Servizio Studi - Documentazione in materia regionale
Servizio Studi - Dipartimento istituzioni

21 settembre 2009

n. 206/0

Elezioni regionali e amministrative

A.C. 2669

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	A.C. 2669
Titolo	Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e norme transitorie per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010, nonché modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali
Iniziativa	Calderisi e altri
Iter al Senato	No
Numero di articoli	4
Date:	
Presentazione	30 luglio 2009
Assegnazione	14 settembre 2009
Commissione competente	I Commissione (Affari Costituzionali)
Sede	Sede referente
Pareri previsti	Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge interviene in materia di sistema elettorale regionale, provinciale e comunale.

L'**articolo 1** introduce un nuovo principio cui le Regioni devono attenersi nel disciplinare il sistema di elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale. Il principio concerne la riduzione della frammentazione della rappresentanza ed implica la previsione di una soglia di sbarramento per l'assegnazione dei seggi alle singole liste, pari ad almeno il 4 per cento su base regionale.

L'**articolo 2** reca una disposizione transitoria per le regioni a statuto ordinario, limitata all'anno 2010, che si applica qualora le regioni non abbiano dato attuazione al principio di cui all'articolo 1. La norma dispone l'esclusione dall'assegnazione dei seggi delle liste circoscrizionali e regionali che non abbiano ottenuto almeno il 4 per cento dei voti validi su base regionale.

L'**articolo 3** detta una disciplina volta ad escludere, nei casi in cui lo statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale, l'applicazione delle disposizioni della normativa elettorale che prevedono, a determinate condizioni, un aumento del numero dei consiglieri regionali.

L'**articolo 4** estende la soglia di sbarramento del 4 per cento alle elezioni dei consigli dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei consigli provinciali.

Relazioni allegato

Il progetto di legge di iniziativa parlamentare è corredato della relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge risulta necessario in quanto la proposta incide su materie regolate da norme di rango legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli **articoli 1, 2 e 3** intervengono in materia di sistema elettorale regionale.

L'**articolo 122, primo comma, Cost.** prevede che 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.

L'**articolo 1** introduce un nuovo principio in materia di sistema elettorale regionale.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 50/2005**, ha rilevato che «la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività.» Richiamando questa decisione, la successiva **sentenza n. 336/2005** ha sottolineato che «l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere "di rigidità e di universalità" ...- non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano.»

Nella recente **sentenza n. 237/2009**, la Corte, confermando la propria precedente giurisprudenza, ha rilevato che il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma «risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (nello stesso senso, fra le altre, cfr. sentenza n. 430/2007).

L'**articolo 2** prevede una disciplina transitoria, limitata all'anno 2010, da applicarsi qualora le regioni non abbiano dato attuazione con propria legge al principio della soglia minima di sbarramento introdotto dall'articolo 1.

Con specifico riferimento alla **materia elettorale**, non si rinviene pronunce della Corte costituzionale sugli ambiti di intervento del legislatore statale al fine di garantire l'effettiva applicazione dei principi posti.

In **ambiti diversi da quello elettorale**, la giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del titolo V era orientata, nelle materie di competenza concorrente, nel senso dell'ammissibilità di una disciplina statale di dettaglio "cedevole", ossia applicabile fino all'emanazione di una diversa disciplina regionale (cfr., fra le altre, sentenza n. 214/85).

Dopo la riforma del titolo V, la Corte costituzionale ha ammesso, a specifiche condizioni, disposizioni di questo tipo, purché fossero sorrette dall'esigenza di perseguire finalità di tutela dell'unitarietà dell'ordinamento.

Si segnala al riguardo la **sentenza n. 303/2003**, nella quale la Corte costituzionale ha enucleato per la prima volta il principio della cd. attrazione in sussidiarietà. Nella citata sentenza, la Corte, da un lato, ha rilevato che «l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente», dall'altro, ha riconosciuto che «tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative ... La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.»

Sulla punto è intervenuta anche la **sentenza n. 196/2004**, sul condono edilizio straordinario. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che «in considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio

potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina» statale introdotta dalla normativa impugnata.

La medesima sentenza ha inoltre ritenuto incongruo, rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, la fissazione di un termine di 60 giorni per l'emanazione della normativa regionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva tale termine e rimettendo al legislatore statale la fissazione di un termine congruo per il legislatore regionale.

In materia elettorale, si ricorda altresì che, nel corso della XIV legislatura, in data 5 novembre 2002, il **Presidente della Repubblica ha rinviato** alle Camere una legge che estendeva ai consiglieri regionali una disposizione statale in materia di incompatibilità dei sindaci, dei presidenti delle province e dei consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali, «fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali che verranno emanate in materia». Nel caso di specie, risultava ancora *in itinere* il disegno di legge sulla definizione dei principi fondamentali in materia di incompatibilità.

Con riferimento all'**articolo 3**, l'intervento legislativo viene motivato dall'esigenza di superare un contrasto tra previsione statutaria sulla determinazione del numero dei consiglieri regionali e legge elettorale regionale. Tale contrasto potrebbe dar luogo ad un vizio di legittimità della normativa elettorale, come tale rilevabile in sede di giudizio di fronte alla Corte costituzionale.

Deve in proposito essere valutata la congruità dell'utilizzo dello strumento della legge ordinaria in un ambito, quale quello della legislazione elettorale di dettaglio, riservato alla competenza regionale, al fine di risolvere un contrasto tra statuto e legge regionale.

L'**articolo 4** è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di **legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non ci sono all'esame progetti di legge in materia.

Si segnalano, tuttavia, due progetti di legge di iniziativa parlamentare - A.C. 1906 (Ceroni) e A.C. 418 (Contento) - recanti, tra l'altro, l'innalzamento al 5 per cento della soglia minima per la elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e per l'elezione del consiglio provinciale (l'A.C. 1906 solo per le elezioni comunali, l'A.C. 418 per entrambe le elezioni).

Formulazione del testo

Con riferimento all'**articolo 3**, si osserva che:

- al comma 1, sarebbe opportuno aggiungere la parola: «fisso», dopo la parola «numero», al fine di evitare l'applicazione della norma in quelle regioni i cui statuti prevedono la possibilità della salvaguardia degli effetti della legge elettorale;
- al comma 1, la disposizione sull'aumento del numero dei seggi assegnati al consiglio dovrebbe essere correttamente individuata nell'articolo 15, tredicesimo comma, L. 108/1968, anziché nel quindicesimo comma;
- più in generale, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare il divieto di assegnazione dei seggi in sovrannumero evitando il riferimento specifico alle disposizioni della legge n. 108/1968, dal momento che alcune regioni hanno 'riscritto' o richiamato in vario modo nella propria legge le disposizioni della legge n. 108/1968;
- al comma 2, il rispetto del numero dei seggi previsti dallo statuto regionale e, contestualmente, il rispetto del numero dei seggi spettanti alla maggioranza sulla base delle normative elettorali potrebbe determinare incertezze in sede di assegnazione dei seggi, in considerazione della necessità, per garantire la maggioranza richiesta, di procedere alla 'revoca' di un certo numero di seggi già assegnato nelle circoscrizioni.

**SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO ISTITUZIONI –
SEZIONE AFFARI REGIONALI**

☎ 066760-3855 – ✉ st_istituzioni@camera.it

☎ 066760-9265 – ✉ st_regioni@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: re0101_0.doc