

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1094

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione

(BOSSI)

e dal Ministro per gli affari regionali

(LA LOGGIA)

di concerto col Ministro dell'interno

(SCAJOLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 2002

Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma,
della Costituzione

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	8
Analisi di impatto della regolazione	»	9
Relazione tecnica	»	10
Disegno di legge	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, prevede al primo comma che il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali siano disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Come noto, il previgente primo comma prevedeva invece che il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali fossero stabiliti con legge della Repubblica.

Con la riforma del 1999, quindi, è stata riservata alla regione la competenza legislativa in materia di ineleggibilità, incompatibilità e di elezioni regionali. Purtuttavia, tale competenza rientra nello schema della competenza concorrente, già utilizzato nell'articolo 117, in quanto la legge regionale deve rispettare i limiti dei principi fondamentali la cui definizione è rimessa al legislatore statale.

Il presente disegno di legge costituisce dunque attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione. Il rilievo del disegno è evidente, in quanto costituisce uno dei passaggi necessari per la piena attuazione della nuova articolazione interna delle regioni, così come delineata dalla riforma costituzionale del 1999.

Non vi è dubbio che possa risultare in linea teorica problematica l'individuazione di principi che si limitino ad essere disposizione di cornice per l'ulteriore intervento normativo delle regioni.

Occorre tuttavia precisare, sotto un profilo metodologico, che il disegno di legge intende effettivamente individuare dei principi e non

delle disposizioni immediatamente cogenti. Si sottolinea questo aspetto perché costituisce ormai un dato storico il fatto che l'individuazione dei principi da parte del legislatore e dell'interprete si è realizzata spesso (troppo spesso) secondo moduli del tutto corrispondenti alla legislazione di dettaglio.

In altri termini, la legislazione di principio - anziché configurarsi quale normazione avente come destinatario il legislatore regionale - si è spesso rivelata essere una legislazione *tout court*, a fronte della quale il legislatore regionale aveva (e ha) una funzione di attuazione piuttosto che di regolazione e di individuazione delle disposizioni, nell'ambito della discrezionalità di scelta che i principi dovrebbero comunque assicurare.

Il disegno di legge intende quindi, nell'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, attenersi fedelmente al criterio della fissazione di principi, all'interno dei quali ciascuna regione potrà liberamente esercitare l'attività normativa che le compete. Ciò corrisponde, d'altro canto, alle linee di sviluppo del nostro sistema, che evidenziano chiaramente il potenziamento del ruolo delle autonomie in genere e delle autonomie regionali in particolare.

La stessa dottrina (*Mangiameli*) ha già avuto modo di sottolineare - proprio con riferimento all'articolo 122, primo comma, della Costituzione - come risulti assai problematica, in caso di inadempimento del legislatore statale, la possibilità di desumere in maniera inequivoca i principi fondamentali dalle leggi vigenti, secondo il noto schema della sussunzione delle norme particolari in norme generali. Considerata, infatti, l'eterogeneità delle norme elettorali vigenti nella materia, l'insieme dei principi non riu-

scirebbe a delimitare adeguatamente le scelte regionali.

Peraltro, come già ricordato, la delimitazione delle scelte regionali non può eccedere i limiti propri della legislazione di principio, proprio per non rischiare di ledere l'autonomia regionale che, in materia, deve essere oltremodo garantita.

Si consideri, al riguardo, che il rapporto tra sistema elettorale e forma di Governo è strettissimo, per cui la definizione del primo finisce inevitabilmente con il condizionare la configurazione della seconda. Perciò l'eccesso di dettaglio nella normazione statale si rifletterebbe in una lesione anche della sfera della forma di Governo regionale e dunque delle disposizioni costituzionali.

Spetta allo Statuto regionale (e solo ad esso) determinare la forma di governo della regione stessa, oltre che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, e regolare l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* regionale nonché la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali (articolo 123, primo comma, della Costituzione).

L'unico limite all'autonomia statutaria è dato dalla Costituzione e, non a caso, è previsto (articolo 123, secondo comma, della Costituzione) un procedimento speciale di ricorso in via principale da parte del Governo per promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale sugli Statuti approvati.

È evidente che il disegno di legge si colloca - con particolare riguardo alla disciplina della ineleggibilità - anche nella cornice costituita dall'articolo 51 della Costituzione, che reca una riserva di legge (anche regionale) per l'individuazione dei requisiti per l'accesso alle cariche elettive, nel rispetto del principio di uguaglianza. Proprio per garantire l'attuazione di tale principio, non solo in senso formale, nel testo si richiamano espressamente le specifiche condizioni regionali, quale termine di riferimento per l'indi-

viduazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

Trova pertanto pieno seguito l'indirizzo consolidato della Corte costituzionale, che ha riconosciuto come il principio di uguaglianza non sia in alcun modo lesivo quando l'esercizio dei diritti dei cittadini è adeguato al principio costituzionale del riconoscimento della potestà legislativa regionale nella materia trattata. La stessa Corte ha altresì sottolineato come la scelta del legislatore debba essere razionale e trovare giustificazione sulla base di un interesse pubblico che trovi fondamento nella Costituzione.

A questa impostazione complessiva è, in particolare, ispirato l'articolo 1 del disegno di legge, che reca le disposizioni di carattere generale, individuando l'oggetto del Capo I del disegno di legge medesimo: la fissazione dei principi concernenti il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali.

Lo stesso articolo 1 precisa ed evidenzia il carattere di legge di principio, in attuazione della disposizione costituzionale.

Non si ritiene, in linea teorica, che la riserva di legge statale di principio richieda necessariamente che tutte le disposizioni nelle materie indicate debbano essere riunite in un unico atto normativo.

Al tempo stesso risulta tuttavia più opportuno non suddividere in diverse leggi di principio le disposizioni rispettivamente in materia di ineleggibilità, incompatibilità e sistema elettorale, in modo da individuare una volta per tutte il quadro unitario di riferimento per la successiva normazione regionale in materia.

Il modello adottato, quindi, individua i principi fondamentali per le regioni nella definizione della normativa di regolazione diretta. Per questa ragione, si prevede che i principi fondamentali siano stabiliti in via esclusiva dal Capo I del disegno di legge. Solo in esso, dunque, debbono essere indivi-

duati i principi per la legislazione regionale. Ciò anche al fine di preconstituire un'indicazione ermeneutica univoca e, quindi, di evitare interventi creativi che potrebbero innescare un ulteriore meccanismo di progressiva erosione dell'autonomia regionale, attraverso l'opera «estrattiva» di principi da altre disposizioni legislative non qualificabili come norme di principio.

All'articolo 2 sono individuati i principi fondamentali in tema di ineleggibilità. Essi individuano gli ambiti di intervento per il legislatore regionale, che dovrà stabilire specificatamente i casi di ineleggibilità, facendo salva la disciplina in materia di incandidabilità che, come noto, non rientra nella normativa di competenza regionale, essendo riferita ad una situazione giuridica soggettiva non modificabile, come invece per i casi di ineleggibilità, con atto volontario da parte dell'interessato.

La legge regionale potrà intervenire, in primo luogo, per assicurare la libera decisione di voto degli elettori e la parità di accesso alle cariche elettive, qualora anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, esse possano essere direttamente turbate o condizionate dalle attività o funzioni svolte dal candidato.

Si è inteso in tal modo evidenziare il nesso di causalità tra le attività o funzioni del candidato e i due valori-cardine (libertà di voto e parità di accesso).

Sono poi indicati, al medesimo articolo 2, gli altri principi fondamentali: l'inefficacia delle cause di ineleggibilità in caso di cessazione o dimissioni dalla carica o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito (è fatto salvo il diritto, costituzionalmente tutelato, al mantenimento del posto di lavoro del candidato); la trasformazione in cause di incompatibilità delle cause di ineleggibilità sopravvenute, successivamente alla data delle elezioni; la competenza dei consigli regionali a decidere sulle

cause di ineleggibilità, fatta salva la competenza del giudice ordinario sui relativi ricorsi, materia sulla quale vi è riserva di legge statale. Con riferimento alla disposizione relativa alla competenza a decidere in materia di ineleggibilità è stato recepito il parere della Conferenza Stato-Regioni, in cui è stata chiesta la soppressione del riferimento espresso al Presidente ed agli altri componenti della Giunta regionale nella individuazione dei destinatari delle decisioni dei Consigli regionali in materia di ineleggibilità.

Infine è prevista la possibilità di differenziare la disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali. Si tratta di una disposizione inevitabilmente connessa con le determinazioni che saranno assunte, a livello regionale, in ordine alla forma di governo.

Secondo uno schema analogo, l'articolo 3 individua i principi fondamentali che possono essere adottati dal legislatore regionale in materia di incompatibilità, i cui casi - come per l'ineleggibilità - dovranno essere specificatamente individuati. In primo luogo, costituisce principio fondamentale il conflitto tra le funzioni svolte e altre posizioni o cariche anche elettive. Tale conflitto, per essere rilevante ai fini dell'incompatibilità, dovrà essere idoneo a compromettere i due beni giuridici in gioco: buon andamento e imparzialità dell'amministrazione; libero espletamento della carica elettiva. Anche in questo caso si dovrà tenere conto anche delle peculiari situazioni regionali nell'individuazione degli specifici casi di incompatibilità.

È poi prevista, alla lettera b), l'ipotesi della incompatibilità per il caso di funzioni svolte presso organismi internazionali o sopranazionali.

Sempre all'articolo 3 sono poi indicati gli altri principi fondamentali: eventuale incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore; attribuzione ai consigli regionali della competenza a decidere in materia di in-

compatibilità, fatta salva la competenza del giudice ordinario a decidere sui relativi ricorsi. Analogamente a quanto previsto in materia di ineleggibilità è stato recepito il parere della Conferenza Stato-Regioni, in cui è stata chiesta la soppressione del riferimento espresso al Presidente ed agli altri componenti della Giunta regionale nella individuazione dei destinatari delle decisioni dei Consigli regionali in materia di ineleggibilità.

Analogamente alla disciplina relativa ai casi di ineleggibilità, anche per l'incompatibilità è prevista la possibilità di differenziare tra le diverse cariche. Infine, è prevista l'individuazione di un termine per l'esercizio dell'opzione, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro dell'eletto.

È, in ogni caso, evidente che è fatta comunque salva (senza che sia necessario un richiamo esplicito) la disposizione, che è espressamente prevista dall'articolo 122, secondo comma, della Costituzione, e che è immediatamente applicabile, in base alla quale nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

L'articolo 4 reca principi in materia di sistema di elezione. Essi consistono: 1) nell'individuazione di un sistema elettorale che favorisca la stabilità delle maggioranze consiliari e, al tempo stesso, assicuri la rappresentanza delle minoranze; 2) nella contestualità dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali; 3) nel divieto di mandato imperativo.

Già nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare si stabiliva il divieto di mandato imperativo, in modo da integrare la normativa costituzionale che espressamente prevede tale divieto solo per i parlamentari nazionali. Nel parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni si chiedeva

di non prevedere alcuna disposizione concernente il divieto di mandato imperativo sulla base della considerazione per cui tale questione potrà essere affrontata da ciascuna regione nella adozione dello Statuto. Tuttavia, si è ritenuto che si tratti di un principio necessariamente fondamentale e non derogabile nel rapporto che collega rappresentanti e rappresentati. Pertanto, è stato espressamente mantenuto nel testo il richiamo al divieto di mandato imperativo.

Quanto, in particolare, al primo principio, si è ritenuto di aderire all'opinione di coloro i quali sostengono che i principi dell'ordinamento costituzionale tendono a limitare - in considerazione del più ristretto ambito territoriale di riferimento - la possibilità di accoglimento in ambito regionale di sistemi maggioritari puri.

Nel complesso si è inteso - come già sottolineato - non vincolare il legislatore regionale con scelte imposte sullo specifico sistema elettorale. Il principio dell'autonomia statutaria in materia di sistema di forma di governo regionale richiede di non intervenire pesantemente sul sistema elettorale. Potrebbe altrimenti sussistere il rischio di incidere anche sui contenuti dell'articolo 123 della Costituzione in tema di autonomia statutaria. Si ricorda ancora che i nuovi statuti e le nuove leggi elettorali necessariamente interagiscono tra loro, rispetto alle scelte complessive adottate in materia di forma di governo.

Quanto al secondo principio, relativo alla contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale con il rinnovo del Consiglio regionale, occorre sottolineare come la disposizione debba essere necessariamente interpretata in maniera conforme al sistema delineato dalla Costituzione che, all'articolo 123, riserva allo Statuto la determinazione della forma di governo. Pertanto, la contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio non potrà che intendersi con riferimento al procedimento elettorale nel suo complesso (ed alla possibilità di una sua eventuale articolazione interna) e

non in senso puntuale (contestualità di data della consultazione elettorale o della proclamazione).

Al fine di offrire una sede unitaria alla normativa di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, è poi stabilita, all'articolo 5 del disegno di legge, la durata degli organi elettivi, fissata in cinque anni che decorrono - come già previsto dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 - dalla data dell'elezione.

Si è preferito adottare una soluzione del genere in quanto più corrispondente alla lettera della disposizione costituzionale (in base alla quale la legge «stabilisce» la durata degli organi elettivi), rispetto ad un'altra ipotesi, probabilmente anch'essa conforme al dettato costituzionale, che stabilirebbe la durata delle legislature regionali entro un minimo ed un massimo, nel cui ambito la legge regionale potrebbe fissare la durata delle rispettive legislature.

L'articolo 6 del disegno di legge approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri recava disposizioni transitorie. Esso, in primo luogo, era volto a fugare qualsiasi potenziale dubbio di carattere interpretativo della legge costituzionale n. 1 del 1999. L'articolo 5, comma 1, del disegno di legge

costituzionale stabilisce, come già sottolineato, una disciplina elettorale transitoria fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione. Con l'articolo 6, comma 1, del disegno di legge si chiariva che le nuove leggi elettorali cui fa riferimento la norma costituzionale sono le leggi elettorali regionali. Pertanto, si prevedeva che continuassero ad essere applicate, fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, e dei nuovi Statuti, le disposizioni già vigenti, sia di rango costituzionale sia di rango legislativo ordinario.

Infine, al comma 2 era precisato che le nuove disposizioni regionali non avrebbero avuto efficacia retroattiva e, pertanto, sarebbero state applicate a partire dal primo rinnovo degli organi elettivi, successivo alla loro entrata in vigore.

Con il parere espresso, la Conferenza Stato-Regioni ha chiesto la soppressione dell'articolo 6, sottolineando che deve spettare alle singole regioni la valutazione degli effetti intertemporali delle nuove disposizioni. Per queste ragioni, l'articolo 6 è stato soppresso.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

L'intervento normativo è necessario per dare attuazione all'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Non vi sono norme ordinarie vigenti interessate direttamente dall'intervento normativo.

Non emergono norme comunitarie interessate direttamente dall'intervento normativo.

Le disposizioni del Capo I del disegno di legge costituiscono norme di principio per il successivo esercizio del potere legislativo regionale, da parte delle regioni a statuto ordinario.

Le disposizioni sono necessariamente di rango legislativo, stante la riserva di legge statale, prevista dall'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Elementi di drafting

Le definizioni normative utilizzate sono necessarie per l'individuazione dei principi per la successiva normazione regionale.

Il disegno di legge pone le condizioni per la eventuale cessazione di efficacia, nelle singole regioni, delle disposizioni statali nelle materie indicate nell'articolo 122, primo comma, della Costituzione e demandate alla legislazione regionale.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE (AIR)

I diretti destinatari delle disposizioni del disegno di legge sono le regioni, che dovranno stabilire la normativa specifica nel rispetto dei principi fissati dalla normativa statale.

Il disegno di legge in esame, nel dettare al Capo I i principi entro i quali le regioni potranno esercitare la loro potestà legislativa, non incide direttamente sull'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e, pertanto, non appare suscettibile di analisi di impatto della regolazione.

Al contrario, si ritiene che la comparazione tra gli effetti delle diverse ipotesi regolative e la scelta di quella più efficace in termini di benefici e costi sui destinatari diretti ed indiretti, potrà essere effettuata dalle singole regioni chiamate a disciplinare nel dettaglio la materia dell'elezione e dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali.

Da ultimo si rammenta che, in sede di adozione della normativa regionale, difficilmente potrà essere presa in considerazione l'opzione nulla (cosiddetta opzione zero) che, concretizzandosi in una scelta di non-regolamentazione, contrasterebbe con il dettato dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

RELAZIONE TECNICA

Non risultano oneri conseguenti all'intervento normativo, in considerazione della stessa natura della normazione di principio e della materia trattata.

DISEGNO DI LEGGE
—

CAPO I

Art. 1.

(Disposizioni generali)

1. Il presente capo stabilisce in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Art. 2.

(Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)

1. Le regioni, fatte salve le disposizioni legislative in materia di incandidabilità, disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificatamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

b) inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ine-

leggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato;

c) applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni;

d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi;

e) eventuale differenziazione della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali.

Art. 3.

(Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)

1. Le regioni disciplinano con legge i casi di incompatibilità, specificatamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre posizioni o cariche, comprese quelle elettive, idoneo, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, a compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva;

b) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e

le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali;

c) eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale;

d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi;

e) eventuale differenziazione della disciplina dell'incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali;

f) individuazione di un termine entro il quale deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, dell'eletto.

Art. 4.

(Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione)

1. Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali e, eventualmente, di altri componenti della Giunta regionale, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;

b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale con il rinnovo del Consiglio regionale;

c) divieto di mandato imperativo.

CAPO II

Art. 5.

(Durata degli organi elettivi regionali)

1. Gli organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni, fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione.

