

CONSIGLIO DI STATO

Sezione consultiva per gli atti normativi, 8 novembre 1999, prot. n. 232/99.

Schema di regolamento del Ministero dell'interno recante disposizioni per l'istituzione della tessera elettorale di cui all'articolo 13 della legge n. 120/1999.

Omissis.

DIRITTO — Come in narrativa riferito, lo schema di regolamento in esame, predisposto ai sensi dell'art. 17 comma 2 della legge n. 400 del 1988, è volto a disciplinare – in attuazione del disposto di cui all'art. 13 della L. 30 aprile 1999 n. 120 – le modalità di istituzione, rilascio e rinnovo della tessera elettorale, che sostituirà il certificato elettorale sin qui consegnato agli elettori in occasione di ogni consultazione elettorale e referendaria.

Al riguardo, osserva la Sezione come – per espressa previsione del comma 1 lettera e) del citato art. 13 – le modalità di rilascio e di eventuale rinnovo della tessera devono essere definite in modo da garantire la consegna della stessa al solo titolare ed il rispetto dei principi generali in materia di tutela della riservatezza personale.

In tale contesto, attesa l'evidente incidenza delle disposizioni che l'articolato introduce in materia appunto inerente la tutela della *privacy*, sembra opportuno che l'Amministrazione sottoponga preventivamente lo schema al parere del Garante per la protezione dei dati personali di cui alla L. 31 dicembre 1996 n. 675.

Sempre in via preliminare, si evidenzia che il Titolo II dello schema introduce – come del resto previsto dal comma 2 dell'art. 13 della legge n. 120 – modifiche, integrazioni ed abrogazioni alla legislazione relativa alle consultazioni elettorali e referendarie, conseguenti all'introduzione della tessera permanente.

In tale contesto, di particolare rilievo appaiono le modifiche introdotte:

- all'art. 104 commi 7 e 8 T.U. leggi sulle elezioni della Camera dei deputati (art. 8 comma 1 lett. o) dello schema);
- all'art. 107 stesso T.U. (art. 8 comma 1 lett. p) dello schema);
- all'art. 97 T.U. elezioni comunali e provinciali (art. 10 comma 1 lett. i) dello schema);
- all'art. 98 stesso T.U. (art. 10 comma 1 lett. l) dello schema).

In sintesi, nelle parti ora richiamate, lo schema qualifica come illecito penale (delitto), e sanziona di conseguenza, taluni comportamenti o omissioni in ipotesi posti in essere nell'utilizzo della nuova tessera dai componenti del seggio elettorale o dall'elettore.

Nella sostanza, le disposizioni regolamentari riproducono il sistema sanzionatorio già contenuto nelle norme primarie, ma lo riferiscono ad una diversa fattispecie, nella quale oggetto materiale della violazione o dell'omissione non è più il certificato elettorale ma la tessera elettorale permanente.

Sorge per conseguenza il dubbio che le disposizioni in argomento violino la riserva assoluta di legge posta dall'art. 25, comma 2 della Costituzione, a mente del quale "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

Come è noto, l'argomento dei rapporti tra legge, quale fonte primaria del diritto penale, e regolamento, ancorché delegato o autorizzato, è stato sempre oggetto di travagliato approfondimento in dottrina e giurisprudenza.

Senza pretesa di ripercorrere le linee di tale dibattito, può darsi per acquisito come non sussistano, in linea generale, dubbi nei casi in cui la legge affida ai regolamenti la precisazione di elementi normativi di un illecito penale determinato in sede primaria.

Diversamente, deve ritenersi violata la riserva nel caso in cui la legge affidasse genericamente al regolamento la determinazione delle singole fattispecie che verranno a costituire reato.

Il caso in esame, in realtà, non sembra compiutamente ascrivibile all'ipotesi-limite ora descritta, in quanto lo schema si limita a riprodurre nella sostanza norme penali già contenute nella legge.

E tuttavia, non può disconoscersi che lo schema ciò fa senza che la legge stessa abbia autorizzato simile trasposizione, il che induce la Sezione a dubitare della legittimità delle norme regolamentari in rassegna.

A ciò deve aggiungersi che, in coerenza con quanto sin qui rilevato sul piano sistematico, l'attuale disciplina specifica dei regolamenti di delegificazione sembra precludere utilizzo di tali peculiari fonti in materia penale.

Come è noto, l'art. 2 comma 2 della L. 8 marzo 1999 n. 50 (legge di semplificazione per il 1998) ha introdotto nella legge n. 59 del 1997 l'art. 20 bis, il cui testo è il seguente:

"I regolamenti di delegificazione possono disciplinare anche i procedimenti amministrativi che prevedono obblighi la cui violazione costituisce illecito amministrativo e possono, in tale caso, alternativamente:

- a) eliminare detti obblighi, ritenuti superflui o inadeguati alle esigenze di semplificazione del procedimento; detta eliminazione comporta l'abrogazione della corrispondente sanzione amministrativa;
- b) riprodurre i predetti obblighi; in tale ipotesi, le sanzioni amministrative previste dalle norme legislative si applicano alle violazioni delle corrispondenti norme delegificate, secondo apposite disposizioni di rinvio contenute nel regolamento di semplificazione".

Ora, l'espressa autorizzazione a riprodurre in sede regolamentare solo le norme primarie recanti sanzioni amministrative, è segno evidente dell'intenzione del Legislatore di non consentire ai regolamenti di delegificazione di incidere, attraverso la semplificazione dei procedimenti, in materia penale.

Data la rilevanza dei richiamati profili, i quali evocano una possibile lesione del principio di stretta legalità che informa il sistema penale, la Sezione ritiene necessario che l'Amministrazione acquisisca sul punto il preventivo parere del Ministero della giustizia, competente *ratione materiae*.