

In materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali

Corte costituzionale, 7 novembre 2011, n. 294

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale promosso dal Tribunale di Palermo avverso la legge della Regione Sicilia 5 dicembre 2007, n. 22, recante "Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali".

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 16 luglio 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 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 presidente o assessore della Provincia regionale, e dell'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza». Le due questioni si riferiscono entrambe agli artt. 3, 51 e 97 Cost. e all'art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Tali disposizioni, secondo il ricorrente contrastano con alcuni principi enunciati dalla legge statale n. 165 del 2004 che costituiscono espressione dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. e che in quanto tale vincolano non solo le Regioni ordinarie ma anche quelle a statuto speciale. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, tutte le Regioni sono tenute a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di ineleggibilità e quelle di incompatibilità, pena la violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

Argomentazioni della Corte:

La Corte prima di esaminare il merito delle questioni sollevate, sottolinea l'opportunità di richiamare le recenti modificazioni operate dal legislatore siciliano in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali.

Anteriormente alle modifiche introdotte nel 2007, la legge regionale n. 29 del 1951 prevedeva, all'art. 8, comma 1, alinea 4, che fossero ineleggibili alla carica di deputato regionale «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». Al tempo stesso, l'art. 62, comma 3, della medesima legge stabiliva che «l'ufficio di deputato regionale è incompatibile con gli uffici e con gli impieghi» indicati, tra l'altro, nel comma 1 dell'art. 8.

La legge regionale n. 22 del 2007 ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951 e ha fatto venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità. Per quanto riguarda gli amministratori locali, sono ineleggibili a deputato regionale «a) i presidenti e gli assessori delle province regionali; b) i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione». Tuttavia, l'abrogazione del menzionato art. 62 ha fatto venir meno le corrispondenti ipotesi di incompatibilità.

Il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 23 gennaio 2009 (reg. ord. n. 185 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, «così come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un comune» di grandi dimensioni. Con sentenza n. 143 del 2010, questa Corte ha dichiarato fondata la questione, ripristinando il parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità in riferimento al cumulo tra la carica di deputato regionale e la carica di amministratore comunale.

In pendenza del giudizio di costituzionalità deciso con la sentenza n. 143 del 2010, il legislatore siciliano, con legge regionale n. 8 del 2009, ha nuovamente modificato la legge regionale n. 29 del 1951, intervenendo sulla disciplina del termine per esercitare il diritto di opzione nell'ipotesi di incompatibilità accertata in sede giudiziale.

Prima della modifica, l'art. 10-sexies della legge regionale n. 29 del 1951 stabiliva che «I deputati regionali per i quali esista o si determini, nel corso del mandato, qualcuna delle incompatibilità previste nella Costituzione, nello statuto e negli articoli del presente Capo debbono, nel termine di trenta giorni dall'insediamento o, nel caso di incompatibilità sopravvenuta, dall'inizio dell'esercizio delle funzioni, optare fra le cariche che ricoprono ed il mandato ricevuto, determinando la cessazione dell'incompatibilità stessa. Scaduto tale termine senza che l'opzione sia stata esercitata, s'intendono decaduti dalla carica di deputato».

A seguito dell'adozione della legge regionale n. 8 del 2009, l'art. 10-sexies della legge regionale n. 29 del 1951 prevede che «1. I ricorsi o i reclami relativi a cause di ineleggibilità o di incompatibilità, ove presentati all'Assemblea, sono decisi secondo le norme del suo Regolamento interno. 1-bis. Nel caso in cui venga accertata l'incompatibilità, dalla definitiva deliberazione adottata dall'Assemblea, decorre il termine di dieci giorni entro il quale l'eletto deve esercitare il

diritto di opzione a pena di decadenza. Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza. 1-ter. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 1-bis si applicano anche ai giudizi in materia di incompatibilità in corso al momento di entrata in vigore della presente legge e non ancora definiti con sentenza passata in giudicato».

Nel merito, la questione relativa alla legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», è fondata.

La Corte ha affermato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le Regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti».

Le medesime conclusioni si applicano alla questione oggetto del presente giudizio. L'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità.

Le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte.

Se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, a fortiori, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Ne discende che la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Parimenti fondata è la questione riguardante l'art. 10-sexies, comma 1-bis, della citata legge n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

A seguito della modifica apportata dalla legge regionale n. 8 del 2009, il termine previsto dall'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale n. 29 del 1951 può vanificare il divieto di cumulo tra la carica di deputato regionale e altre cariche elettive considerate incompatibili dall'ordinamento, in quanto consente all'eletto di cumulare le cariche fino al momento, indeterminato nel quando, del passaggio in giudicato della sentenza.

Proprio per evitare ciò, le norme statali che regolano l'accertamento in via giudiziale delle incompatibilità stabiliscono – sia per quanto riguarda i consiglieri regionali (art. 7, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154, «Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale»), sia per ciò che concerne gli amministratori locali (art. 69, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») – che il termine di dieci giorni per l'esercizio del diritto di opzione decorre dalla notifica del ricorso.

Il giudice costituzionale ha affermato, con riferimento a una norma statale in tema di incompatibilità tra cariche elettive, la necessità «di rimuovere la causa d'incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso di cui all'art. 9-bis del d.P.R. n. 570 del 1960, per assicurare un equilibrio fra la ratio giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 160 del 1997, nonché sentenza n. 235 del 1989). Il termine previsto dall'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale siciliana n. 29 del 1951 non rispetta il criterio della ragionevole brevità.

Non si può invocare, a difesa della norma censurata, l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 165 del 2004, che, ai fini dell'esercizio del diritto di opzione tra cariche incompatibili, stabilisce il principio della «fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni».

La norma statale non fa riferimento – come sostenuto da una delle parti private – all'accertamento giudiziale, bensì a quello amministrativo, compiuto dall'organo elettivo di cui l'interessato è componente. Se così non fosse, e si dovesse attendere l'accertamento giudiziale di un fatto – essere eletti in una assemblea rappresentativa – che è di tutta evidenza e ha carattere notorio, sarebbe leso il principio sopra illustrato del parallelismo tra ineleggibilità e incompatibilità, con conseguente violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Infatti, una persona che non avrebbe potuto essere eletta resterebbe titolare dell'organo, svolgendone le relative funzioni, fino al passaggio in giudicato della sentenza che ne dichiara l'incompatibilità.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 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 presidente e assessore di una Provincia regionale;

b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».