /Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Legge 9 gennaio 2019, n. 3 avente ad oggetto *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”* - Applicazione – Recepimento.

Assessorato delle Autonomie Locali
e della Funzione Pubblica
Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali
(rif. nota 18 giugno 2019, n. 9992)

p.c. Prima Commissione Affari Istituzionali
Assemblea Regionale Siciliana

1. Con la nota di pari oggetto a margine segnata, codesto Dipartimento Regionale - previa disamina del testo della Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”* - ha richiesto l’avviso di questo Ufficio circa l’ammissibilità del recepimento di alcune norme della citata disciplina legislativa statale, riguardanti, a parere del Richiedente, la materia del procedimento elettorale degli Enti locali, ovvero la legittimità di un eventuale recepimento in toto delle suddette disposizioni, attesa la competenza legislativa esclusiva vantata dalla Regione ai sensi degli articoli 14, lett. o), *“in materia di regime degli enti locali”* e 15, *“in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali”* dello Statuto Speciale

Al riguardo, codesto Dipartimento ha allegato tre distinti disegni di legge regionali, il primo dei quali, predisposto dallo stesso e già oggetto di deliberazione di Giunta Regionale 29 aprile 2019, n. 149 di *“Approvazione disegno di legge recante: “Norme in materia di autonomie locali e di*

Pos. coll. e coord. n. 3
via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo
tel 091.7074860 - e.mail francesca.marceno@regione.sicilia.it

procedimento elettorale”, in atto depositato in Assemblea, con numero d’ordine 558; il secondo, portante N. 550, di iniziativa parlamentare, recante “*Recepimento delle disposizioni legislative previste dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 e s.m.i.*”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 16 gennaio 2019, n. 13”; il terzo, contrassegnato con N. 557, anch’esso di iniziativa parlamentare, di “*Recepimento delle disposizioni legislative previste dalla Legge 9 gennaio 2019, n. 3 “Spazzacorrotti” e successive modifiche ed integrazioni ed introduzione di misure volte alla trasparenza delle operazioni di scrutinio elettorale*”.

2. All’uopo, occorre premettere che la disciplina normativa oggetto di disamina non attiene esclusivamente alla materia del procedimento elettorale, ma, più in generale, all’evoluzione del percorso legislativo condotto dallo Stato, in ultimo completato con l’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, quale intervento anticorruzione, al fine di garantire trasparenza e controlli in ordine alle spese elettorali ed equanimi fonti di finanziamento a partiti e movimenti politici nella conduzione delle campagne elettorali, attraverso la riduzione dei rimborsi, la individuazione della tipologia di spese ammissibili, la previsione di limiti alle fonti di finanziamento e ai contributi, la previsione di peculiari adempimenti, quali: l’indicazione del mandatario elettorale e l’introduzione di controlli mediante l’imposizione dell’obbligo di trasmissione dei consuntivi di spesa all’esame della specifica Sezione della Corte dei Conti e conseguente previsione di un regime sanzionatorio in caso di violazione delle norme - previsto originariamente per le elezioni politiche di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica - in seguito esteso, con i dovuti adattamenti, alle campagne elettorali degli Enti Locali aventi un determinato numero di popolazione.

Sotto il profilo storico, il quadro normativo generale di riferimento, è costituito, fondamentalmente: dalla Legge 2 maggio 1971, n. 195, in materia di “Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”, modificata ed integrata con la Legge 18 novembre 1981, n. 659; dalla Legge 10 dicembre 1993, n. 515, di “*Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*” e successive modifiche ed integrazioni introdotte dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e dal successivo D.L. 28 dicembre 2013, n.14, convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 13, per la parte oggetto di richiamo ad opera dei successivi provvedimenti legislativi; dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, recante “*Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali*” e successive modificazioni ed integrazioni apportate dalla citata Legge 21 febbraio 2014, n. 13, che ha abrogato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici a regime dal 2018, prevedendo nel contempo un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e, in ultimo, dalla Legge 9 gennaio 2019, n. 3, che, nella seconda parte, recante anch’essa misure con finalità anticorruzione, contiene disposizioni extra-penali volte a rafforzare gli obblighi di trasparenza dei partiti e movimenti politici in ordine ai contributi ricevuti e alla presentazione delle candidature, nonché disposizioni riguardanti le associazioni e fondazioni politiche, peraltro, già oggetto di modifica legislativa (v. al riguardo D.L. n. 34/2019).

Le suddette fonti statali, ad oggi, non hanno trovato piena attuazione nel territorio della Regione siciliana a causa del mancato esercizio della potestà legislativa da parte della medesima.

Stante la *ratio* della normativa statale in questione, costituente un punto di equilibrio tra più interessi costituzionalmente rilevanti – quali, in primis, la salvaguardia del principio di eguaglianza, applicabile nell'intero territorio nazionale; la *trasparenza* nella conduzione delle campagne elettorali; la parità di fonti di finanziamento per tutti partiti politici (che, appare doveroso rammentare, hanno natura di “libere associazioni di cittadini”, soggette, pertanto, alla disciplina del codice civile); ecc. - si ritiene che - ferma restando la competenza esclusiva della Regione statutariamente prevista in materia di procedimento elettorale e autonomie locali – essa abbia delimitato definitivamente lo spazio di manovra della legge regionale, indipendentemente dalla titolarità della competenza legislativa esclusiva in capo alla Regione. Del resto, la Corte Costituzionale (*ex multibus*, C. Cost. n. 248/2006) si è espressa in tal senso ripetutamente ed espressamente per differenti profili del procedimento elettorale, così come enunciato dallo Scrivente in occasione di precedenti consultazioni rese a codesto Dipartimento in materia di Autonomie Locali, con particolare riferimento al procedimento elettorale e ribadito più volte anche da autorevole dottrina costituzionalistica (Benelli-Bin “*Prevalenza e rimaterializzazione delle materie: scacco matto alle Regioni*” e giurisprudenza costituzionale ivi richiamata, in *Le Regioni*, ed. Il Mulino, 2010).

Procedendo all'esame del primo testo legislativo - sebbene codesto Dipartimento non abbia formulato esplicita richiesta in proposito – per spirito collaborativo, appare opportuno fornire qualche indicazione anche rispetto alle norme richiamate dal ramo di Amministrazione in indirizzo, contenute nel testo del D.D.L. n. 558, che, all'articolo 14, estende le disposizioni disciplinanti le elezioni nazionali, di cui all'articolo 7 della Legge 515/1993, in ordine alla tipologia e ai limiti di spese ammissibili di ciascun candidato, nonché in tema di mandatario, pubblicità e controlli, alle elezioni regionali, uniformandone sostanzialmente i limiti previsti dal legislatore statale.

Il successivo articolo 15 introduce i tetti di spesa prescritti dall'articolo 13 della Legge 6 luglio 2012, n. 96 e quelli prescritti dalla Legge 10 dicembre 1993, n. 515 per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; il medesimo articolo disciplina il sistema di controllo delle spese dei rappresentanti di partiti e il regime sanzionatorio in caso di propaganda abusiva, omessa dichiarazione delle spese elettorali e violazione dei limiti di spesa, previsto dalla citata Legge 515/1993, procedendo ad una integrazione della Legge Regionale 26 agosto 1992, n. 40.

Anche queste disposizioni appaiono finalizzate a colmare le lacune normative esistenti nell'ordinamento regionale in materia di controlli relativi alle spese elettorali in occasione delle elezioni amministrative nei comuni con più di 15.000 abitanti, risultando conformi alla disciplina dettata dal legislatore statale.

Rispetto al citato disegno di legge, si osserva che l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione appare legittimo, considerata la riserva contenuta nella disposizione di cui all'articolo 20 della stessa Legge 515/1993, secondo la quale le suddette norme trovano applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale, in quanto compatibili.

Ritenuto quanto detto in precedenza in ordine alla *ratio* della disciplina statale in questione, si ritiene opportuno sottolineare, comunque - ferme restando le valutazioni di codesta Amministrazione - con specifico riferimento ai tetti di spesa individuati dal citato articolo 14 del DDL n. 558 in esame, che gli stessi potranno essere considerati esenti da profili di incostituzionalità per violazione dell'articolo 3 o dell'articolo 117 della Costituzione, qualora siano stati individuati

tenendo conto delle sopracitate finalità di contenimento delle spese in materia elettorale, così come predeterminate dal legislatore statale.

Sotto il profilo del *drafting* normativo, si richiamano all'attenzione i dettami della Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1. 26/10888/9.92, diramata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, "*Guida alla redazione dei testi normativi*", cui attenersi nella redazione dei testi normativi di varia natura da parte delle amministrazioni, con particolare riferimento alla numerazione dei commi (punto 2.3.3 Circolare citata), carente rispetto agli articoli 14 e 15 del disegno di legge in questione.

* * * * *

Procedendo alla trattazione dell'esplicito quesito oggetto della richiesta in esame, riguardante il possibile recepimento della Legge 9 gennaio 2019, n. 3, si ritiene che lo stesso meriti argomentazioni più approfondite alla stregua delle disposizioni contenute nell'articolo 117 Cost., come risultante a seguito della riforma del Titolo V, nonché alla luce della ratio e delle finalità della citata Legge n. 3/2019.

Questa, infatti, costituisce specifico adempimento dello Stato Italiano, in quanto aderente al Consiglio d'Europa, delle Convenzioni penale e civile sulla Corruzione, stipulate a Strasburgo, rispettivamente, il 27 gennaio e il 4 novembre 1999, ratificate con Leggi del 28 giugno 2012, nn. 110 e 112 - pertanto, vincolanti per lo Stato - nonché delle raccomandazioni espresse dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) nell'ambito dei periodici Rapporti (così, Ubiali, *Le disposizioni extra-penali della Legge c.d. "Spazzacorrotti": trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni in Diritto Penale Contemporaneo*).

La disciplina in esame, oltre a modificare, tra l'altro, alcune fattispecie di delitti contro la pubblica amministrazione, il regime della prescrizione del reato, la disciplina della responsabilità da reato degli enti ex D. Lgs. n. 231/2001, contiene nella seconda parte (commi da 11 a 28 dell'articolo 1) alcune disposizioni extra penalistiche in materia di trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni.

In particolare, la prima norma (comma 11 dell'articolo 1) reca alcune novità in materia di trasparenza e tracciabilità dei finanziamenti, imponendo obblighi di pubblicità a partiti e movimenti politici ed ai candidati alla carica di Sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti, mediante – primo obbligo - annotazione in un apposito registro di ogni forma di contribuzione superiore alla soglia di 500 euro complessivi annui per soggetto erogatore, con presunzione del consenso alla pubblicità da parte del soggetto erogatore e, in caso di mancato consenso, prevedendo il divieto di acquisizione dell'elargizione. Il secondo obbligo di pubblicità riguarda l'inserimento delle elargizioni superiori a 500 euro nel rendiconto di esercizio dei partiti o movimenti e la contestuale pubblicazione sul sito internet dei partiti o movimenti o in quelli delle liste o dei candidati alla carica di Sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti.

Il comma 12 impone ai suddetti soggetti il divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno da parte di Governi, enti pubblici di Stati esteri o persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia. E', altresì, disposto il divieto alle persone fisiche non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto di corrispondere erogazioni ai suddetti soggetti politici.

Il comma 13 prevede una sanzione amministrativa in caso di violazione dei menzionati obblighi di trasparenza e divieti.

I commi 14 e 15 (oggetto di recepimento del DDL n. 550) introducono delle forme di pubblicità riguardo le figure dei candidati.

I commi 20 e 28 hanno ad oggetto la regolamentazione dei rapporti tra partiti politici e fondazioni (soggetti di diritto privato).

I commi da 21 a 23 dell'articolo di legge in esame disciplinano l'irrogazione di sanzioni amministrative che la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici può comminare in caso di violazione delle sopracitate disposizioni.

Dall'esame del testo legislativo in questione, appare evidente che la *ratio* e la finalità della stessa sia quella di offrire uno strumento di lotta alla corruzione, che assurge al ruolo di materia-valore dell'ordinamento e che, in quanto tale, impegna non solo lo Stato, ma anche ogni componente della Repubblica e, quindi, anche le Regioni, in forza dei soprariferiti vincoli di fonte comunitaria ed internazionale ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Detta finalità viene garantita mediante l'introduzione di specifici obblighi di pubblicità e trasparenza e l'imposizione di divieti a carico di associazioni, fondazioni, persone fisiche, ecc., nonché con la regolamentazione dell'esercizio dell'autonomia privata attraverso la previsione delle modalità di erogazione delle donazioni e contributi, involgendo, pertanto, la materia dell'*ordinamento civile*, di competenza esclusiva statale.

Peraltro, si rileva che omologo intervento legislativo a quello in questione, afferente alla materia della trasparenza amministrativa, già in passato, è stato qualificato come "*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione*" (art. 1 D. Lgs. n. 33/2013), la cui determinazione costituisce un compito esclusivo dello Stato, atteso che i suddetti livelli essenziali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tale compito si collega al fondamentale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.. Difatti, mediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in virtù della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, lo Stato blinda le norme, proteggendole da interventi legislativi regionali peggiorativi dei livelli essenziali definiti dalla legge statale (v. al riguardo Corte Cost. n. 164/2012 e, in dottrina, Barbero-Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Ed. Il Mulino).

Analogamente, l'imposizione di obblighi di pubblicità e trasparenza e di correlativi divieti a carico di partiti politici, associazioni e fondazioni, nonché di singole persone fisiche, in qualità di candidati, può essere qualificato un compito esclusivo dello Stato, il quale deve garantire regole paritarie rispetto alle modalità di esercizio dei diritti politici da parte dei citati soggetti, valevoli su tutto il territorio nazionale, nel rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

In detto contesto appare pertinente richiamare la giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui "*l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale*" (articolo 117, comma 2, lett. m) Cost.) "*si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti*

gli aventi diritto” (C. Cost. 322/2009; Id. nn. 168 e 50/2008; Id. n. 387/2007, tutte richiamate da C. Cost. 20/27 giugno 2012 n. 164).

Ritenuto l'anzidetto, accedendo ad una interpretazione teleologica delle disposizioni della Legge n. 3/2019, si è dell'avviso che il “*nucleo essenziale*” della disciplina in esame (*arg. ex C. Cost. n. 50/2005*) - peraltro, di recente emanazione e rispetto alla quale, pertanto, si è in attesa della formazione di specifico orientamento dottrinario e giurisprudenziale - verta prevalentemente su materie di competenza esclusiva dello Stato e, conseguentemente, che la citata normativa possa essere direttamente applicata nei confronti della Regione. A tale conclusione può pervenirsi, in via subordinata, anche in virtù del “*principio di leale collaborazione tra Stato e Regione*”, riferibile anche all'esercizio della competenza legislativa. Afferma, infatti, la Corte Costituzionale (sentt. nn. 50/2008 e 168/2009) che “*Nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie*”.

Le suesposte argomentazioni circa la diretta applicabilità della disciplina statale in questione nell'ordinamento regionale risultano avvalorate dall'applicazione del canone interpretativo logico-sistematico delle disposizioni in esame, stante la collocazione delle stesse all'interno di una Legge fondamentale di riforma del diritto penale sostanziale e processuale, così come può qualificarsi la Legge 9 gennaio 2019, n. 3. Rileva, infine, l'assenza di disposizioni di salvaguardia delle competenze regionali a statuto speciale nel corpo della normativa in esame.

Le suddette prospettazioni non valgono, in ogni caso, ad escludere la competenza legislativa della Regione in materia di procedimento elettorale ai sensi dello Statuto Speciale, ma, piuttosto, a far sì che l'iniziativa legislativa regionale possa essere indirizzata verso finalità aggiuntive e rafforzative delle cautele predisposte dalla normativa statale analizzata, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi (*arg. ex sent. C. Cost. n. 222/2003*). Tale auspicio trova conforto anche in approfondita dottrina intervenuta sul tema, che ha sottolineato come la Corte Costituzionale (*ex pluribus*, sent. n. 232/2005) abbia statuito in tante sue decisioni post riforma dell'articolo 117 Costituzione, che “*nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi*” (F. Benelli, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali, Relazione al Convegno su Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?* Bologna 27-28 gennaio 2011).

Si ritiene, pertanto, che il superiore principio enucleato dalla Consulta possa trovare applicazione nel caso in specie. Nulla osta, comunque, ad un eventuale espresso recepimento da parte della Regione dei commi 11, 12, 13, 21, 22, 23 e 28 dell'articolo 1 della Legge in commento.

Per completezza, si ritiene condivisibile la prospettazione formulata da codesto Dipartimento circa l'inammissibilità di un recepimento completo da parte della Regione delle norme contenute

nella sopraindicata Legge statale, a causa della riserva di legge statale in materia penale stabilita dall'articolo 25 della Costituzione e non residuando alcun dubbio circa l'immediata applicabilità delle norme penali di cui alla citata Legge nell'intero territorio nazionale, attesa l'attuale formulazione dell'articolo 117, comma 2, Costituzione, che ormai sancisce espressamente la competenza legislativa esclusiva statale in detta materia.

Si rammenta in proposito che la Corte Costituzionale ha più volte ribadito il principio in virtù del quale la normativa regionale non può intervenire, non solo con riferimento ai profili costitutivi della rilevanza penale, ma anche con riferimento agli ambiti della giustificazione o della non punibilità ovvero rispetto alla previsione di cause di estinzione del reato, ciò anche se si verta in materia di competenza esclusiva (*ex plurimis* Corte Cost. n. 117/1991; Corte Cost. n. 185/2004, Corte Cost. n. 183/2006).

Nei termini di cui sopra è l'avviso di questo Ufficio.

* * * * *

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Il Dirigente
F.to Francesca Marcenò*

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993

Pos. coll. e coord. n. 3
via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo
tel 091.7074860 - e.mail francesca.marceno@regione.sicilia.it