

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1094-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORE FALCIER)

Comunicata alla Presidenza il 3 luglio 2002

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione
e dal Ministro per gli affari regionali
di concerto col Ministro dell'interno

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 2002

NONCHÈ SUI

Voti (n. 30 e n. 41), rispettivamente della regione Marche
e della regione Basilicata, attinenti al suddetto disegno di legge

INDICE

Relazione	Pag.	3
Pareri:		
– della 2 ^a Commissione permanente	»	10
– della Commissione parlamentare per le questioni regionali	»	11
Disegno di legge, testo d’iniziativa del Governo e testo proposto dalla Commissione	»	12
Voto (n. 30) della regione Marche	»	17
Voto (n. 41) della regione Basilicata	»	19

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

È da ricordare, preliminarmente, che la Costituzione prima della modifica citata, prevedeva invece che fosse la legge della Repubblica a fissare il sistema di elezione, il numero ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali.

È stata dunque la riforma del 1999 a riservare alla Regione la competenza legislativa in materia di ineleggibilità, incompatibilità e dei sistemi elettorali regionali.

Tale competenza rientra nello schema della legislazione concorrente, in quanto ogni Regione deve operare rispettando principi fondamentali la cui definizione è assegnata alla legge statale.

Il disegno di legge, perciò, presentato il 4 febbraio 2002 dal Governo, costituisce attuazione del nuovo articolo 122, primo comma, della Costituzione.

È un disegno di legge di notevole rilevanza, anche perché va a costituire l'atto preliminare affinché ogni Regione possa successivamente procedere alle determinazioni di competenza.

Il primo obiettivo e vincolo che il Governo, la Commissione affari costituzionali ed ora l'Aula del Senato avevano ed hanno nel predisporre ed approvare il disegno di legge, è quello di individuare dei principi, evitando di introdurre disposizioni di immediata applicazione e di dettaglio.

Il tentativo è stato, perciò, quello di attenersi alla sola esigenza di fissare dei principi, per la cui attuazione è destinatario il legislatore regionale che potrà così esplicitare la propria autonomia legislativa.

È già stato evidenziato inoltre che, in assenza di tale normativa statale, diventerebbe particolarmente difficile ricavare dalla legislazione esistente i principi fondamentali, se non altro per la complessità delle norme elettorali vigenti.

Fissata tale duplice esigenza, relativa alla necessità della norma statale ed alla ulteriore necessità che debba trattarsi solo di norma di principio, era necessario, per non rischiare di ledere comunque l'autonomia regionale, aver ben presente il rapporto tra sistema elettorale e forma di governo, di competenza esclusiva delle regioni.

Oltre al primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, sono da tener presenti anche altre norme costituzionali, ed in particolare:

l'articolo 48, ove al primo comma si stabilisce che «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» e al terzo comma (introdotto dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1) si afferma che «la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero». Inoltre, il quarto comma del medesimo articolo sancisce che «il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge». È la Costituzione, perciò, che ha fissato i principi per la definizione della capacità o incapacità elettorale di ogni cittadino;

l'articolo 51, primo comma, che precisa che «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro

nesso possono accedere a tutti gli uffici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge»;

l'articolo 122 che, rispettivamente ai commi terzo e quinto, afferma che: «il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente ed un ufficio di presidenza» e «il Presidente della Giunta Regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». L'elezione diretta del Presidente è perciò un'opzione lasciata alla Regione ed è un'ipotesi che lo statuto regionale può derogare, con la precisazione che solo nel caso in cui il Presidente sia eletto direttamente è prevista la norma, conseguente e non derogabile, secondo la quale lo stesso nomina e revoca i componenti della Giunta;

l'articolo 123, il quale pone, al secondo comma, un unico limite all'autonomia regionale statutaria, prevedendo uno speciale procedimento per la promozione, da parte del Governo, della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale;

l'articolo 126 che precisa, al terzo comma, che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio». È una norma, quindi, inderogabile per gli statuti e lega le vicende del Presidente a quelle del Consiglio, nel caso di elezione a suffragio universale e diretto.

Fissati gli obiettivi ed i limiti individuati dalla Costituzione, il presente disegno di legge deve essere guardato secondo tre profili:

il profilo fondamentale della sussidiarietà; il profilo del nuovo rapporto tra normazione di principio e normazione di dettaglio;

il principio del riconoscimento dell'autonomia e della responsabilità istituzionale

delle Regioni e quello correlativo dell'eguaglianza fra i cittadini di tutte le Regioni.

Il principio della sussidiarietà anzitutto, in base al quale ogni livello dell'organizzazione politica della società deve essere costruito in modo che allo stesso siano riconosciuti tutti i poteri necessari per lo sviluppo autonomo delle potenzialità che gli sono proprie, rovesciando lo schema ottocentesco per cui ogni potere doveva discendere e trovare la sua giustificazione nello Stato e dallo Stato; qui invece l'ottica è completamente cambiata poiché l'impostazione del disegno di legge parte dall'implicito presupposto che la persona umana e le sue aggregazioni elementari sono la sede naturale del potere originario e insieme il fondamento di quell'architettura istituzionale, che si esprime attraverso una duplice e concomitante caratteristica: da un lato, i livelli superiori di aggregazione derivano la loro legittimazione costituzionale dal rispetto delle sfere di autonomia organica proprie del livello inferiore; dall'altro, nei livelli superiori sono allocati solo quei poteri che, per l'incompatibilità delle funzioni o per le rispettive dimensioni, non possono essere utilmente esercitati al livello inferiore.

Ci troviamo in un mondo che nei suoi principi organizzativi ed ordinamentali è completamente cambiato dai tempi di approvazione della nostra Costituzione, anche se nella stessa possiamo ancora trovare le radici dell'attuale evoluzione: non più il panorama della sovranità nazionale come unico criterio di guida nei rapporti fra gli Stati e nella stessa organizzazione statale interna, ma il criterio della individuazione, sia a livello nazionale che europeo, del livello corrispondente all'esercizio di ogni potere.

In questa prospettiva sta la novità del presente disegno di legge: nel fatto cioè che, pur in una materia così critica perché incidente sui fondamentali diritti di cittadinanza, come l'elettorato attivo e passivo, ha l'ardire costituzionale di separare la normativa di principio, di competenza statale, da quella

concorrente, di competenza regionale, ed ha il coraggio di farlo limitandosi ad indicare solo i principi, senza seguire la via, più comoda, di formulazioni tali da impedire poi al proprio interno ogni distinzione, anche formale, fra disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio.

E qui entriamo nell'ambito proprio del secondo profilo: quello del rapporto fra normazione di principio e normazione di dettaglio.

Bisogna osservare, come è stato già detto, che finora la legge statale non aveva avuto la preoccupazione costituzionale di distinguere la disciplina di principio da quella di dettaglio, non individuandosi, anche e soprattutto formalmente, quale disposizione, all'interno di uno stesso testo di legge, dovesse essere intesa come norma di principio e quale come norma di dettaglio.

Cogliendo l'occasione da una sentenza della Corte costituzionale, che - all'avvio dell'entrata in funzione delle Regioni e al fine di consentire alle stesse la loro operatività legislativa senza attendere l'emanazione di apposite norme di principio per le singole materie - aveva dichiarato che gli stessi principi potevano essere desunti dal legislatore regionale, per via interpretativa, dalla legislazione nazionale esistente, il legislatore statale aveva approfittato del varco aperto per non adeguarsi, in tutta la legislazione successiva, alle esigenze costituzionali della separazione delle competenze. E ciò non fu per caso: perché, se da un lato l'indeterminatezza dei principi poteva teoricamente lasciare spazio all'autonomia regionale, in realtà conferiva al poter governativo, in sede di riscontro della legittimità costituzionale delle leggi regionali, la facoltà di appellarsi ad una diversa interpretazione delle leggi statali esistenti e di arrogarsi quindi la possibilità di interferire discrezionalmente, e talora anche arbitrariamente, sulla potestà legislativa regionale. La gravità di tale lesione ha contribuito in modo rilevante a porre le Regioni entro un ambito non già concorrente, ma puramente attuativo ed esecutivo, determinando

un'evidente *vulnus* non solo al principio della organica distribuzione delle competenze, ma soprattutto al principio della pluralità di contributi, che ciascun livello istituzionale, da quello europeo a quello locale, deve apportare alla formazione della volontà complessiva della nazione secondo un autentico disegno di reale sussidiarietà.

Uno degli argomenti allora sostenuti per giustificare una simile violazione costituzionale era quello che, anche con riferimento alle nuove leggi, la formulazione delle relative norme doveva essere fatta non già in forma di direttiva e per obiettivi (e come tale inidonea ad essere immediatamente operativa), ma in forma dettagliata, in modo da essere immediatamente cogente ed operativa anche nel tempo intermedio necessario per l'adeguamento della legislazione regionale alle leggi innovative di origine statale. Eppure tali difficoltà avrebbero potuto essere facilmente superate, se solo si fosse voluto procedere mediante una differenziazione anche testuale fra una parte espressamente riservata alla legislazione di principio ed una parte espressamente dedicata alla legislazione di dettaglio: con la conseguenza che quest'ultima avrebbe potuto avere efficacia nell'ambito territoriale di ciascuna Regione fino a che la stessa Regione non avesse adottato la relativa disciplina concorrente di propria competenza, impedendo così ogni vuoto legislativo.

Ma il presente disegno di legge sta a dimostrare una fiducia istituzionale ancor più marcata e coraggiosa, perché, pur essendo stata inizialmente prevista, nella fase di predisposizione del testo governativo, per il tempo intermedio una disciplina di dettaglio nettamente distinta da quella di principio, è stata poi accolta la richiesta delle Regioni di espungere integralmente tali disposizioni in vista del riconoscimento di una loro più ampia autonomia.

E qui entriamo nell'ambito del terzo profilo prima indicato: il principio del riconoscimento dell'autonomia e responsabilità istitu-

zionale delle Regioni e quello correlativo dell'uguaglianza fra i cittadini di tutte le Regioni.

In altre parole, con questo disegno di legge sono implicitamente affrontati i modi più corretti per comporre in un disegno organico e complementare non solo il tema dell'autonomia regionale, ma contemporaneamente anche la tutela del diritto alle pari opportunità ed all'uguaglianza tra tutti, dato che sono direttamente investiti la qualificazione della persona come cittadino ed i suoi diritti di libertà e di influenza nella sfera sociale e politica.

Ebbene, pur in un campo così critico, il disegno di legge regge bene alla prova, perché i suoi principi non sono formulati attraverso la scelta di sistemi e di procedure prescrittivi, nel cui ambito verrebbe a coincidere e ad esaurirsi (o addirittura a confondersi) la norma di principio, imbrigliando così ogni creatività regionale nell'adattare il principio alla realtà locale, ma essi consistono in una serie di obiettivi, per il cui raggiungimento (mediante la scelta dei sistemi e delle procedure più idonee) è lasciata la più ampia discrezionalità all'autonomia regionale entro i limiti di una tutela paritaria su tutto il territorio nazionale.

Infatti tale autonomia si combina con il più rigoroso scrupolo che il suo riconoscimento non si risolva in una corrispettiva lesione dei diritti di cittadinanza.

L'esame del testo dà un valido riscontro alle affermazioni fatte:

per quanto riguarda l'ineleggibilità, ove è ammesso che l'autonomia legislativa regionale possa definirla, «anche in relazione a particolari situazioni delle Regioni», ma solo entro i limiti per cui «le attività o le funzioni svolte dal candidato 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» (articolo 2, comma 1, lettera *a*), del testo proposto dalla

Commissione): come si vede, la norma non ha un carattere di eccezione alla normativa generale, ma solo un carattere di specialità, cioè di adattamento della normativa generale alla singola situazione concreta; inoltre, la individuazione dei limiti non avviene attraverso l'elencazione di casi concreti (perché allora si sarebbe trattato di normativa di dettaglio), ma solo in rapporto alla sua inidoneità a porsi in contrasto con la norma generale di principio;

per quanto riguarda l'incompatibilità, è ammesso che l'autonomia legislativa regionale possa definirla, «anche in relazione a particolari situazioni delle Regioni», «in caso di conflitto fra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai, consiglieri regionali e altre posizioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva»: anche qui valgono le stesse considerazioni relative al punto precedente (articolo 3, comma 1, lettera *a*));

per quanto riguarda, infine, il sistema di elezione, non è ammessa alcuna deroga né a carattere speciale né tantomeno a carattere eccezionale e i principi indicati, anche se non sono formulati in termini di casistica precisa, ma in termini di limite astratto e generale, risultano egualmente efficaci a paralizzare ogni eventuale tentativo di sovvertire o alterare, in una materia così critica, le condizioni di pari opportunità e di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Le considerazioni svolte autorizzano pertanto a ritenere che il presente disegno di legge rappresenti una svolta nelle relazioni tra poteri centrali e poteri locali, ed un passo significativo nel processo di adeguamento dell'ordinamento pubblico alle esigenze del pluralismo e della sussidiarietà in una società complessa.

La Commissione, prima di dar corso all'esame del testo ora presentato all'Aula, ha

proceduto ad audizioni di rappresentanti dei Presidenti di Giunte regionali e della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, acquisendo e valutando anche quanto trasmesso da alcuni Consigli regionali, (con particolare riguardo a quelli della Basilicata, delle Marche e del Molise), ed acquisendo il parere della Commissione giustizia, il cui contenuto risulta congruamente inserito nel testo che qui viene proposto.

Passando all'esame degli articoli, nel testo proposto dalla Commissione, dovrebbe risultare confermato il principio ampiamente sostenuto dalla relazione governativa, di voler conferire alle Regioni una reale ed ampia autonomia in materia di elezione, ineleggibilità e di incompatibilità.

Questo emerge:

dalle materie in cui sono posti i principi;

dalle modalità con cui sono stati individuati e presentati;

dai criteri direttivi proposti in concreto.

A tal proposito è da ribadire ulteriormente che il presente provvedimento:

è una specie di atto dovuto, e necessario, anche se allo stesso tempo volutamente limitato ai principi fondamentali, nel senso che le Regioni non potrebbero legiferare in assenza della norma statale;

non produce effetti immediati, se non nei riguardi delle Regioni, che hanno il compito non tanto di dare attuazione, ma di provvedere alla regolazione ed alla definizione di norme di dettaglio. Si dà vita, cioè, ad un sistema nel quale entrambe le norme, nazionali e regionali, sono indispensabili e necessarie per dare adempimento alla norma costituzionale;

evita norme di dettaglio, che vengono riservate allo statuto regionale, per il quale il Governo ha solo la strada di rivolgersi alla Corte costituzionale se lo riterrà lesivo delle competenze statali.

Allo scopo, inoltre, di favorire una corretta lettura della materie rilevanti è utile ordinarle in tre categorie:

1) nel primo gruppo, dove minore risulta l'intervento dello Stato, rientrano le materie relative alle elezioni, che non sono state toccate, ma che potevano esserlo: la presentazione delle candidature, la campagna elettorale, le modalità di votazione e di scrutinio, la formula elettorale, il finanziamento. Si è scelto di lasciare alla piena autonomia delle Regioni tali materie, per non correre il rischio di limitarne la potestà in materia di forme di governo e sistema elettorale (si fissano, invece, due principi generali in relazione all'efficacia alla quale deve mirare il sistema elettorale ed il principio di divieto di vincolo di mandato);

2) nel secondo gruppo rientrano l'ineleggibilità e l'incompatibilità, in cui i principi generali sono stati fissati e sui quali si ritornerà più avanti;

3) nel terzo gruppo rientrano le materie conservate alla potestà esclusiva del legislatore statale, con particolare riguardo alla candidabilità, che viene riservata alla competenza dello Stato, in virtù del fatto che il diritto all'elettorato passivo, riconosciuto dall'articolo 51 della Costituzione, può essere limitato solo in modo uniforme nel territorio della Repubblica; inoltre, vi è l'ambito della durata in carica degli organi regionali, che viene stabilito in cinque anni.

Come dovrebbe essere evidente, il disegno di legge riserva allo Stato la regolamentazione delle sole materie costituzionalmente non cedibili.

Circa le modalità con cui i principi sono stati individuati e confermati, si fanno notare tre osservazioni:

a) i principi sono fissati in modo generale, come principi ispiratori per le Regioni;

b) essi trovano fondamento nella giurisprudenza costituzionale e quindi hanno solidi punti di riferimento;

c) le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislative nelle materie in questione, non sono tenute a rispettare altri principi generali se non quelli fissati dal presente testo. In questo modo le Regioni sono sciolte dall'obbligo di desumere i principi generali che regolano elezioni, ineleggibilità e incompatibilità dai numerosi provvedimenti ora in vigore. Queste norme resteranno in vigore per le autonomie locali, mentre le Regioni saranno vincolate solo dalle norme costituzionali e dai principi dettati dalla presente legge.

I criteri direttivi proposti e che vengono «raccomandati» ai Consigli regionali diventano:

il principio dell'opzione per le cause di incompatibilità rispetto alle cause di ineleggibilità. Tale scelta vuole rendere eccezionale la limitazione dell'elettorato passivo;

il principio di ragionevolezza nella disciplina delle cause di incompatibilità, lasciando alle Regioni la fissazione del termine entro il quale deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità;

il principio della competenza dei Consigli regionali a decidere sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei propri componenti, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui ricorsi;

il principio secondo cui le regioni devono adottare un sistema elettorale che contemporaneamente agevoli la formazione di stabili maggioranze ed assicuri la rappresentanza delle minoranze;

il principio del divieto del mandato imperativo per gli eletti, già previsto per i parlamentari;

il principio, implicito nel sistema costituzionale ma emerso in modo evidente nel dibattito in Commissione, che non può darsi il caso di assessori regionali eletti a suffragio universale e diretto.

È stato eliminato, inoltre, fin dalla proposta governativa, il riferimento ad una norma transitoria relativa al fatto che fino all'entrata in vigore degli statuti restavano in vigore le norme esistenti.

In particolare:

l'articolo 1 precisa che la norma in questione fissa, in via esclusiva, i principi fondamentali sulle materie indicate dall'articolo 122, primo comma. Viene precisato, altresì, che è riservata allo Stato anche la definizione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità di componenti di organi costituzionali e di appartenenti ad amministrazioni ed enti pubblici statali, confermando con ciò la permanenza in vigore delle norme speciali sull'argomento;

l'articolo 2 individua i principi ai quali deve attenersi la Regione nel fissare i casi di ineleggibilità, precisando che restano affidate allo Stato le disposizioni in materia di incandidabilità e che i Consigli regionali decidono sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti; inoltre, l'esercizio delle loro funzioni, in caso di ricorsi all'autorità giudiziaria, è garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi;

l'articolo 3, in analogia all'articolo 2, fissa i principi relativamente alla incompatibilità prevedendo un termine massimo entro il quale le Regioni fissano la scadenza per l'esercizio dell'opzione;

l'articolo 4, che è frutto sia delle audizioni sia del dibattito apertosi all'interno della Commissione, precisa ulteriormente che la scelta della contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio regionale, è un'opzione che diventa un vincolo solo nel caso dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente. Lo stesso articolo precisa che in caso di elezione non diretta del Presidente, la Regione deve fissare un termine per l'elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta, rinviando, altresì, all'autonomia regionale l'eventuale limitazione del numero dei mandati consecuti-

tivi del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente;

l'articolo 5, infine, fissa in cinque anni, con decorrenza dalla data delle elezioni, la durata del Consiglio regionale.

Onorevoli Senatori, per i principi illustrati, per gli obiettivi indicati, la Commissione auspica l'approvazione del testo proposto all'Assemblea.

FALCIER, *relatore*

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: PIROVANO)

sul disegno di legge

16 maggio 2002

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole, osservando altresì che:

visto che l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, come modificato nel 1999, non cita l'incandidabilità tra le materie oggetto di delega alla legge regionale, correttamente l'articolo 2 del disegno di legge in titolo inserisce il termine «incandidabilità» nelle disposizioni di principio in attuazione della norma costituzionale, fatte salve le disposizioni di legge;

dall'enunciazione della lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 2 (che enuncia il principio fondamentale dell'inefficacia delle cause di ineleggibilità quando siano cessate le attività o funzioni che le determinano, indicando alternativamente due scadenze) potrebbero sorgere disparità di trattamento: da un lato infatti si fa riferimento al giorno fissato per la presentazione delle candidature, dall'altro ad un termine anteriore altrimenti stabilito;

all'articolo 3, comma 1, lettera *f*), si delega ai consigli regionali l'individuazione di un termine entro il quale deve essere esercitata l'opzione o cessare la causa di incompatibilità: anche in tal caso si devono evitare disparità di trattamento.

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

(Estensore: deputato SCHMIDT)

sul disegno di legge

4 giugno 2002

La Commissione per le questioni regionali, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole a condizione che la contestualità di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), del testo in esame, al fine di garantire l'effettiva libertà di scelta delle regioni in materia elettorale, secondo quanto previsto dall'articolo 122 della Costituzione, sia testualmente riferita non già alla medesima data in cui potrebbero aver luogo l'elezione del Presidente della Giunta regionale e quella del Consiglio regionale ma al medesimo procedimento volto al rinnovo di entrambi gli organi della regione.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

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

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

CAPO I

Art. 1.

(Disposizioni generali)

1. *Identico.*

2. I casi di ineleggibilità e di incompatibilità all'assunzione di incarichi pubblici da parte di componenti di organi costituzionali o di appartenenti ad amministrazioni od enti pubblici statali continuano ad essere disciplinati anche dalla legge dello Stato.

Art. 2.

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

1. Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità **per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione**, le regioni 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) *identica;*

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

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'ineleggibilità, 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 indivi-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

b) *identica*;

c) applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni **qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)**;

d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti **e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto**, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. **L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi**;

e) eventuale differenziazione della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali.

Art. 3.

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

1. *Identico*:

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

duati, 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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

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, **suscettibile**, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, **di** compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva;

b) *identica*;

c) *identica*;

d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti **e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto**, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. **L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi;**

e) *identica*;

f) **fissazione** di un termine, **non superiore a novanta giorni**, entro il quale, **a pena di decadenza dalla carica**, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto dell'eletto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato.

(Segue: Testo d'iniziativa del Governo)

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

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 **e dei consiglieri regionali** nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) *identica*;

b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, **se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. La Regione, nel caso in cui adotti l'ipotesi, prevista in via derogatoria dall'articolo 122 della Costituzione, di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, deve prevedere termini temporali tassativi per l'elezione del Presidente e per la nomina degli altri componenti della Giunta;**

c) **previsione della eventuale limitazione del numero dei mandati consecutivi del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente;**

d) *identica*.

CAPO II

Art. 5.

(Durata degli organi elettivi regionali)

Identico

(Segue: *Testo d’iniziativa del Governo*)

previsti, l’eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Voto (n. 30) della regione Marche

Approvato nella seduta antimeridiana del 20 febbraio 2002

IL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

Preso atto che l'articolo 122, primo comma, della Costituzione stabilisce che «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»;

visto il disegno di legge governativo (approvato dal Consiglio dei ministri di venerdì 25 gennaio 2002) contenente la definizione dei «principi fondamentali» riguardanti il sistema di elezione degli organi regionali, in attuazione del citato articolo 122;

constatata, con rammarico, l'assenza di consultazione e di coinvolgimento delle Assemblee regionali nella predisposizione di un testo che condiziona pesantemente scelte ricadenti nella autonomia statutaria che le Assemblee stanno esercitando nella revisione degli statuti; e rilevato, anzi, che di tale disegno di legge non è neppure stata data informazione ufficiale ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome;

visto l'articolo 4 del citato disegno di legge che così recita:

«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.»;

rilevato che la prima parte dell'articolo eleva a principio generale e inderogabile, e non già a mera scelta eventuale, l'elezione diretta del Presidente della Regione;

rilevato, inoltre, che la lettera *b*), prevedendo come obbligatoria la contestualità della elezione del Presidente con il rinnovo del Consiglio, ribadisce la linea dell'elezione diretta, unica elezione che possa essere contestuale al rinnovo del Consiglio;

considerato, altresì, che il carattere vincolante di una elezione diretta e contestuale all'elezione del Consiglio si traduce implicitamente nel conferimento di un potere di scioglimento dell'Assemblea da parte del Presidente della Regione, oltre che nello scioglimento della stessa ogni qual volta il Presidente della Regione cessi dalla propria carica;

rilevato che le disposizioni in questione, presentando il carattere di principi fondamentali, sarebbero applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle rispettive forme di governo;

ritenuto che tali norme condizionino indebitamente le scelte statutarie in materia di forma di governo regionale, e quindi costituiscano una palese violazione della disposizione contenuta al primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, che indica nello statuto regionale l'unica fonte competente a disporre sulla forma di governo regionale; e una violazione dell'articolo 117 della Costituzione, andando a regolare con legge statale ordinaria una materia (la forma di governo regionale) sulla quale alla legislazione statale non è attribuita alcuna competenza;

INVITA

il Governo a rivedere le proprie determinazioni in ordine a quanto sopra, restituendo pienezza alla potestà statutaria delle Regioni in materia di forma di governo;

INVITA

inoltre tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento ad adoperarsi affinché vengano eliminati dal citato disegno di legge gli aspetti di chiara incostituzionalità procedendo ad un approfondito dibattito con i rappresentanti dei Consigli e delle Giunte regionali sull'intera materia;

IMPEGNA

il Presidente del Consiglio regionale a manifestare nelle sedi competenti questa posizione per ottenere la necessaria modificazione del disegno di legge in questione.

Voto (n. 41) della regione Basilicata

Approvato nella seduta del 27 marzo 2002

IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA

Preso atto che l'articolo 122, primo comma, della Costituzione stabilisce che «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»;

visto il disegno di legge governativo (approvato dal Consiglio dei Ministri di venerdì 25 gennaio 2002) contenente la definizione dei «principi fondamentali» riguardanti il sistema di elezione degli organi regionali, in attuazione del citato articolo 122;

constatata, con rammarico, l'assenza di consultazione e di coinvolgimento delle Assemblee regionali nella predisposizione di un testo che condiziona pesantemente scelte ricadenti nella autonomia statutaria che le Assemblee stanno esercitando nella revisione degli statuti; e rilevato, anzi, che di tale disegno di legge non è neppure stata data informazione ufficiale ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome;

visto l'articolo 4 del citato disegno di legge che così recita:

«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.»;

rilevato che la prima parte dell'articolo eleva a principio generale e inderogabile, e non già a mera scelta eventuale, l'elezione diretta del Presidente della Regione;

rilevato, inoltre, che la lettera *b*), prevedendo come obbligatoria la contestualità della elezione del Presidente con il rinnovo del Consiglio, ribadisce la linea dell'elezione diretta, unica elezione che possa essere contestuale al rinnovo del Consiglio;

considerato, altresì, che il carattere vincolante di una elezione diretta e contestuale all'elezione del Consiglio si traduce implicitamente nel conferimento di un potere di scioglimento dell'Assemblea da parte del Presidente della Regione, oltre che nello scioglimento della stessa ogni qual volta il Presidente della Regione cessi dalla propria carica;

rilevato che le disposizioni in questione, presentando il carattere di principi fondamentali, sarebbero applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle rispettive forme di governo;

ritenuto che tali norme condizionino indebitamente le scelte statutarie in materia di forma di governo regionale, e quindi costituiscano una palese violazione della disposizione contenuta al primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, che indica nello statuto regionale l'unica fonte competente a disporre sulla forma di governo regionale; e una violazione dell'articolo 117 della Costituzione, andando a regolare con legge statale ordinaria una materia (la forma di governo regionale) sulla quale alla legislazione statale non è attribuita alcuna competenza;

INVITA

il Governo a rivedere le proprie determinazioni in ordine a quanto sopra, restituendo pienezza alla potestà statutaria delle Regioni in materia di forma di governo;

INVITA

inoltre tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento ad adoperarsi affinché vengano eliminati dal citato disegno di legge gli aspetti di chiara incostituzionalità procedendo ad un approfondito dibattito con i rappresentanti dei Consigli e delle Giunte regionali sull'intera materia;

IMPEGNA

il Presidente del Consiglio regionale a manifestare nelle sedi competenti questa posizione per ottenere la necessaria modificazione del disegno di legge in questione.