



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

OSSERVAZIONI SULLA LEGGE 2 LUGLIO 2004, N. 165 CONCERNENTE I PRINCIPI FONDAMENTALI IN TEMA DI SISTEMA DI ELEZIONE E DI INELEGGIBILITA' E INCOMPATIBILITA' DEL PRESIDENTE E DEGLI ALTRI COMPONENTI DELLA GIUNTA REGIONALE E DEI CONSIGLIERI REGIONALI, NONCHE' SULLA DURATA DEGLI ORGANI ELETTIVI.

1. Con la legge in oggetto il Parlamento ha approvato una normativa essenziale per consentire alle Regioni di assumere autonomamente le scelte in ordine al loro ordinamento istituzionale.

Nella presente scheda, esito di un primo esame tecnico della legge, saranno segnalate le disposizioni più innovative rispetto ai principi ricavabili dalle normative nazionali fin qui in vigore, unitamente agli aspetti che richiedono l'intervento del legislatore regionale e alle possibili problematiche sottostanti.

In via preliminare si rileva, come anche sottolineato dagli interventi parlamentari di ogni parte politica, che è la prima volta che il Parlamento si spossa della potestà di dettare puntualmente la disciplina del sistema di elezione, nonché delle ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri e degli organi regionali e che l'intervento in tali materie potrebbe interferire sull'autonomia statutaria, segnatamente in tema di "forma di governo", e sugli spazi riservati dalla Costituzione al legislatore regionale.

Va altresì fatto presente che tali principi sono indirizzati al legislatore regionale che dovrà tenerne conto nel disciplinare in dettaglio le singole fattispecie. Tuttavia, nel caso di carenza di discipline regionali, potrebbero porsi delicati problemi interpretativi circa l'applicazione diretta di qualche "principio" innovativo ovvero posto a superamento (abrogazione implicita) di fattispecie presenti nelle leggi nazionali vigenti e non abrogate espressamente in questa occasione. Infatti, potrebbe porsi il problema **molto concreto** (le elezioni regionali sono prossime) dell'applicazione o disapplicazione in via interpretativa di alcune disposizioni della legge 23 aprile 1981, n. 154 (legge nazionale vigente in tema di ineleggibilità e incompatibilità), qualora queste ultime fossero ritenute totalmente o parzialmente incompatibili con i "principi fondamentali" disposti dalla legge in esame.

2. Il **Capo I** della legge concerne i principi fondamentali in tema di ineleggibilità, incompatibilità e sistema di elezione.



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

### Art. 1 Disposizioni generali

La previsione contenuta nell'art. 1, per cui il Capo stabilisce **in via esclusiva** i principi fondamentali in materia di ineleggibilità, di incompatibilità e di sistema di elezione, è stata introdotta, secondo quanto risulta dagli atti parlamentari, al fine di evitare che sorgesse il dubbio che potessero "sopravvivere" in materia principi rinvenibili nella legislazione statale vigente, a limitazione degli interventi legislativi regionali. In sostanza il legislatore regionale non dovrà farsi carico, in tema di ineleggibilità e incompatibilità, di altri casi disseminati nella legislazione nazionale; eventualmente li potrà fare propri, adottandoli espressamente nella propria legge.

### Art. 2 Disposizioni di principio in materia di ineleggibilità

L'art. 2, comma 1, fa salve "le disposizioni legislative statali in materia di **incandidabilità** per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui casi sono state applicate misure di prevenzione".

Il testo sembra fare riferimento, senza citarla espressamente, alla legge 18 gennaio 1992, n. 16 "Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali", poi modificata dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 "Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario", cui la Lombardia ha dato a suo tempo attuazione con la legge 16 gennaio 1995, n. 6 "Norme di attuazione della legge 18 gennaio 1992, n. 16 e della legge 12 gennaio 1994, n. 30, concernenti la validità, la sospensione e la decadenza dalla carica dei consiglieri regionali".

La salvaguardia delle "disposizioni", da una parte potrebbe essere intesa che il legislatore statale si ritiene vincolato alla dizione testuale dell'art. 122 della Costituzione, che parla di "principi fondamentali" riferiti soltanto all'ineleggibilità e incompatibilità e non fa menzione dell'incandidabilità, per cui non gli sarebbe preclusa la normativa di dettaglio in tale ultima materia; dall'altra, può far sorgere il quesito se la legge regionale sia legittimata a normare fattispecie di "incandidabilità" aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore nazionale.

Per quanto riguarda le disposizioni che seguono, attinenti all'**ineleggibilità** ed elencate da singole lettere, si evidenzia che non prendono in considerazione gli assessori. Infatti questi non vengono eletti dal corpo elettorale ma sono nominati dal Presidente della Giunta, e pertanto nei loro confronti non si può parlare di ineleggibilità. Ovviamente quest'ultima rileva nel caso in cui gli assessori siano scelti



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

tra i consiglieri regionali, ma i principi fondamentali e le singole fattispecie stabilite dalle leggi regionali non dovrebbero riguardare, a rigore, gli assessori esterni.

Sempre all'**art. 2, comma 1, le lettere a), b), c)** non presentano novità di rilievo rispetto ai principi elaborati dalla giurisprudenza nel corso del tempo in tema di ineleggibilità sulla base delle fattispecie sancite dalla legge 154/1981.

La **lett. a)** prevede che l'ineleggibilità sussista "qualora le attività e 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". Inoltre dispone che le leggi regionali possano anche disporre in modo diverso "in relazione a peculiari situazioni delle Regioni". Quest'ultima previsione, in omaggio all'autonomia regionale, costituisce una novità di rilievo rispetto all'ordinamento vigente.

La **lett. b)** dispone espressamente che la causa di ineleggibilità possa essere rimossa anteriormente alla presentazione della candidatura e sancisce la salvaguardia del posto di lavoro del candidato che per superare la causa di ineleggibilità abbia dovuto "cessare dall'attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità" prima di candidarsi.

La **lett. c)** dispone la trasformazione le cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità "qualora ricorrano le condizioni (attinenti all'incompatibilità n.d.r.), previste dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b)". Il richiamo di tali ultime disposizioni sembrerebbe consentire al legislatore regionale di scegliere tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e disporre quali siano convertibili o meno in cause di incompatibilità.

La **lett. d)** specifica che spetta ai Consigli regionali "decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto". Analogo principio, per quanto attiene ai consiglieri regionali, si rinviene nell'art. 17 della legge 108/1968, ed è anche stata ripresa nello Statuto (art. 10, sesto comma), mentre il Regolamento interno determina la composizione dell'organo competente, nonché le modalità procedurali.

Nel caso di impugnativa giurisdizionale delle determinazioni consiliari, "L'esercizio delle rispettive funzioni (dei consiglieri e del presidente della Giunta eletto direttamente n.d.r.) è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi".

La **lett. e)** consente la **differenziazione** della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del **Presidente della Giunta e dei consiglieri**.



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

La lett. f) prevede **la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta eletto direttamente, "sulla base della normativa regionale adottata in materia"**.

La disposizione è stata molto "tormentata" nel corso dell'iter parlamentare. Un primo testo, inserito nell'art. 4, consentiva alle Regioni "la previsione della eventuale limitazione del numero dei mandati consecutivi del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente".

Il testo definitivo, che ha visto sul punto la convergenza di maggioranza e opposizione, ha stabilito invece l'ineleggibilità dopo due mandati.

La disposizione ha fatto sorgere dubbi di legittimità costituzionale anche nel rappresentante del Governo. Nel suo intervento al Senato del 20 aprile 2004, oltre a rilevare che la disposizione più correttamente avrebbe dovuto configurare un caso di "incandidabilità" (infatti, trattasi di situazione non rimuovibile prima della presentazione della candidatura, come negli altri casi di ineleggibilità), si è domandato se poteva interferire con la competenza statutaria regionale in tema di "forma di governo", nonché sulla competenza legislativa regionale in materia elettorale.

Secondo il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Brancher, "Il rinvio alla normativa regionale assicura pertanto la non immediata applicabilità della disposizione statale, che richiede l'intervento di diretta regolazione regionale. Questo intervento potrebbe limitarsi alla specificazione delle modalità operative o alla definizione della fase transitoria. In alternativa, potrebbe intendersi il rinvio alla normativa regionale quale condizione per l'effettivo dispiegarsi del limite dei mandati. In questa seconda eventualità sarebbe salvaguardata l'autonomia regionale costituzionalmente tutelata".

Ma proprio le possibili "letture" del testo potrebbero dar luogo ad impugnative regionali della legge avanti alla Corte costituzionale.

Inoltre, si potrebbe ritenere che il testo non "assicuri" la sua non immediata applicabilità anche nel caso di inerzia del legislatore regionale, anche se temporalmente ciò appare poco probabile. Infatti, il primo mandato computabile sarebbe quello relativo alle elezioni svolte in attuazione dell'art. 5 (disposizioni transitorie) della legge costituzionale 1/1999, né si può escludere anche l'interpretazione per cui vengano computati i due mandati successivi all'entrata in vigore della legge in esame.



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

### Art. 3 Disposizioni di principio in materia di incompatibilità

Analogamente alla previsione dell'art. 2., la **lett. a), comma 1, dell'art 3**, non presenta novità di rilievo rispetto ai principi elaborati dalla giurisprudenza nel corso del tempo in tema di incompatibilità sulla scorta delle fattispecie sancite dalla legge 154/1981 e consente casistiche differenziate "anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni".

In termini generali l'incompatibilità andrà sancita "in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta o dai consiglieri e altre situazioni o cariche, **comprese quelle elettive**, suscettibile di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva".

Si evidenzia che lo spettro delle scelte regionali si presenta alquanto discrezionale, considerato che i parametri suindicati hanno una portata molto ampia.

A proposito di incompatibilità concernente le cariche elettive, si rammenta che l'art. 122, secondo comma, della Costituzione, recita: "Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

La **lett. b)** dispone, sempre a livello di principio fondamentale, la "sussistenza di cause di incompatibilità **in caso di conflitto** tra le funzioni del presidente o degli altri componenti della Giunta regionale o dei consiglieri regionali e **le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali**. Come per la previsione della lettera precedente, sembra che il legislatore regionale abbia anche in questo caso un'ampia facoltà di scelta.

La **lett. c)** ripropone un caso che nella attuale legislatura era stato oggetto di dibattito soltanto a livello politico e che non trovava fin qui alcun riscontro nell'ordinamento. E' previsto che **il legislatore regionale possa stabilire l'incompatibilità tra la carica di consigliere e assessore**.

La **lett. d)** affronta l'incompatibilità nel caso di "**lite pendente**" tra l'eletto e la Regione, tenuto conto che le fattispecie previste dalla legge 154/1981 avevano dato luogo a notevoli problemi interpretativi e a diversi orientamenti della giurisprudenza.

**L'incompatibilità va prevista quando il soggetto "sia parte attiva della lite"**. In tale ipotesi non sembrerebbero esserci possibilità di "modulazione" di dettaglio da parte del legislatore regionale, in relazione a diverse tipologie o importanza delle liti.



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

Nel caso in cui **il soggetto non sia parte attiva della lite**, la previsione dell'incompatibilità può essere sancita **"esclusivamente"** nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato". Dagli atti parlamentari si ricava che il legislatore nazionale ha focalizzato l'attenzione, per quanto riguarda il passaggio in giudicato, sul contenzioso penale e ha voluto altresì evitare ipotesi di promozione da parte della Regione di giudizi "strumentali" al fine di ostacolare specifici candidati o eletti. In ogni caso, le scelte del legislatore regionale potrebbero non essere del tutto agevoli, soprattutto per quanto concerne il contenzioso civile, amministrativo, contabile e tributario.

Nel caso di carenza della legge regionale potrebbero sorgere complessi problemi interpretativi in ordine alla coesistenza nell'ordinamento della previsione concernente la "lite pendente" di cui all'art. 3, primo comma, n. 4) della legge 154/1981 e i "principi fondamentali" appena illustrati.

La **lett. e)**, analogamente a quanto previsto per l'ineleggibilità (vedi *supra*, osservazioni alla lett. d) dell'art. 2), si affida al Consiglio regionale la competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei consiglieri e del Presidente eletto direttamente e si garantisce l'esercizio delle rispettive funzioni fino alla pronuncia definitiva sui relativi ricorsi avanti alla magistratura.

Circa gli **assessori**, compresi quelli **esterni**, non dovrebbe essere preclusa in sede regionale l'individuazione di un organo regionale deputato alla valutazione di loro eventuali incompatibilità, soprattutto nel caso di previsioni sia di incompatibilità differenziate per assessori e consiglieri (vedi successiva lett. f)) sia di peculiari incompatibilità per i soli assessori esterni.

La **lett. f)** prevede espressamente la **possibilità di differenziare** le cause di incompatibilità riferite ai consiglieri, al Presidente e agli altri componenti della Giunta.

La **lett. g)** dispone soltanto il termine perentorio (30 giorni), decorrente dall'accertamento della causa di incompatibilità, entro il quale l'eletto deve o far cessare la causa che determina l'incompatibilità. Non è previsto alcun termine entro il quale il Consiglio deve esaurire i propri lavori concernenti la c.d. "verifica dei poteri".

### **Art. 4 Disposizioni di principio in materia di sistema di elezione**

La **lett. a) del primo comma dell'art. 4** si limita a stabilire che la Regione è tenuta alla "determinazione di un sistema elettorale che agevoli la **formazione di stabili maggioranze** nel Consiglio regionale e **assicuri la rappresentanza delle minoranze**".



## Consiglio Regionale della Lombardia

### Direzione di Progetto

Attuazione Titolo V Costituzione e legislazione attuativa

La **lett. b)** dispone la **contestualità** dell'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta eletto direttamente. Nel caso in cui quest'ultimo non sia eletto direttamente, la legge regionale è tenuta a prevedere un **termine tassativo, non superiore a 90 giorni** per l'elezione del Presidente e l'elezione o nomina degli assessori.

A proposito del termine si osserva che non viene disposta la decorrenza del termine stesso.

La **lett. c)**, concernente il **divieto di "mandato imperativo"**, estende sostanzialmente al Presidente della Giunta regionale e ai consiglieri regionali quanto sancito per i parlamentari dall'art. 67 della Costituzione, per cui "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Analoga disposizione è già presente nello Statuto (art. 7 ).

### 3. Il Capo II è costituito dal solo art. 5, e riguarda la durata degli organi elettivi.

La disposizione si limita a prevedere la durata quinquennale degli previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale".

Circa tale scioglimento, si evidenzia che non viene espressamente richiamato l'art. 126 della Costituzione.

A proposito della durata ordinaria, si ricorda che la Corte costituzionale (sentenze 196/2003 e 2/2004) ha ritenuto che le Regioni possano normare in ordine alla **prorogatio** degli organi, ma che tale previsione sia rimessa alla **fonte statutaria**, come parte della forma di governo regionale, analogamente a quanto previsto dagli artt. 61, secondo comma, e 77, secondo comma, che dispongono la **prorogatio** delle Camere.

Si segnala che la legge elettorale della Regione Toscana 13 maggio 2004, n. 25 prevede all'art. 3, comma 2, che "I consiglieri regionali e il Presidente della Giunta regionale entrano in carica all'atto della proclamazione e cessano le loro funzioni, rispettivamente, con la prima seduta del nuovo Consiglio e con la proclamazione del nuovo Presidente della Giunta regionale".

Alla data del 5 luglio 2004 non risulta che il Governo abbia impugnato la legge avanti alla Corte costituzionale.