

di Daria Perrone
dottoranda di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali”
presso l’Università di Pisa

CORTE COSTITUZIONALE: sentenza 143/2010 (G. U. 28/04/2010)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Elezioni - Incompatibilità ed ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità della carica di deputato regionale con quella sopravvenuta di assessore di un Comune di grandi dimensioni - Omessa previsione - Eccezione di inammissibilità per genericità delle censure – Reiezione - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alle altre Regioni - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione derivante dal cumulo delle due cariche - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure.

Atti oggetto del giudizio:

Art. 29, l. reg. Sicilia 20.03.1951, come modificata dalla l. reg. Sicilia 5.12.2007, n. 22

Parametri costituzionali:

Art. 3 Cost.

Art. 51 Cost.

Art. 97 Cost.

Art. 122 Cost.

Art. 5, Statuto reg. Sicilia

(1) È incostituzionale la mancata previsione dell’incompatibilità tra l’ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un comune con popolazione superiore a ventimila abitanti, in quanto sussistono delle ragioni che ostano all’unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale che potrebbero ripercuotersi sull’efficienza e sull’imparzialità delle funzioni politico – amministrative delle istituzioni locali.

Con la sentenza 143/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della l. reg. sic. 20.03.1951, n. 29 (“elezione dei deputati all’assemblea regionale siciliana”), così come modificata dalla l. reg. 5.12.2007, n. 22 (“norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali”), nella parte in cui non prevede l’incompatibilità tra l’ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

La sentenza in rassegna si può collocare nel solco della copiosa giurisprudenza costituzionale circa gli istituti dell’ineleggibilità e dell’incompatibilità alle cariche elettive ed affronta la tematica concernente i limiti della potestà legislativa in materia elettorale spettante alle Regioni, con particolare riguardo, alla Regione Sicilia. La potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa,

è titolare di una potestà legislativa di tipo primario¹, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello Statuto. Infatti, secondo la Corte *“la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale”*². Poiché manca a tutt'oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale. In particolare, la legislazione delle Regioni a statuto speciale incontra in particolare un preciso limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale in base all'art. 51 Cost., quale garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (*ex art. 2 Cost.*)³. La giurisprudenza costituzionale ha, peraltro, più volte precisato che il riconoscimento di tale limite non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi *“di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza”*⁴. Lo stesso limite vale anche nel caso in cui la legislazione regionale tenda ad ampliare (e non a ridurre) il diritto di elettorato passivo per una categoria di soggetti, dal momento che anche una disciplina di questo tipo comprime indirettamente l'accesso alle cariche di altri soggetti interessati⁵. Il principio di uguaglianza tra i cittadini nella possibilità di accesso alle cariche pubbliche esige che la determinazione dei requisiti a tal fine prescritti, sia attuata sul piano nazionale in condizioni di parità, salvo il caso in cui una diversità di disciplina sia giustificata da situazioni speciali regionali. In entrambi questi casi, la Corte ha ritenuto che discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, ma solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari locali idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate. Pertanto, nell'esercizio di una competenza legislativa come quella prevista dallo statuto siciliano, in astratto, si potrebbero anche diversificare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, ma occorre che ciò avvenga sulla base di condizioni peculiari locali, che quindi *“debbono essere congruamente e ragionevolmente*

¹ Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell'Assemblea regionale è più ampia rispetto a quella relativa alle elezioni degli enti locali (così C. cost. sent. n. 162/1985 in *Foro it.*, 1986, I, 357, C. cost. sent. n. 20/1985 in *id.*, 1986, I, 376 e C. cost. sent. n. 20/1985, in *id.*, 1986, I, 376).

² C. cost. sent. n. 288/2007, in *Foro it.*, 2007, I, 3337.

³ Cfr. *ex plurimis*, C. cost. sent. n. 25/2008 in *Foro it.*, 2008, I, 1045, n. 288/2007 *cit.* e n. 539/1990 in *Cons. Stato*, 1990, II, 1775 (nel caso di specie, la Corte ritenne infondata la questione di legittimità di una legge della Regione Sicilia nella parte in cui prevede la ineleggibilità a consigliere comunale e provinciale del personale che riveste funzioni direttive negli uffici o nelle sezioni circoscrizionali di collocamento in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost.).

⁴ C. cost. sent. n. 235/1988, in *Foro it.*, 1988, I, 1799.

⁵ In tal senso, v. C. cost. sent. n. 84/1994 in *Quaderni regionali*, 1994, 545, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. sic. 14.10.1993, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., in quanto stabilisce l'incompatibilità alla nomina di deputato regionale siciliano di coloro che ricoprono la carica di presidente o assessore di provincia o di sindaco o assessore di un comune con più di cinquantamila abitanti, discostandosi, senza che sussista un'idonea giustificazione basata una speciale situazione regionale, dalla disciplina di cui all'art. 4, l. 23.4.1981, n. 154, vigente per tutte le altre Regioni del territorio nazionale.

apprezzati[e] dal legislatore siciliano”⁶.

Ciò premesso, per poter valutare il significato e la portata dell'intervento ablativo della Consulta, occorre però preliminarmente valutare il quadro normativo di riferimento, anteriormente alle modifiche introdotte nel 2007. L'art. 8, l. reg. sic. 29/1951, prevede che siano ineleggibili alla carica di deputato regionale anche “*i Sindaci e gli Assessori dei Comuni con popolazione superiore a 40 mila abitanti o che siano capoluoghi di Provincia regionale o sedi delle attuali Amministrazioni straordinarie delle Province, nonché i Presidenti e gli Assessori di dette amministrazioni*”. Parallelamente, l'art. 62 della medesima legge prevedeva che “*l'ufficio di deputato regionale (fosse) incompatibile con gli uffici e con gli impieghi*” sopraindicati. La riforma del 2007 ha fatto però venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, permettendo, quindi, che la successiva assunzione di incarichi amministrativi locali da parte di un deputato regionale non comportasse più una incompatibilità sopravvenuta per la carica di deputato regionale. Non vi è dubbio che, abrogando l'art.62, l. reg. sic. 29/1951, ed in particolare la previsione della incompatibilità sopravvenuta per avere il deputato regionale assunto durante il suo mandato l'incarico di sindaco o di assessore comunale, il legislatore siciliano ha preso le distanze da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico nazionale, dato che nella legislazione nazionale relativa alle Regioni ordinarie emerge, invece, la regola del parallelismo tra cause di incompatibilità e cause di ineleggibilità sopravvenute.

Resta allora da verificare se, nel caso in esame, il cumulo tra l'ufficio regionale e quello comunale violi i principi tutelati dall'art. 97 Cost. del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione e dall'art. 51 Cost., dato che, in tal caso, in assenza di condizioni peculiari locali, il legislatore siciliano avrebbe omesso di assicurare il parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità sopravvenute, in conformità con quanto previsto invece dalla legislazione nazionale. Come in precedenza aveva già avuto modo di affermare la Corte costituzionale sussistono delle “*ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale*”⁷ che potrebbero ripercuotersi sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni politico – amministrative delle istituzioni locali. Dunque, la Corte ha individuato una presunzione *iuris ed de iure* circa il pregiudizio sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, onde per cui il co-esercizio delle cariche in questione è da escludere, pena la violazione dei principi costituzionali. In conformità con tale precedente indirizzo giurisprudenziale, anche nel caso di specie, la Corte ha ritenuto, quindi, incostituzionale la mancata previsione dell'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un comune, per violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., della parità di accesso all'elettorato passivo in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale ex art. 51 Cost., del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Daria Perrone

⁶ C.cost. sent. 276/1997, in *Foro it.*, 1997, I 2735.

⁷ C. cost. sent. n. 201/2003, in *Giust. civ.*, 2003, I, 2024. Con tale sentenza, per lo più citata quale modello negativo di *drafting* processuale (in materia, v. CAIANIELLO, in AA.VV., *Il «drafting» delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. scienza ammin.*, 1999, fasc. 1, 15 ss), la Consulta si è pronunciata in tema di incompatibilità dei sindaci e degli assessori alla carica di consigliere regionale, con riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 65, d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (“*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”).