

SCHEMA ATN

ANALISI TECNICO NORMATIVA

Proposta di legge n. 250/2024 (Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 – “Statuto della Regione Marche”)

ELEMENTI DI ANALISI

CONTENUTI

<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea e con l'ordinamento internazionale</p>	<p>La proposta di legge appare compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea e internazionale.</p>
<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con il quadro normativo nazionale e con i principi costituzionali</p>	<p>L'intervento risulta compatibile l'articolo 123 della Costituzione, il quale prevede che ciascuna Regione debba dotarsi di uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.</p> <p>La Regione Marche si è dotata del proprio statuto con la legge regionale 8 marzo 2005, n. 1. Tale Statuto per quanto di interesse rispetto alla proposta, all'articolo 18 rubricato “Autonomia del Consiglio – Assemblea legislativa” attribuisce allo stesso organo piena autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria e contabile nel rispetto del medesimo statuto, delle leggi e dei regolamenti interni.</p> <p>La proposta di legge interviene sugli articoli 13 e 22 dello statuto regionale prevedendo rispettivamente la decadenza da componente dell'Ufficio di Presidenza e da Presidente e Vicepresidente delle commissioni assembleari permanenti di coloro che cessano di far parte del Gruppo consiliare al quale appartenevano al momento dell'elezione, ad esclusione dei casi in cui la cessazione è deliberata dai gruppi di provenienza o nelle ipotesi di scioglimento o fusione con altri Gruppi consiliari.</p> <p>Tali modifiche, come descritto nella relazione illustrativa alla proposta di legge, si conformano ad analoghe disposizioni contenute negli articoli 13 (Cessazione dalle cariche del Consiglio di Presidenza) e 27 (Elezione dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni) del regolamento del Senato della Repubblica. L'articolo 13, comma 1-bis, in particolare dispone che: “I componenti del Consiglio di Presidenza che cessano di far parte del Gruppo parlamentare di appartenenza decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano mai al Presidente del Senato.”.</p> <p>L'articolo 27, comma 3-bis, dispone che: “I componenti dell'Ufficio di Presidenza che cessano di far parte del Gruppo al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari.”.</p> <p>Le previsioni hanno l'obiettivo di disincentivare la mobilità parlamentare nel Senato della Repubblica e, secondo quanto sostenuto da parte della dottrina, la ratio di questa forma di “sanzione” risiederebbe nel considerare il Parlamento italiano</p>

come “gruppo-centrico” in considerazione del collegamento diretto tra la carica attribuita (per elezione) al senatore e la sua appartenenza a un determinato gruppo (e non in quanto parlamentare singolo). Infatti, l'applicazione della “sanzione” viene esclusa quando il cambiamento di Gruppo non rappresenta una scelta volontaria del senatore bensì la conseguenza di un provvedimento di espulsione adottato dal Gruppo stesso ovvero consegua allo scioglimento o fusione con altri gruppi.

Il primo aspetto che viene in considerazione è quello relativo alla compatibilità con il principio costituzionale del divieto di mandato imperativo riconosciuto dall'articolo 67 della Costituzione per i soli membri del Parlamento.

L'interpretazione del principio del divieto di mandato imperativo è stata fornita dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 14/1964 che ne ha individuato il nucleo essenziale: “Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”.

Con la sentenza n. 207/2021 la Corte costituzionale ha precisato che l'articolo 67 della Costituzione spiega i propri effetti non solo sul rapporto fra elettori ed eletti, ma anche sulla relazione tra il singolo parlamentare e il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza. Come in tutti quelli di derivazione liberale, anche nel nostro ordinamento costituzionale - che pure, all'articolo 49 della Costituzione, sottolinea il ruolo essenziale dei partiti per la determinazione della politica nazionale - la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli - da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale - idonei a incidere giuridicamente sullo status del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo. Se può certamente accadere (e di regola accade) che, in riferimento all'esercizio del mandato, vengano di fatto stipulati accordi, impartite istruzioni o fatti valere vincoli di fedeltà, generalmente disciplinati da regole di matrice privatistica, attinenti alla normazione interna agli stessi partiti o gruppi parlamentari di riferimento, tuttavia, proprio in forza di quanto disposto dall'articolo 67, tali accordi, istruzioni e vincoli non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare. Il significato della disposizione costituzionale non risiede, perciò, nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l'adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo. La funzione di garanzia dell'articolo 67 si rivela, invece, nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo status del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato.

La nozione di “conseguenze a carico del parlamentare” citata nella sentenza della Corte costituzionale n. 14/1964 sopra richiamata non trova una espressa definizione. Tuttavia, dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa si evince ciò che deve essere necessariamente assicurato al parlamentare, ovvero il libero esercizio del mandato ricevuto dagli elettori, pur conservando verso gli stessi la responsabilità politica, ivi compresa la libertà di far venir meno l'appartenenza dell'eletto alla lista o alla coalizione originaria di appartenenza.

Si ritiene che per il regolamento del Senato della Repubblica non si pongano problemi in ragione della “autodichia parlamentare” che, quale espressione della autonomia delle Camere di cui all'articolo 64 della Costituzione, è una prerogativa esclusiva del Parlamento nazionale, e non compete, invece, ai consigli regionali.

La Corte costituzionale inoltre, nella sentenza n. 154/1985, ha ritenuto inammissibile il sindacato di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari. In sede di discussione della proposta di inserimento del comma 1 bis dell'articolo 13 del regolamento del Senato della Repubblica, è stato evidenziato che la “decadenza dei rappresentanti con cariche negli Uffici di Presidenza delle Commissioni, dei Vice Presidenti e dei Segretari dell'Assemblea è indotta semplicemente dall'esigenza fondamentale e imprescindibile di garantire il rapporto tra maggioranza e opposizione e, quindi, la proporzionalità su cui si fonda

	<p>l'intera operatività del Senato in sede sia di Commissione, che di Assemblea". Nel dibattito che ha preceduto l'approvazione di tale riforma sono state prospettate due tesi. Una prima lettura ha evidenziato il rischio di elusione dell'articolo 67 in quanto ne deriverebbe il rafforzamento dei partiti, nonché dei gruppi che ne costituiscono l'espressione parlamentare, con la conseguente ingerenza sul parlamentare dissidente che subirebbe la privazione delle strutture logistiche e delle risorse a garanzia del più efficiente svolgimento del mandato. La seconda lettura prospettata ritiene, invece, che la riforma introduce norme volte a garantire il più corretto esercizio del mandato senza intervenire sul nucleo essenziale del principio di cui all'articolo 67, inteso quale perdita della carica di parlamentare in ragione delle opinioni espresse nell'esercizio del mandato.</p> <p>L'intervento di modifica dello Statuto regionale può essere, quindi, ritenuto, per alcuni aspetti, compatibile con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale.</p>
<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con lo Statuto regionale</p>	<p>La relazione illustrativa alla proposta dichiara che l'intento delle modifiche è quello di disincentivare la mobilità consiliare tra i gruppi.</p> <p>L'articolo 16 dello Statuto regionale ha esteso ai consiglieri regionali il principio costituzionale del divieto di mandato imperativo riconosciuto dall'articolo 67 della Costituzione per i soli membri del Parlamento.</p> <p>Gli statuti delle altre Regioni non contengono disposizioni analoghe a quella oggetto della presente proposta, mentre tra i regolamenti interni dei consigli regionali soltanto quello della Regione Toscana, in attuazione dell'articolo 14, comma 3-bis, dello Statuto, all'articolo 4, commi 3 e 4, dispone "che i componenti dell'ufficio di presidenza, ad eccezione del Presidente, decadono altresì dalla carica nei casi di riduzione della consistenza numerica del gruppo consiliare di appartenenza di almeno la metà dei componenti oppure di cambiamento dell'appartenenza del gruppo consiliare alla maggioranza o alle minoranze. Il verificarsi di una delle situazioni di cui al comma 3 determina la decadenza di diritto dalla carica di componente dell'ufficio di presidenza. La relativa sostituzione è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio che provvede ad integrare la composizione dell'ufficio di presidenza, potendo anche riconfermare il componente decaduto".</p> <p>Le modifiche apportate dalla proposta allo Statuto regionale non sembrano armonizzarsi perfettamente con la norma dello stesso statuto che stabilisce il divieto di mandato imperativo, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa.</p> <p>In ordine alla composizione dell'Ufficio di Presidenza (compreso in particolare il Presidente) si evidenzia che la sua formazione, a differenza di quella delle commissioni permanenti di cui al comma 4 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, è indipendente dalla corrispondenza ai gruppi, poiché l'elezione dei suoi componenti avviene sulla base del maggior numero di voti ottenuti in seno all'Assemblea, nel rispetto della necessaria rappresentanza di maggioranza e minoranza, secondo quanto previsto dall'articolo 13 dello stesso Statuto. La modifica proposta all'articolo 1, facendo riferimento al "Gruppo consiliare al quale apparteneva al momento dell'elezione", anziché alla componente di maggioranza o minoranza del gruppo, non sembra coordinarsi con l'attuale formulazione del medesimo articolo 13.</p> <p>Peraltro, con riferimento alle ipotesi di cessazione dal gruppo di provenienza deliberata dallo stesso, si potrebbe ugualmente verificare l'eventualità che, all'interno dell'Ufficio di Presidenza o delle Commissioni, venga meno l'originaria e necessaria rappresentanza di entrambe le componenti di maggioranza e minoranza.</p>

<p>Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti regionali vigenti</p>	<p>Sempre in ordine alla composizione dell'Ufficio di Presidenza (compreso in particolare il Presidente) si ribadisce che la sua formazione, a differenza di quella delle commissioni permanenti di cui al comma 2 dell'articolo 23 dello Statuto regionale, è indipendente dalla sua corrispondenza ai gruppi, in quanto si basa sul maggior numero di voti ottenuti in seno all'Assemblea, nel rispetto della necessaria rappresentanza di maggioranza e minoranza, secondo quanto disposto dall'articolo 8 del regolamento interno del Consiglio regionale. La modifica proposta all'articolo 1, facendo riferimento al "Gruppo consiliare al quale apparteneva al momento dell'elezione", anziché alla componente di maggioranza o minoranza del gruppo, non sembra coordinarsi con l'attuale formulazione del medesimo articolo 8.</p> <p>Peraltro, con riferimento alle ipotesi di cessazione dal gruppo di provenienza deliberata dallo stesso, anche in tali casi si potrebbe verificare l'eventualità che, all'interno dell'Ufficio di Presidenza o delle Commissioni, venga meno l'originaria e necessaria rappresentanza di entrambe le componenti di maggioranza e minoranza.</p>
<p>Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa</p>	<p>Si modifica lo Statuto in conformità alla procedura prevista dall'articolo 123 della Costituzione.</p>
<p>Verifica dell'esistenza di proposte normative in materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter</p>	<p>Risultano attualmente all'esame del Consiglio-Assemblea legislativa regionale le seguenti proposte di legge di modifica della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche): n. 3/20; n. 9/20; n. 80/21; n. 146/22; n. 191/23; n. 236/23; n. 255/24.</p>

Relazione tecnico-finanziaria sulla proposta di legge statutaria n. 250/24

“Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005 n. 1 (Statuto della Regione Marche)”

Articolo 1

(Modifica all'articolo 13 della legge statutaria 1/2005)

La disposizione modifica l'articolo 13 dello Statuto regionale, prevedendo la decadenza dall'incarico nei casi in cui i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio-Assemblea legislativa regionale cessano di far parte del gruppo al quale appartenevano al momento dell'elezione. tale previsione non trova applicazione nel caso in cui la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi consiliari.

La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 2

(Modifica all'articolo 22 della legge statutaria 1/2005)

La disposizione modifica l'articolo 22 dello Statuto regionale, applicando la previsione di decadenza prevista nell'articolo 1 anche ai Presidenti e ai Vicepresidenti delle commissioni consiliari permanenti.

La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 3

(Invarianza finanziaria)

L'articolo dichiara l'invarianza finanziaria del provvedimento.

Articolo 4

(Decorrenza delle disposizioni)

L'articolo disciplina la decorrenza delle disposizioni previste della proposta di legge, specificando che gli articoli 1 e 2 si applicano a decorrere della legislatura successiva all'entrata in vigore della stessa legge.

La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.