



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

***Audizione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome***

***presso la
Commissione Affari Costituzionali***

**Senato della Repubblica
Roma
11 aprile 2002**



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

NOTE SUL DISEGNO DI LEGGE CONTENENTE:

**“DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE
DELL’ARTICOLO 122, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE”**

L’articolo 122 della Costituzione dispone, al primo comma: *“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 sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”*.

La materia delle elezioni regionali strettamente intesa (sistema elettorale, ineleggibilità, incompatibilità, verifica dei poteri degli eletti) si configura quindi come materia di competenza regionale concorrente. Allo Stato rimane solo il potere di determinare “principi fondamentali”.

Resta invece in dubbio come si configuri la competenza per la cosiddetta legislazione “di contorno” (presentazione delle candidature, propaganda elettorale, rimborsi e contributi per le spese elettorali, eventuali elezioni primarie, ecc.), che nel quadro elettorale complessivo riveste una notevole importanza. A rigore, visto che tale materia, almeno per le elezioni regionali, non è citata tra quelle di competenza riservata allo Stato, né compare tra quelle elencate come oggetto di competenza concorrente, si dovrebbe intendere che è di competenza esclusiva regionale. Questa competenza esclusiva regionale avrebbe come unico limite quello della uguaglianza e della pari possibilità di accesso alle cariche elettive, posto dall’articolo 51, primo comma, della Costituzione. Del resto il citato articolo 51 richiede che l’accesso alle cariche elettive sia regolato con legge, senza richiedere che si tratti di “legge dello Stato”: sarebbe quindi perfettamente idonea all’uopo anche una legge regionale.

Il disegno di legge in esame intende dettare programmaticamente tutti e solo i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale riguardante il sistema di elezione degli organi regionali, le ineleggibilità e le incompatibilità: principi fondamentali e non disposizioni immediatamente cogenti, come affermato anche nella relazione.

E’ chiarito anche – si legga ancora la relazione - che i principi fondamentali sul sistema di elezione, l’ineleggibilità e l’incompatibilità sono stabiliti in via esclusiva dal disegno stesso. Non sarà quindi possibile desumere, attraverso operazioni interpretative, altri principi da altri testi normativi. I principi sono quelli, e solo quelli, stabiliti nel capo primo della proposta. Questo è un dato di apprezzabile chiarezza e univocità, posto dall’**articolo 1**.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

L'**articolo 2** introduce un concetto, la "incandidabilità", che non trova una precisa definizione giuridica. Nel linguaggio legislativo, il termine "*incandidabilità*" si trova esclusivamente nella rubrica del capo II del titolo III della parte I del Decreto legislativo

n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e sembra riguarda cumulativamente:

- a) la mancanza dei requisiti generali di eleggibilità (maggiore età, iscrizione nelle liste elettorali)
- b) la presenza di cause ostative alla candidatura, consistenti nell'aver riportato condanne o nell'essere stato sottoposto a misure di prevenzione tassativamente indicate;
- c) il divieto di candidature contemporanee oltre un certo limite, o il divieto posto a persone già in carica di candidarsi alla stessa carica in altre elezioni.

Quindi sotto il termine "*incandidabilità*" possono stare tanto norme che andrebbero ascritte alla legislazione elettorale "di contorno" (i casi di cui alla lettera c)) quanto norme di portata generale e riguardanti in radice la capacità di elettorato passivo (i casi di cui alle lettere a) e b)).

Nel disegno di legge in esame sembra evidente che ci si intenda riferire esclusivamente alle fattispecie riguardanti la generale capacità di elettorato passivo, e in particolare a quelle sopra indicate alla lettera b), che per l'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, riguardano espressamente anche le elezioni regionali.

Tuttavia, per la "incandidabilità" la proposta fa genericamente "*salve le disposizioni legislative in materia*", senza precisare di quali disposizioni si tratti. Potrebbe quindi anche trattarsi di motivi invalidanti la candidatura previsti da norme statali che regolano attualmente aspetti "di contorno" del procedimento elettorale regionale, la presentazione e l'ammissione delle candidature, ecc. Ma:

- per quegli aspetti di "*incandidabilità*" rientranti nella cosiddetta legislazione elettorale "di contorno" si potrebbe reclamare una competenza regionale addirittura esclusiva, che sarebbe lesa dal mantenimento in vigore della legislazione statale;
- per gli aspetti di "*incandidabilità*" riguardanti il diritto di elettorato passivo, trattandosi pur sempre di materia rientrante comunque nel sistema elettorale, la legge dovrebbe dettare solo "principi fondamentali". Ora non si può certamente ritenere che una disposizione che recita "*fatte salve le disposizioni legislative in materia di incandidabilità*" costituisca l'indicazione di un "principio fondamentale": costituisce invece una norma precisa, puntuale e direttamente cogente, in violazione – o quanto meno in compressione o in esclusione - della competenza regionale. Parrebbe infatti che le ragioni di "incandidabilità" possano essere disposte solo dalla legge statale, senza che alle Regioni rimanga alcun margine, neppure in riferimento a quelle "peculiari situazioni" regionali



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

cui li disegno di legge fa riferimento invece a proposito delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

Non si intende certamente rivendicare alla legge regionale la possibilità di dichiarare candidabile chi non risulti tale in base a leggi statali, e in particolare in base alla citata legge 55/1990; ma, se mai, alla possibilità di stabilire ulteriori cause di “incandidabilità”, sempre nel rispetto dei principi di cui all’articolo 51 della Costituzione.

Sarebbe quindi opportuno che intervenisse un chiarimento su cosa si intenda per “incandidabilità”, ed a quali disposizioni legislative voglia riferirsi la proposta. Si ritiene in ogni caso che la competenza regionale in materia elettorale debba estendersi anche a disciplinare l’elettorato passivo e la validità delle candidature, sempre fatto salvo il limite della uguaglianza e della parità di condizioni.

A parte la questione della “*incandidabilità*”, l’articolo 2 stabilisce principi fondamentali piuttosto generici, anche se non del tutto pacifici.

La lettera a) definisce i criteri in base ai quali possano essere stabilite cause di ineleggibilità; la lettera b) indica i principi cui attenersi nel ritenere superate le cause di ineleggibilità; la lettera c) indica i criteri per la valutazione delle cause di ineleggibilità sopravvenute: in nessuno dei casi sussistono problemi.

La lettera d) attribuisce ai Consigli regionali la competenza a giudicare delle cause di ineleggibilità solo dei propri componenti: in una precedente versione, come è chiarito anche nella relazione, si era dato al Consiglio tale competenza anche nei confronti del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale.

Non ci sono questioni evidentemente per quanto riguarda la convalida dei consiglieri. Qualche questione potrebbe sorgere per la convalida del Presidente della Giunta, che, almeno secondo la normativa vigente, pur in caso di elezione diretta è anche consigliere, e per il quale potrebbero comunque essere previste cause specifiche ed ulteriori di ineleggibilità. Appare in ogni modo accettabile la soluzione di rimettere agli Statuti o alle leggi elettorali regionali l’indicazione della competenza e dei modi di verifica circa l’eleggibilità del Presidente (per le cause di ineleggibilità specifiche per tale carica) e dei componenti la Giunta (che non siano anche consiglieri, e per le eventuali ulteriori e diverse cause di ineleggibilità previste per gli assessori).

Si rileva invece che manca ogni indicazione di principio circa le eventuali cause specifiche di ineleggibilità per il Presidente ed i componenti della Giunta.

Infatti va ricordato che se gli Statuti e le leggi elettorali regionali ricalcassero scelte sostanzialmente coincidenti col regime transitorio attualmente vigente, si potrebbero



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

avere (come in pratica si è verificato) componenti della Giunta estranei al Consiglio. Per essi non avrebbe molto senso stabilire cause di ineleggibilità applicando i principi di cui all'articolo 1, lettera a), del disegno di legge in esame, che mirano ad evitare turbative o condizionamenti alla libera decisione degli elettori o alla parità di accesso alle cariche

elettive : si verserebbe infatti in un caso in cui non v'è alcuna decisione degli elettori né alcun diritto di parità di accesso a nomine che non sono elettive.

Quindi per i componenti della Giunta liberamente scelti dal Presidente tra persone estranee al Consiglio regionale sarebbe opportuno stabilire cause di "ineleggibilità" (meglio sarebbe dire cause ostative alla nomina) rispondenti alla loro peculiare situazione. La totale mancanza di indicazioni nel disegno di legge contenente i "principi fondamentali" può essere una pericolosa lacuna: la questione del "conflitto di interessi" insegna.

La lettera e) prevede la possibilità di una diversa e specifica disciplina dell'ineleggibilità per quanto riguarda il Presidente ed i componenti della Giunta rispetto ai consiglieri regionali. Il principio è certamente opportuno; ma, come si è appena detto, resta un principio "vuoto", rispetto al quale sarebbe opportuna qualche indicazione positiva.

L'articolo 3 contiene disposizioni di principio in materia di incompatibilità. Le lettere a) e b) definiscono i criteri in base ai quali possono essere stabilite cause di incompatibilità. La lettera c) consente la previsione dell'incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere. Questi principi non pongono in concreto nessun problema.

Per le lettere d) ed e) vale, *mutatis mutandis*, quanto osservato a proposito delle lettere d) ed e) dell'articolo 2.

La lettera f) considera come principio generale la prefissione di un termine entro il quale debba essere rimossa la causa di incompatibilità; naturalmente, nulla da osservare.

In linea generale si può dire che per i primi tre articoli la proposta di legge contiene principi tanto generali da risultare poco significativi.

L'**articolo 4** apre invece una serie di problemi, che potrebbero però essere dovuti anche solo ad una difettosa scrittura della norma.

Per una esatta valutazione è opportuno riportare integralmente il testo dell'articolo.

Art. 4 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione)



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

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.*

Preliminarmente, e senza alcuna intenzione critica, si osserva che il “principio fondamentale” di cui alla lettera a) è più che altro un auspicio e che, in realtà, non indirizza verso nessun sistema elettorale in particolare. Agevolare la formazione di stabili maggioranze e assicurare la rappresentanza delle minoranze è lo scopo di ogni sistema elettorale.

Nella relazione si asserisce che “*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*”. Sarebbe necessario precisare cosa si intende per “sistemi maggioritari puri”. Si intendono i cosiddetti “*plurality sistem*” (a maggioranza semplice) all'inglese ? Si intendono anche i sistemi maggioritari del tipo “*majority sistem*” (a maggioranza assoluta), magari con ballottaggio ? Il diverso peso vincolante dei due verbi usati -“agevolare” e “assicurare” – indica una preferenza per la capacità di rappresentanza del sistema rispetto alla capacità di esprimere stabili maggioranze ? Ammesso pure che il principio esposto alla lettera a) intenda impedire la deliberazione di una legge elettorale maggioritaria pura, tale effetto comunque dovrebbe essere esplicitato nel testo della legge e non restare confinato nella interpretazione offerta dalla relazione. E dovrebbe essere risolto il dubbio se, definiti ed esclusi i sistemi maggioritari puri, siano in concreto ammissibili altri sistemi che, pur non essendo maggioritari puri, possano in concreto produrre gli stessi effetti (per esempio sistemi proporzionali con alta clausola di sbarramento, o con collegi di ampiezza molto limitata, o con premi di maggioranza molto elevati).

Si dovrebbe poi notare che se si accentua l'obiettivo della formazione di stabili maggioranze, ne potrebbe risultare inibita anche l'adozione di sistemi proporzionali puri, che certamente non favoriscono il costituirsi di maggioranze stabili e “di legislatura”.

Sembrerebbe quindi opportuno che quanto ai principi indicati alla lettera a) si scendesse maggiormente nei particolari, rendendo espliciti quei limiti e quelle indicazioni che si pretendono implicite nei principi stessi . Così come è scritta, la lettera a) risulta troppo vaga, e si limita ad esporre un augurio che prescinde del tutto da ogni collegamento tra sistema elettorale, sottosistema politico da cui il sistema elettorale è alimentato e su cui viene da incidere, e tipo di legittimazione da conferire.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

La prima parte dell'articolo parlando di "elezione" del Presidente della Giunta sembra elevare a principio generale e inderogabile l'elezione diretta del Presidente, visto che in seguito si parla di un "sistema elettorale": locuzione che può riferirsi solo ad una elezione diretta, e non ad una eventuale elezione di secondo grado.

La lettera b), prevedendo la contestualità della "elezione" del Presidente col rinnovo del Consiglio, rafforza questa interpretazione e ribadisce la necessità di una elezione diretta, unica elezione che possa essere contestuale al rinnovo del Consiglio.

Anzitutto, occorre chiarire cosa si intenda per "contestualità". La relazione dichiara in proposito che *"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 e della proclamazione)"*. Deve insomma trattarsi di una contestualità politico-istituzionale, e non di una mera contestualità cronologica. Questo tipo di contestualità, senza ulteriori precisazioni, ha un effetto biunivoco: vale a dire che impone di eleggere (si sottolinea che il disegno di legge parla sempre di "elezione") il Presidente della Giunta ad ogni rinnovo del Consiglio, ma impone anche di rinnovare il Consiglio ad ogni cambio di Presidente della Giunta.

Porre come "principio fondamentale" quello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, obbligando anche alla contestualità tra l'elezione del Presidente e il rinnovo del Consiglio regionale, ha un significato pesantissimo: significa infatti ingerenza e condizionamento non sulla materia elettorale, ma sulla materia "forma di governo".

Si esclude infatti la possibilità di una forma di governo di tipo "parlamentare", poiché nella forma di governo parlamentare il Presidente della Giunta non è eletto, e non sussiste alcuna contestualità, se non all'inizio di legislatura, tra il rinnovo del Consiglio e la fiducia all'esecutivo: il Presidente della Giunta, in una forma di governo "parlamentare", può essere cambiato senza alcun contestuale rinnovo del Consiglio.

Si esclude anche la permanenza di un sistema di tipo "assembleare" o "semi-assembleare" come quello previsto da gran parte degli Statuti vigenti: infatti in queste forme di governo il Presidente è sì eletto, ma dal Consiglio ed esclusivamente in base a norme statutarie, senza bisogno di una legge elettorale specifica, che sarebbe anzi inopportuna dato che l'elezione del Presidente da parte del Consiglio attiene a rapporti istituzionali fondamentali riservati allo Statuto. In ogni caso anche in questa forma manca, salvo che all'inizio di legislatura, ogni contestualità tra designazione consiliare del Presidente e rinnovo del Consiglio.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Si escludono inoltre forme di governo come quella “presidenziale pura” di tipo statunitense, nella quale il Presidente è eletto ma senza alcuna necessaria contestualità col rinnovo dell’assemblea legislativa.

Si escludono ancora forme particolari di presidenzialismo che vedano una vera e propria elezione del Presidente ma da parte dell’Assemblea: infatti anche in queste forme manca assolutamente la contestualità tra le due elezioni, sempre fatto salvo l’inizio di legislatura.

Si esclude infine quella “razionalizzazione”, ammissibile in forme di governo tanto parlamentare quanto presidenziale, costituita dalla “sfiducia costruttiva”. L’articolo 126, terzo comma, della Costituzione impedisce la “sfiducia costruttiva” in caso di elezione diretta del Presidente, ma non in altre ipotesi; invece il disegno di legge in esame, introducendo *tout court* il principio della contestualità, impedisce in ogni caso la “sfiducia costruttiva”.

Il principio della “contestualità” non è solo una indicazione tecnica, riguardante la simultaneità di elezioni; è la consacrazione giuridica e l’imposizione della regola “*simul stabunt aut simul cadent*” nei rapporti tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta. Vale a dire lega inscindibilmente la permanenza in carica del Consiglio regionale alla permanenza in carica del Presidente della Giunta: e impone lo scioglimento del Consiglio ogni volta in cui il Presidente della Giunta cessi dalla carica per qualsiasi ragione. Ora una tale regola non può essere imposta a priori da una legge ordinaria statale in mancanza di norme costituzionali che già la prevedano: e il comma quinto dell’articolo 122 non dispone assolutamente alcuna contestualità tra le due elezioni, né contiene elementi che possano far ritenere implicita tale regola. Né è possibile fondarsi sul comma terzo dell’articolo 126, che stabilisce la contestualità biunivoca solo nel caso di elezione diretta del Presidente della Giunta.

In conclusione, l’articolo 4 del progetto codifica una forma di governo particolare, escludendo tutte le altre. In questo modo ingerisce in una materia riservata alla autonomia statutaria regionale. Ciò concreta

- una 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;
- una violazione all’articolo 117, poiché si pretende di regolare con legge statale ordinaria una materia sulla quale alla legislazione statale non è attribuita alcuna competenza;
- un’arbitraria modificazione di quanto disposto dal quinto comma dell’articolo 122, dove, pur prevedendo come regola generale - ma solo in difetto di diversa previsione statutaria - l’elezione diretta, non si fa parola di contestualità tra elezione del Presidente e rinnovo del Consiglio.

L’articolo 4 in esame è pericoloso anche per le Regioni a Statuto speciale. Per queste Regioni infatti la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 prevede che una legge



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

regionale, “*in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*” determini, tra l'altro, la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione. Ora nulla impedisce che il contenuto dell'articolo 4, una volta che il disegno di legge sia diventato legge, venga interpretato come espressione di “*principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*”, e finisca quindi per condizionare anche

la libertà di scelte legislative delle Regioni a Statuto speciale in ordine alla forma di governo, e per imporre quella regola della contestualità di cui abbiamo indicato le implicazioni.

E' dunque necessario che l'articolo 4 del disegno di legge venga cassato, o quanto meno venga riformato chiarendo

- che l'elezione diretta del Presidente della Giunta è soltanto una delle possibili eventualità che la legge elettorale regionale può prendere in considerazione;
- che nel caso in cui lo Statuto abbia optato per una forma di governo che preveda tale elezione diretta, resta affidata allo Statuto stesso la previsione della contestualità o della non contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta e del rinnovo del Consiglio regionale.

L'**articolo 5** del progetto fissa in cinque anni la durata in carica degli organi elettivi delle Regioni. Si fa riferimento agli “organi elettivi” in genere, e non al solo Consiglio regionale: e questo fa pensare, visto anche quanto disposto dall'articolo 126, terzo comma, della Costituzione, che si sia inteso ribadire il principio della contestualità di cui già si è parlato. La disposizione stabilisce altresì che “*il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data delle elezioni*”: non detta norme circa la decorrenza del quinquennio per altri organi elettivi. Questa lacuna – peraltro meramente formale – potrebbe complicare il funzionamento istituzionale al momento della scadenza del Consiglio: gli altri organi elettivi potrebbero vantare il diritto ad una “ultrattività” rispetto al Consiglio, non in virtù della normale *prorogatio* (e quindi con poteri ridotti), ma in virtù del diritto a compiere il quinquennio loro spettante, e quindi con pienezza di poteri: ma a questo potranno porre rimedio gli Statuti regionali.

Si deve infine notare che, correttamente, la legge non ha toccato la questione del numero dei consiglieri regionali. Si deve perciò ritenere che ogni Regione sia pienamente libera di determinare il numero dei componenti del Consiglio, posto che anche questo argomento rientra nella materia della legislazione elettorale.