

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3599-A

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 15 luglio 2003

(Relatore: **D'ALIA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 28 gennaio 2003 (v. stampato Senato n. 1094)

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 CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(**SCAJOLA**)

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

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 29 gennaio 2003*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione intervenendo così nelle materie riguardanti la composizione e le funzioni degli organi della regione, il sistema di elezione dei consiglieri regionali, del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, l'autonomia statutaria e lo scioglimento anticipato del consiglio regionale e la votazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione ha cancellato il vincolo della elezione del Presidente e della Giunta regionale da parte del Consiglio tra i propri componenti e ha attribuito a ciascuna regione la competenza legislativa sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti la Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi. Tale competenza della regione si esplica nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Il presente disegno di legge, già approvato dal Senato, individua appunto i principi fondamentali cui le regioni dovranno uniformarsi nel disciplinare tali materie. Come è stato illustrato anche da parte del rappresentante del Governo in Commissione, il testo è volto ad avviare effettivamente l'attuazione, almeno per la parte statale, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Il processo di riforma del sistema regionale, avviato con la suddetta legge costituzionale, si trova tuttora in una fase di gestazione che ciascuna regione è chiamata ad affrontare in piena autonomia. Con la definizione dei principi in materia di ineleggibilità, incompatibilità e del si-

stema di elezione del presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali e con le disposizioni sulla durata degli organi elettivi si intende, da parte del Governo e della Commissione, fornire una griglia di riferimento per la successiva legislazione regionale in materia.

Venendo ora alla illustrazione puntuale delle disposizioni del presente disegno di legge, è da sottolineare subito l'importanza sistematica del disposto dell'articolo 1 che prevede, in via generale, che le disposizioni del Capo I (articoli da 1 a 4) individuano « in via esclusiva » i principi fondamentali concernenti i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, nonché il sistema di elezione del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali.

L'individuazione « in via esclusiva » dei principi fondamentali appare finalizzata ad escludere la possibilità di vincolare ulteriormente la legislazione regionale con altri principi fondamentali contenuti espressamente in altre norme o desumibili dalla legislazione vigente: pertanto nelle materie sopra indicate il legislatore regionale è tenuto ad osservare solamente i principi indicati nel presente provvedimento. Fino all'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel presente disegno di legge si deve comunque ritenere, in coerenza con quanto dichiarato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 2002, che continuano ad applicarsi i principi desumibili dalla legislazione vigente. Nella citata sentenza la Corte ha infatti confermato la propria giurisprudenza — formatasi negli anni '70, a partire dalla sentenza n. 39 del 1971 — in virtù della quale in materie di legislazione concorrente, in assenza di leggi statali recanti

i principi fondamentali, questi possono essere desunti dall'ordinamento vigente.

L'articolo 1, nel testo trasmesso dal Senato, conteneva un comma 2 attraverso il quale si prevedeva che avrebbero continuato ad essere disciplinati anche dalla legge dello Stato i casi di ineleggibilità e di incompatibilità all'assunzione di incarichi pubblici da parte di componenti di organi costituzionali e di appartenenti ad amministrazioni od enti pubblici statali. Pertanto, con riferimento a tali categorie di soggetti, la disciplina delle situazioni di incompatibilità e di ineleggibilità sarebbe stata dettata, non solo dalla legge regionale, ma anche dalla legge dello Stato. Durante l'esame in Commissione, si è stabilito di sopprimere tale comma 2, anche alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 201 del 2003) che, seppure in riferimento ad un'altra situazione, quale quella della incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di sindaco nei comuni della regione medesima, è sembrata confermare i profili di problematicità costituzionale che tale comma 2 evidenziava in ordine al riparto di competenze legislative, in tale ambito, di Stato e regioni. Il disposto del comma 2, poi soppresso durante l'iter in Commissione, sembrava infatti legittimare una sostanziale sovrapposizione delle competenze legislative di Stato e regioni. Allo Stato rimaneva il potere di disciplinare lo status dei propri dipendenti come esplicitazione del proprio potere di autorganizzazione, mentre le regioni intervenivano disciplinando le eventuali ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere o presidente della regione, anche per i dipendenti statali. La Corte nella sentenza citata sembra invece aver escluso la possibilità di una sovrapposizione delle due competenze ed ammettere esclusivamente la competenza delle regioni, seppure nei limiti dei principi fondamentali previsti dalla legge dello Stato, secondo un principio di specialità. È sulla base di tali considerazioni che la Commissione ha deciso di sopprimere tale comma.

L'articolo 2 detta i principi fondamentali in tema di ineleggibilità, attraverso i quali sono definiti gli ambiti di intervento delle leggi regionali che provvederanno a individuare e a disciplinare i singoli casi. In via preliminare, l'articolo 2 fa salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità e dispone che i casi di ineleggibilità siano specificatamente individuati. Il testo dell'articolo 2 nel far salva la disciplina in materia di incandidabilità circoscrive comunque l'ambito delle disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità, ricomprendendovi soltanto quelle concernenti coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione. In materia di ineleggibilità sono fissati i seguenti principi fondamentali. Alla lettera *a*), si individuano come casi di ineleggibilità tutte le attività o le funzioni svolte dal candidato che possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori o violare il principio costituzionale della parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati. Tali ipotesi devono essere individuate anche con riguardo alle peculiari situazione delle singole regioni. Alla lettera *b*), si dichiara l'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. Alla lettera *c*), si prevede l'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*). Alla lettera *d*), si stabilisce l'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. Tale competenza non viene configurata come l'esercizio di giurisdizione interna, posto che la norma fa salva la competenza dell'autorità giudiziaria. La norma garantisce, peraltro, l'eser-

cizio delle rispettive funzioni fino alla pronuncia definitiva sui ricorsi. Alla lettera e), si prevede infine la possibilità di differenziare la disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali.

L'articolo 3 prevede che le regioni disciplinino le cause di incompatibilità nei limiti dei seguenti principi fondamentali: individuazione come causa di incompatibilità del caso di conflitto tra le funzioni svolte dal presidente o dagli altri componenti della giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche che possano vulnerare i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione o il libero espletamento della carica elettiva; individuazione come causa di incompatibilità del conflitto delle funzioni svolte dal presidente, dagli assessori o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali; possibilità di individuare come causa di incompatibilità anche il contemporaneo svolgimento della carica di consigliere regionale e di assessore regionale; competenza dei consigli regionali a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti e del presidente della giunta eletto direttamente dal popolo (anche in questo caso è fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui ricorsi e l'esercizio delle rispettive funzioni è garantito fino alla definitiva pronuncia sugli stessi); possibilità di differenziare la disciplina dell'incompatibilità nei confronti del presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali; individuazione di un termine entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, fermo restando il diritto al mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato. Durante l'esame in Commissione, in merito a questo ultimo aspetto, si è specificato che il termine entro il quale dovrà essere esercitata l'opzione decorrerà dall'accertamento della causa di incompatibilità; si è così, conseguentemente, ridotto tale termine da novanta a trenta giorni.

Per quanto riguarda la previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, durante l'esame in Commissione, si è differenziato il caso in cui il soggetto sia o meno parte attiva della lite; nel primo caso si è previsto che possa sussistere comunque la causa di incompatibilità, mentre nel secondo caso si è previsto che possa essere prevista la incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite sia conseguente o sia stata promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato.

L'articolo 4 disciplina i principi fondamentali in materia di elezione degli organi regionali. In primo luogo, è indicato come principio la definizione di sistemi elettorali che garantiscano la formazione di maggioranze stabili nei consigli regionali e assicurino la rappresentanza delle minoranze. Si stabilisce inoltre la contestualità dell'elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale, se il presidente è eletto a suffragio universale e diretto, con la previsione di termini temporali precisi e tassativi per l'elezione del presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della giunta nella diversa ipotesi di elezione del presidente secondo modalità differenti dal suffragio universale diretto. Durante l'esame in Commissione si è specificato che tali termini temporali non potranno comunque essere superiori a novanta giorni.

L'attuale lettera c) dell'articolo 4 prescrive infine l'obbligo per le regioni di prevedere il divieto di mandato imperativo.

Il testo approvato dal Senato, alla lettera c), prevedeva la possibilità di introdurre un'eventuale limitazione del numero dei mandati consecutivi del presidente della giunta eletto direttamente. Dopo un approfondito dibattito in Commissione, durante il quale si sono valutate anche formulazioni più stringenti rispetto al testo trasmesso dal Senato, si è deciso di sopprimere l'intera lettera, riservandosi comunque un'ulteriore possibile riflessione durante l'esame in Assemblea.

L'articolo 5, infine, definisce in cinque anni la durata del mandato elettivo, fatta

salva l'eventualità dello scioglimento anticipato del consiglio regionale. Il quinquennio decorre dalla data di elezione.

Dopo l'illustrazione del contenuto del disegno di legge giova sottolineare, come è stato fatto dal rappresentante del Governo in Commissione, il carattere di principio delle disposizioni contenute nel presente provvedimento, perfettamente in linea con il disposto dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, e con la giurisprudenza della Corte costituzionale che spesso ha ribadito come non sia certo sufficiente l'autoqualificazione di « norma di principio » da parte della legislazione statale per assicurarne la conformità costituzionale e come sia invece necessaria una verifica sui contenuti sostanziali della legge statale, controllando la corrispondenza dei conte-

nuti della legge all'enunciazione del suo carattere di principio.

L'approvazione del provvedimento, in conclusione, potrà rappresentare una nuova fondamentale tappa del processo riformatore iniziato con la legge costituzionale n. 1 del 1999 e fornire alle regioni nuovi strumenti ed indirizzi per intraprendere un ulteriore passo in tale processo al fine di dare corpo e sostanza ai principi della riforma superando, in piena autonomia, la fase transitoria disciplinata dall'articolo 5 della legge costituzionale sopra citata.

È per tutti questi motivi che se ne auspica una sollecita approvazione da parte dell'Assemblea.

Giampiero D'ALIA, *relatore*

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di competenza, esprime parere favorevole, invitando nel contempo la Commissione di merito a valutare l'opportunità di:

riformulare il disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera *g*) ed al disposto dell'articolo 4, comma 1, lettera *b*), eliminando la determinazione puntuale del termine massimo entro il quale le attività, in ciascuna fattispecie previste, devono essere compiute, limitando l'espressione del principio fondamentale alla necessità che un termine massimo tassativo sia fissato, ma senza quantificarlo puntualmente, seppur solo nel massimo, ciò in particolare ove il termine sia quantitativamente ridotto (trenta giorni). Alternativamente, la previsione di un termine massimo potrebbe essere configurata come espressamente cedevole;

riformulare la previsione dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), in termini generali, secondo la struttura propria del principio fondamentale che presuppone che la Regione abbia sufficiente margine di regolamentazione, ciò che può concretizzarsi in un principio teso a differenziare la disciplina regionale a seconda che il soggetto interessato sia o meno parte attiva della lite, nonché in ragione dell'origine consequenziale o meno della lite stessa, rispetto ad un precedente giudizio. Alternativamente, valutare se la fattispecie considerata non trovi già sufficiente considerazione nel principio di cui alla lettera *a*), nella parte in cui si riferisce ad un « conflitto tra le funzioni svolte... ed altre situazioni... suscettibile... di compromettere... il libero espletamento della carica ».

TESTO
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—
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.

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, specificamente 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

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—
CAPO I

ART. 1.

(Disposizioni generali).

1. *Identico.*

Soppresso.

ART. 2.

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

Identico.

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 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. 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 situazioni o cariche,

ART. 3.

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

1. *Identico:*

a) *identica;*

comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di 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;

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

d) in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza del criterio dell'accertamento di responsabilità con sentenza passata in giudicato nel giudizio civile o amministrativo che ha dato origine alla lite;

e) 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;

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

g) fissazione di un termine, non superiore a novanta giorni, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve es-

b) *identica*;

c) *identica*;

d) in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza dei seguenti criteri:

1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite;

2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato;

e) *identica*;

f) *identica*;

g) fissazione di un termine **dall'accertamento della causa di incompatibilità**, non superiore a **trenta** giorni, entro il

sere 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.

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) 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 e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi per l'elezione del Presidente e per l'elezione o 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) 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.

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.

ART. 4.

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

1. *Identico:*

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. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, **comunque non superiori a novanta giorni**, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta;

soppressa;

c) *identica.*

CAPO II

ART. 5.

(Durata degli organi elettivi regionali).

Identico.

PAGINA BIANCA

€ 0,26



14PDL0046450