

Una questione di costituzionalità ad oggi non risolta: l'incerta dimensione dei limiti della potestà legislativa delle Regioni speciali in riferimento all'ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali

di Maria Letteria Quattrocchi

1. Premessa

Il ricorso promosso dinanzi al Tribunale di Palermo alla fine del 2008 da Antonino Reitano, primo dei non eletti all'Assemblea regionale siciliana, candidato del partito UDC, costituisce un'ulteriore occasione per riflettere sull'antica ma ancora attuale *querelle* relativa all'incerta dimensione dei limiti della potestà legislativa piena delle Regioni speciali, con particolare riguardo alla materia elettorale. In tale ricorso, infatti, si sostiene l'incostituzionalità della legge regionale siciliana n. 29 del 1951, così come modificata dalla successiva legge n. 22 del 2007, relativa alla ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore¹. Il Tribunale di Palermo avrebbe dovuto accertare l'intervenuta decadenza di Giovanni Ardizzone dalla carica di deputato della Regione siciliana, per sopravvenuta incompatibilità, nel caso specifico, con la carica di vicesindaco del Comune di Messina², considerando il ricorrente irragionevole, anche a seguito dell'approvazione della legge cost. n. 2/2001, che una medesima persona possa svolgere la duplice funzione di consigliere regionale e di amministratore di un Comune di grandi dimensioni. Secondo il ricorso, la mancata previsione della incompatibilità suddetta, contrasterebbe con gli art. 3, 51 e 97 della Costituzione, poiché determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla normativa nazionale, non essendo possibile individuare alcuna delle eccezioni espresse dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 84 del 1994 e n. 288 del 2007. Tali decisioni citate nell'ordinanza, di cui si dirà in seguito, sembrano infatti circoscrivere ampiamente la potestà legislativa piena delle Regioni a statuto speciale, fino al punto che diventa quasi un onere per la Regione giustificare le possibili deroghe alla disciplina statale, venendo meno lo scudo protettivo della specialità su alcuni profili generali della materia elettorale³. Il Tribunale ha sollevato la questione, il nucleo della quale si ritrova nella ricostruzione per cui la lacuna legislativa denunciata, infatti, non sarebbe logicamente accettabile, poiché non conforme ai principi fondamentali statuiti dall'art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 165 del 2004. Quest'ultima, infatti, fungerebbe anche da disciplina generale dell'ordinamento della Repubblica, laddove statuisce la conversione delle cause di ineleggibilità, verificatesi successivamente alla elezione regionale, in cause di

¹ L'ordinanza del Tribunale che solleva la questione di costituzionalità è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 27 dell'8 luglio 2009, reg. ord. n. 185. È singolare che il Tribunale faccia genericamente riferimento ad "altri motivi" per cui lo stesso ricorrente propone la questione di legittimità costituzionale, senza però enunciarli.

² Si dà per scontato che il resistente preferisca la carica fiduciaria di vicesindaco, senza tenere in debito conto che, a seguito dell'accoglimento della questione, dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte decorrerebbero i termini per l'opzione alla carica di deputato regionale, con decadenza da quella di vicesindaco.

³ La dottrina sottolinea che le leggi statutarie delle Regioni speciali sarebbero espressione di un grado minore di autonomia rispetto agli Statuti ordinari: v., tra gli altri, M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali* e A. CARBONE, *Quanti Statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, 21 ss.

incompatibilità⁴. Inoltre, secondo quanto indicato al punto 3 dell'ordinanza, l'omessa previsione dell'incompatibilità determinerebbe la lesione del principio del buon andamento del Consiglio regionale, a causa del conflitto di interessi tra l'esercizio delle funzioni di deputato regionale e quelle di amministratore di un Comune di grandi dimensioni⁵.

2. Cenni sulla storia delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità

Prima di esaminare la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Palermo, è necessario sottolineare non solo che la distinzione generale tra incompatibilità ed ineleggibilità, pur lineare sotto il profilo teorico, appare alquanto oscura nella pratica applicazione, ma anche che il trascorrere degli anni non ha cancellato la principale differenza tra ineleggibilità ed incompatibilità, nota già prima della nascita della Costituzione italiana⁶. In Assemblea Costituente il Presidente Ruini affermava: "Ineleggibilità ed incompatibilità è una formula inscindibile e classica che si completa e suona bene nelle Costituzioni"⁷. Nel corso degli anni, dall'età pre-repubblicana all'avvento della Costituzione, la finalità teleologica dell'ineleggibilità prende il sopravvento su quella funzionale, pertanto la sua *ratio* è poi di fatto snaturata e confusa con quella dell'incompatibilità, comprendendo anche i casi tipici del conflitto di interessi, secondo gli orientamenti di volta in volta legittimati dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto serventi alla tutela unitaria di principi costituzionali. Al fine di poter riepilogare la situazione italiana, si osserva che entrambi gli istituti sono rimasti per lungo tempo strettamente connessi sia per la dottrina che per il legislatore, nonostante la stessa Costituzione preveda la loro distinzione agli artt. 65 e 122 (per quanto riguarda quest'ultimo, sia prima che dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999). La prima disposizione, al comma 1, riserva alla legge la disciplina dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore, stabilendo al comma 2 il divieto di cumulo tra tali cariche nella stessa persona; la seconda affida al *tandem* legge statale di principio-legge regionale di dettaglio i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri

⁴ Art. 2, lett. c) l. n. 165/2004: applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 3, comma 1, lett. a) e b). In argomento, di recente, J. ROSI, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità del presidente, degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri regionali*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2009, 1 ss.

⁵ Si rileva, ancora, in estrema sintesi, che il resistente ritiene infondata la questione in quanto la legge regionale n. 22 del 2007 rispetta i limiti previsti per la potestà legislativa piena e l'ambito delle materie riservate alla legge "statutaria" regionale, tra cui le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale, così come previsto negli artt. 3 e 9 dello Statuto siciliano. Il Tribunale di Palermo, seguendo fin troppo pedissequamente le indicazioni del ricorrente, solleva la questione di legittimità costituzionale della legge n. 22 nella parte sopra indicata. L'ordinanza si presenta estremamente scarna.

⁶ La dottrina su tale distinzione si divide in due fronti: da una parte, G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 644 e A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, 2002, 150 ss. ritengono l'incompatibilità un *aliud* rispetto all'ineleggibilità, per cui non avrebbe senso la possibilità di convertire le cause di ineleggibilità in quelle di incompatibilità per le elezioni del Parlamento; dall'altra, L. ELIA, *Incertezza dei concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 1054 ss. considera, invece, l'incompatibilità un *minus* rispetto all'ineleggibilità e pertanto ne giustifica la convertibilità.

⁷ Il riferimento è tratto da V. DI CIULO, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1987, 41 ss.

regionali⁸. Le cause di ineleggibilità non sono sempre coerentemente diversificate in diritto positivo secondo il genere di elezioni, parlamentari, regionali e locali; tuttavia, come precisato dalla dottrina, indipendentemente dalla tipologia considerata, esse “appartengono alla categoria degli atti di preposizione a cariche o dignità pubbliche”, e “la diversa qualificazione nulla toglie o aggiunge al concetto indicato dal sostantivo, il quale, infatti, esprime una realtà giuridica sempre identica per la natura e i principi fondamentali che ne sono alla base, anche se differente per il piano su cui si svolge e per la normativa che di volta in volta la governa”⁹.

Le cause di ineleggibilità, essendo norme eccezionali che limitano un diritto fondamentale della persona, non sono suscettibili di analogia, si applicano ai soli casi previsti dal legislatore e comportano la nullità dell’elezione, come confermato dalla sentenza n. 12806 del 2004 della Corte di Cassazione civile (sez. I) in cui si afferma che le cause di ineleggibilità e di incompatibilità sono di “stretta interpretazione e non può trovare applicazione il criterio di interpretazione analogica ed estensiva”¹⁰, dal momento che limitano il diritto soggettivo fondamentale di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza (art. 51 Cost.)¹¹.

La ricostruzione dell’evoluzione delle varie cause di ineleggibilità si può riassumere fondamentalmente in tre periodi.

In una prima fase, si circoscrive l’istituto al fine di tutelare la libertà di voto e il corretto espletamento del mandato; in un secondo tempo, la giurisprudenza costituzionale individua altre limitazioni all’elettorato passivo per assicurare la correttezza e la libertà nella competizione elettorale, quindi la parità di *chances* dei candidati¹²; infine, ancora l’ineleggibilità costituirà il mezzo (al posto dell’incompatibilità) per evitare possibili conflitti di interessi, nel caso in cui l’eletto eserciti già altre funzioni che possano influenzare il corretto svolgimento di quelle nuove. Quest’ultima configurazione ha generato aspre critiche in dottrina, non solo perché ritenuta in contrasto con l’art. 51 Cost.¹³, ma anche perché contribuisce all’uso promiscuo di tali istituti da parte del legislatore, con un aperto consenso della

⁸ Sugli istituti dell’ineleggibilità ed incompatibilità del parlamentare v. P. MASSA, *Parlamentare (status)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, 4095 s.; G. RIVOSECCHI, *Art. 65 Cost.*, 1249 ss. e A. PERTICI, *Art. 122 Cost.*, entrambi in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Comm. Cost.*, Milano, 2006, 2438-2443. Sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, v. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 36 ss.

⁹ G.F. FERRARI, *Elezioni*, cit., 608 s.

¹⁰ La Corte costituzionale ha più volte dichiarato che l’eleggibilità è la regola, l’ineleggibilità l’eccezione; v., tra le altre, sentt. Corte cost. nn. 141/1996, 132/2001, 306/2003.

¹¹ La Corte costituzionale ha definito il diritto di elettorato passivo un diritto politico fondamentale “inviolabile” facendo riferimento non solo all’art. 51 Cost. (v. ad es. Corte cost. sentt. nn. 235/1988 e 288/2007), ma anche all’art. 2 Cost. (v. ad es. Corte cost. sentt. nn. 141/1976, 571/1989 e 235/1988).

¹² V. L. IMARISIO, *La “degradazione” delle ineleggibilità a incompatibilità e la razionalizzazione giurisprudenziale del sistema delle ineleggibilità e incompatibilità amministrative*, in *Giur. it.*, 2001, 1796 ss.; M. MIDIRI, *sub art. 65*, in *Comm. cost.* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1986, 83 ss.

¹³ A tal proposito v. la ricostruzione proposta da V. DI CIOLLO, *Incompatibilità*, cit., 41 ss.; si fa presente, inoltre, che a partire dagli anni ’70 la Corte costituzionale afferma il principio secondo cui i conflitti di interesse si debbano valutare non al momento delle elezioni bensì in un momento successivo a queste e precisamente prima dello svolgimento dell’attività risultante in conflitto con quella precedentemente svolta. Su tale problematica la giurisprudenza costituzionale successiva non è univoca: infatti, in un primo momento, dichiara esclusivamente l’illegittimità costituzionale dell’ineleggibilità; in seguito, dopo l’approvazione della legge n. 154 del 1981, trasforma le cause di ineleggibilità in incompatibilità.

giurisprudenza costituzionale¹⁴. Questa, infatti, grazie alla ricostruzione in chiave teleologica, ha operato un bilanciamento tra diritti parimenti tutelati dalla Carta costituzionale che giustificano nell'ambito dell'ineleggibilità anche ipotesi di possibile conflitto tra funzioni che, se svolte congiuntamente, non garantirebbero l'imparzialità dovuta¹⁵.

Pertanto successivamente, per la dottrina maggioritaria, viene meno il criterio di distinzione tradizionalmente accolto¹⁶, con preferenza per il criterio teleologico in base al quale si riconnettono le cause di ineleggibilità agli artt. 51 e 48 della Costituzione, mentre quelle di incompatibilità agli artt. 67 e 97 della Costituzione¹⁷. La *ratio* delle prime si rinviene nel fine di garantire la libertà e la genuina espressione del voto "nel timore dell'influenza che determinate posizioni individuali potrebbero avere sulla genuina manifestazione della volontà dell'elettore". Le seconde "risalgono a motivi funzionali, morali o tecnici che rendono per il legislatore inconciliabile l'esercizio temporaneo di una carica e del mandato parlamentare", in modo che il simultaneo esercizio da parte di un medesimo soggetto di due funzioni possa ledere interessi pubblici¹⁸.

L'istituto dell'incompatibilità ha, invece, una diversa finalità da tempo immemorabile: nasce in Francia (art. 4 Cost. 1791) per ragioni di ordine morale (inizialmente si conosceva solo l'ineleggibilità)¹⁹, affinché la volontà dei parlamentari non sia deviata rispetto al raggiungimento di interessi pubblici. Anche in Italia trova applicazione inizialmente solo l'ineleggibilità, essendo, infatti, impensabile fino all'unità d'Italia la realizzazione di un conflitto tra interessi privati e pubblici²⁰. Nel corso del tempo l'incompatibilità tra due cariche, pur essendo ancora applicata in realtà socio-economiche meno articolate delle odierne, costituisce il rimedio *soft* per scongiurare le situazioni in cui il titolare di pubbliche funzioni si trovi esposto alla tentazione di perseguire interessi privati o interessi potenzialmente collegati ad enti o soggetti con cui lo stesso possa trovarsi in un qualche rapporto²¹. L'incompatibilità mira esclusivamente a prevenire possibili conflitti di interessi nell'esercizio del mandato parlamentare (o di funzioni pubbliche in modo di assicurare il buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost.). Le dimissioni da una delle due cariche

¹⁴ La giurisprudenza della Corte è oscillante tra una posizione rigorosa (ad es., tra le tante, le sentt. nn. 129 del 1975, 45 e 129 del 1977, 235 del 1988 e la più recente sent. n. 450 del 2000) ed una meno esigente, per cui l'ineleggibilità mira a prevenire situazioni di conflitto successive all'elezione (ad es., le sentt. nn. 46 del 1969, n. 53 del 1990, n. 287 del 1997 ed altre ancora).

¹⁵ Vedi la lettura in chiave positiva della l. n. 165 del 2004, art. 2, lett. b), di L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, Napoli, 2008, 21 ss.

¹⁶ A. SCIORTINO, *Conflitto di interessi e cariche di governo: profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, 1999, 46 ss.

¹⁷ V. di recente L. IMARISIO, *op. ult. cit.*, 20 ss.

¹⁸ Le espressioni virgolettate sono di V. DI GIOLO, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 41 ss.

¹⁹ Nell'art. 4 era prevista l'incompatibilità per gli appartenenti al potere legislativo che maneggiavano denaro pubblico.

²⁰ V. A. PERTICI, *Il conflitto*, cit., 134, il quale sottolinea che "nonostante tutti gli scandali già emersi, in un discorso tenuto alla Camera dei deputati il 27 giugno 1882, Crispi continuava ad affermare l'inutilità di strumenti volti ad impedire l'esercizio della funzione parlamentare da parte di alcuni soggetti, potendosi riporre piena fiducia nella moralità del nostro paese, e nel sentimento di onestà e di probità che in esso è profondo". Solo nel 1882 si contemplarono incompatibilità amministrative, in precedenza solo casi di ineleggibilità.

²¹ La ragione risiede nella necessaria fiducia che i cittadini devono nutrire nei confronti delle istituzioni. Si preferisce che sia il legislatore a mantenere chiara la *ratio*, la coerenza e quindi l'organicità delle varie discipline nell'applicazione dei due istituti, piuttosto che sostenere una vecchia ideologia che riponeva sui cittadini la libertà di eleggere un candidato di cui essi però godevano piena fiducia, pur consapevoli che il candidato era titolare di una molteplicità di funzioni collegate tra loro.

pubbliche entro un termine stabilito dalla legge, di cui diventa titolare un medesimo soggetto, costituiscono atti dovuti moralmente prima che giuridicamente. Il fondamento di tale istituto si ricollega ai doveri "naturali", alla cd. "deontologia professionale" pertinente a tutte le professioni, tra cui si comprendono quelle svolte dai rappresentanti politici e dagli amministratori pubblici; pertanto la previsione normativa ha un fondamento sostanzialmente collegato al "senso, alla coscienza e alla responsabilità morale". L'istituto si fonda non solo su motivi funzionali o materiali ma anche su motivi etici, non essendo corretto che una stessa persona eserciti due cariche pubbliche contemporaneamente²².

Inoltre si evidenzia che, nel corso degli ultimi venti anni, a partire dalle inchieste giudiziarie della magistratura milanese al centro dell'"affaire Tangentopoli", la credibilità della politica agli occhi dei cittadini ha subito duri colpi²³. A ciò si aggiunga che, notoriamente, gli istituti dell'ineleggibilità, incompatibilità ed astensione obbligatoria sono apparsi insufficienti a risolvere gli innumerevoli conflitti di interessi, in qualche caso particolarmente vistosi.

Va però detto che da tempo in dottrina²⁴ si segnala che gli elementi che contraddistinguono il DNA dei due istituti rimangono chiari solo sul piano teorico, in conseguenza della confusione tra di essi conseguente alla produzione caotica delle norme legislative relative alle diverse "tipologie" di elezioni.

Oggi, a seguito della riforma del 2001, è stata attribuita alle Regioni speciali la potestà piena in materia elettorale anche al fine di realizzare più da vicino gli interessi preminenti della comunità regionale nel contesto di una nuova forma di governo neo-parlamentare che è gradita alla maggioranza dei cittadini. È fisiologico allora pensare ad una seria valutazione delle problematiche relative all'esercizio di funzioni pubbliche, auspicando l'adozione di soluzioni nuove per le ormai frequenti evenienze in cui un soggetto validamente eletto per le sue capacità sia portatore di interessi personali confliggenti con altre cariche ricoperte, in modo da evitare il

²² La Corte costituzionale nella sent. n. 77 del 1970 ha affermato: "le incompatibilità sono per loro natura caratterizzate dal duplice riferimento alle due funzioni, il cui simultaneo esercizio si reputi non irragionevolmente, lesivo dei pubblici poteri a ciascuna connessi". Sulla differenziazione dell'ineleggibilità ed incompatibilità v. anche sent. nn. 58/1972, 45 e 29/1977, 5/1978, 344/1993, 46/1996; nelle sent. n. 129/1975, n. 171/1984, la Corte, invece, accosta i due istituti sottolineando la possibilità di rimuovere le cause di ineleggibilità in un momento successivo alla candidatura e precisamente alla convalida delle elezioni. Anche in tali evenienze si fa riferimento ad un potenziale conflitto di interessi piuttosto che all'impedimento della "*captatio benevolentiae*".

Con riferimento alla Regione siciliana, si segnala la sent. n. 162/1985 in cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del testo unico per le elezioni dei consigli comunali nella Regione siciliana nella parte in cui si prevedeva l'ineleggibilità al posto della mera incompatibilità a consigliere comunale di coloro che avevano liti pendenti con un Comune. Nel 1977 (sent. n. 45) era stata già dichiarata illegittima la legge statale che statuiva l'ineleggibilità e la successiva legge n. 154 del 1981 aveva infatti previsto per le liti pendenti l'incompatibilità. La motivazione anche allora si fondava sul presupposto che non si presentavano esigenze peculiari per la Regione Sicilia. Si ricordano dopo la revisione del titolo V l'ord. n. 383 del 2002, la sent. n. 201 del 2003 in riferimento alle Regione Lombardia e l'ord. n. 223 del 2003. Inoltre il fondamento della distinzione tra l'ineleggibilità e l'incompatibilità è ancora sottolineato nella più recente sent. n. 217/2006 in cui il giudice delle leggi dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, n. 10 del decr. legs., 18 agosto 2000 n. 267 che prevede l'ineleggibilità alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale per i legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune e della provincia. Si dichiara nella sentenza che non sussiste la disparità di trattamento, lamentata dal giudice *a quo*, rispetto al successivo art. 63, comma 1, n. 1, che prevede la sola incompatibilità per altri amministratori e dipendenti soggetti a vigilanza da parte del comune o della provincia, poichè le due fattispecie sono distinte e non sono comparabili.

²³ V. A. PERTICI, *Il conflitto*, cit., 315 ss.

²⁴ V. T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità, e di incompatibilità parlamentari*, in *Opere, Ordinamento della Repubblica*, III, Milano, 2000, 5 ss.

sospetto da parte degli elettori di volere condizionare la gestione dei pubblici interessi al solo fine di realizzare quelli personali²⁵.

3. La ratio dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità ed i limiti della potestà legislativa piena

Appare evidente che la dottrina ha dedicato e dedica ancora oggi una grande attenzione alla generale e doverosa rivisitazione delle cause d'ineleggibilità ed incompatibilità²⁶, lamentando il numero eccessivo di stratificazioni legislative, il più delle volte scollegate tra loro e non sempre adeguate al contesto cui si rivolgono²⁷. È stato messo in luce, infatti, che le tipologie previste dalle discipline "odierne" rispecchiano esattamente quelle delle legislazioni ottocentesche, nonostante l'evoluzione dei tempi richieda qualche più incisiva innovazione. Come già detto, anche la Corte costituzionale si è pronunciata più volte sui due istituti con una giurisprudenza non sempre univoca; infatti, in taluni casi, ad esempio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina che prevede l'ineleggibilità al posto della semplice incompatibilità; in altri – anche se più rari – è stata costretta a scrutinare direttamente la ragionevolezza della scelta di ineleggibilità prevista dal legislatore²⁸.

Nonostante le sollecitazioni rivolte al legislatore da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale e le successive riforme costituzionali, la sensazione che ancora oggi si percepisce, relativamente alla distinzione generale tra i due istituti, è di grande confusione²⁹. A seguito delle profonde trasformazioni in campo economico, sociale ed in parte culturale della società ed a seguito delle riforme volte ad incidere sia sulla forma di stato che su quella di governo, il legislatore statale con la più recente legge n. 165 del 2004 ha certamente tentato di razionalizzare i due istituti ed ha ampliato a ragione le cause di incompatibilità piuttosto che comprimere il diritto di elettorato passivo. Le ipotesi di ineleggibilità si

²⁵ V. V. MESSERINI, *Eleggibilità e sistema democratico*, Milano, 1984, 193 ss.

²⁶ V. F. MOHRHOFF, *Incompatibilità parlamentare*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, 1965, 585 ss.; V. DI CIOLO, *Incompatibilità*, cit., 44; V. MESSERINI, *Eleggibilità*, cit., 57 ss.; C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, 1 ss.; P. VIPIANA, *Ineleggibilità e incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Dig./disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 289 ss., in cui si distinguono tra i due istituti il profilo sostanziale, temporale, degli effetti e teleologico; G. LONG, *Ineleggibilità ed incompatibilità*, in *Dig./disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 274 ss.; R. SCARCIGLIA, *La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e rilievi critici*, in *Quad. cost.*, 2/1997, 349 ss. Sul conflitto di interessi v. A. PACE, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di Governo*, in S. CASSESE-G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto di interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 53 ss.; A. SCIORTINO, *Conflitto di interessi*, cit., 46 ss.; A. PERTICI, *Il conflitto*, cit., 315 ss.; E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001; di recente v. L. IMARISIO, *Ineleggibilità*, cit., 20 ss.

²⁷ V. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 129 ss. e 209 ss.; G. TOSCANO, *Sindaco-deputato regionale e sindaco-consigliere provinciale in Sicilia: l'accidentato percorso verso una disciplina razionale dell'ineleggibilità/incompatibilità*, in *Amm. it.*, 3/2008, 331 ss.

La dottrina rivolge attenzione anche al panorama europeo sottolineando quanto siano variegata le discipline tra paese e paese, secondo scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore.

²⁸ La sent. n. 450 del 2000 costituisce un esempio del primo tipo; le sentt. nn. 127/1987, 344/1993 e 141/1996 del secondo. Su tali decisioni vedi le osservazioni di M. VOLPI, *L'ineleggibilità al Parlamento dei consiglieri regionali tra declaratoria di incostituzionalità e necessità di una nuova disciplina legislativa*, in *Giur. cost.*, 1993, 2695 ss.

²⁹ Questa valutazione negativa è comunque risalente nel tempo: v. T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità*, cit., 5 ss.

giustificano unicamente in funzione della salvaguardia di interessi costituzionali fondamentali.

Contrariamente alle aspettative, sul versante regionale le modifiche costituzionali e legislative non hanno contribuito a diminuire il numero di questioni sollevate dinanzi alla Corte costituzionale che, nelle more dell'approvazione della nuova legge di principio (la già ricordata l. n. 165/2004), è intervenuta a chiarimento dell'applicazione delle novità riguardanti tali istituti sia per non snaturare la loro *ratio*³⁰ che per assicurare la corretta interpretazione dei principi costituzionali al massimo livello possibile. Ad esempio, può richiamarsi la sent. n. 201 del 2003³¹, anche se relativa a una Regione ordinaria (la Lombardia), da cui si possono ricavare spunti interessanti sulla *ratio* dell'incompatibilità e sui limiti cui è soggetto il legislatore locale per la difesa dei principi di uguaglianza, della sovranità dello Stato e dell'imparzialità nell'espletamento di pubbliche funzioni, sia in ambito regionale che locale. La decisione scaturisce da un giudizio in via principale contro la legge regionale lombarda 6 marzo 2002 n. 4 che ha introdotto un'incompatibilità meno restrittiva³² rispetto a quella assoluta di cui al d.lgs. n. 267/2000 tra la funzione di consigliere regionale e qualsiasi altra carica svolta presso gli enti locali, al fine di evitare commistioni di funzioni di natura politico-amministrativa tra la Regione e gli enti stessi.

In tale sentenza si afferma testualmente che "il principio in questione consiste nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione. Il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere. Ciò non preclude scelte diverse nello svolgimento del medesimo principio previsto dal legislatore nel 2000, con riferimento specifico all'articolazione degli enti locali nella Regione, naturalmente entro il limite della discrezionalità, oltrepassato il quale il rispetto del principio, pur apparentemente assicurato, risulterebbe sostanzialmente compromesso". In sintesi: non è la regola dell'incompatibilità assoluta un principio fondamentale che possa limitare la potestà regionale quanto "il principio ispiratore di cui essa è espressione".

Non è possibile in questa sede soffermarsi *funditus* sulla giurisprudenza costituzionale e sul dibattito svolto relativamente alle alternative lasciate alle Regioni in materia elettorale dopo la riforma, sia in assenza della nuova legge-cornice che successivamente all'entrata in vigore di quest'ultima. Però, non si può

³⁰ Le decisioni emesse dalla Corte costituzionale hanno suscitato grandi polemiche e critiche severe da parte della dottrina. Ci si riferisce alle pronunzie precedenti l'emanazione della legge n. 165 del 2004, tra le quali si ricorda, perché particolarmente interessante, la sent. n. 201 del 2003; in precedenza, tale materia era disciplinata dalla legge n. 154 del 1981, quindi sostituita dalla legge n. 165 del 2004. In verità, in vista delle elezioni del 2005, solo otto regioni a statuto ordinario si sono attivate per approvare una nuova disciplina di dettaglio. Vedi sul punto G. PERNICIARO, *Inleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri regionali: "nuovi" principi e "vecchia" disciplina statale*, in *Rass. parl.*, 2008, 467 ss.

³¹ Su tale sentenza D. NARDELLI, *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *www.forumcostituzionale.it*; v. anche ord. n. 383 del 2002 e n. 223 del 2003.

³² ... per tutti i comuni capoluoghi di provincia e per quelli con un numero di abitanti superiore a 100000, favorendo così un'importante collaborazione tra i due livelli istituzionali quando interessano comuni di dimensioni ridotte.

fare a meno di richiamare la ben nota soluzione adottata dal giudice delle leggi dopo la riforma costituzionale, in merito alla possibilità per la Regione di legiferare anche in assenza di leggi-cornice, facendo capo alla normativa esistente³³, nonché alla possibilità dello Stato di disciplinare con norme “cedevoli” le materie di competenza regionali in attuazione del c.d. principio di continuità³⁴.

La legge n. 154 del 1981 (contenente 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, in vigore fino all'approvazione della legge n. 165 del 2004) è stata di fatto applicata nei suoi principi fondamentali anche nel caso in cui le Regioni si fossero attivate con l'approvazione di una nuova normativa di dettaglio³⁵.

L'importanza di questa soluzione ai fini delle presenti riflessioni sta nel fatto che essa è stata estesa anche alle Regioni a Statuto speciale; ad esempio la Corte di Cassazione con sent. n. 16889 I sez. civ. del 24 luglio 2006³⁶ ha accertato una causa di incompatibilità prevista dalla legge n. 154 del 1981 per non avere provveduto la Regione Sardegna, con propria differente normativa regionale nell'esercizio della potestà piena, ai sensi dell'art. 57 dello Statuto.

Più complesso il discorso per le cause di ineleggibilità e di incompatibilità che riguardano invece le Province ed i Comuni che, dopo la riforma del titolo V, sono a loro volta distinte rispetto a quelle operanti per il Consiglio regionale e le Giunte: la disciplina si rinviene, come è noto, nel d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267³⁷.

Ricostruendo brevemente il quadro normativo siciliano, si rileva che l'incompatibilità del deputato regionale con la carica di sindaco o assessore di Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti o di presidente o assessore

³³ Parte della dottrina ha criticato questa impostazione giurisprudenziale: per tutti v. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 620 ss.

³⁴ Eventualità, tuttavia, rimessa in discussione dopo la riforma del titolo V. Incerta, sul punto, ad oggi, la giurisprudenza: indicazioni al riguardo in A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XI, *Studi dell'anno 2007*, Torino, 2008, 73 ss.; M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni: attuazione giurisprudenziale del titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, IV, Napoli, 2008, 2055 ss.

³⁵ Prima della riforma dell'art. 122 una parte della dottrina ha contestato la previsione della “conversione” dell'ineleggibilità in incompatibilità. Questa era sancita dall'art. 3, comma 1, legge n. 154 del 1981, dall'art. 63, comma 1, n. 7, D.P.R. n. 267 del 2000 per l'ordinamento degli enti locali, dall'art. 25 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, per le elezioni nazionali. Infatti, tale tematica è stata affrontata in epoca risalente, in cui ci si chiedeva se le cause di ineleggibilità dei parlamentari eletti sindaci (di comuni capoluoghi di provincia con oltre ventimila abitanti) potessero convertirsi in incompatibilità nel caso in cui l'elezione a sindaco precedesse le elezioni parlamentari nazionali. È ben nota a tutti come la dottrina si sia divisa a metà: da una parte, coloro che ritenevano non applicabile la sostituzione di un istituto con un altro poiché non prevista legislativamente; dall'altra, coloro che la assurgevano a principio generale applicabile ai casi concreti perché altrimenti agevolmente aggirabile. Sta di fatto che la “conversione” si applicava per prassi, ad esempio in occasione dell'elezione a sindaco del senatore Tupini, a metà anni '50, ma anche successivamente negli anni '70, allorché le Camere avevano ritenuto il mandato parlamentare incompatibile con la carica di Sindaco.

³⁶ La Corte di Cassazione ha dichiarato la decadenza di un consigliere regionale della Regione Sardegna, poiché al momento della presentazione della candidatura era Presidente di un ente vigilato della Regione e quindi incompatibile secondo la legge n. 154 del 1981. Secondo la stessa Corte, le esigue cause di ineleggibilità ed incompatibilità previste dall'art. 17 dello Statuto Sardegna non potevano esaurire la disciplina della materia.

³⁷ Si fa presente che la legge n. 168 del 1968 fu la prima disciplina sull'ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali; la legge n. 154 del 1981 unificò la disciplina relativa alle regioni ed agli enti locali; in seguito furono disciplinate dal d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. V. la ricostruzione di A.C. SORRENTINO, *Le cause di incompatibilità ed ineleggibilità nelle elezioni amministrative*, in *Giur. mer.*, 2008, 888 ss.

regionale era prevista già dall'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951, cui hanno fatto seguito numerose altre leggi³⁸, oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale, la quale, lungi dall'intaccare la discrezionalità del legislatore, lo ha invitato costantemente ad una maggiore organicità nella disciplina della materia. Oggi, di tale incompatibilità non c'è più traccia nella legge regionale n. 22 del 2007; la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha, infatti, differenziato le modalità di intervento in materia elettorale delle Regioni a statuto speciale³⁹. Mentre le Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 122, c. I, Cost. novellato, sono titolari della potestà ripartita, quelle speciali dispongono, in tali ambiti, di quella piena.

Ora, è vero che, come si sa, le Regioni speciali godono di potestà piena in *subjecta materia*: ma il punto cruciale sta proprio nella delimitazione dell'ampiezza di tale potestà. Nel nostro caso, si tratta di capire se il raggio d'azione del legislatore siciliano consenta o meno l'eliminazione *tout court* dell'incompatibilità statuita dalla precedente legge regionale.

4. *La forma di governo nello Statuto siciliano e la potestà legislativa in materia elettorale*

L'omogeneità di disciplina si giustifica, anzi si impone, quando sono in gioco valori fondamentali. Infatti, l'uniformità di trattamento è prescritta dalla generalità dell'ambito di applicazione dei principi fondamentali, nel caso di materie di potestà concorrente, e dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel caso di materie di potestà piena. Venendo al nostro caso, la legge n. 22 del 2007 snatura le caratteristiche essenziali della potestà legislativa piena poiché, eliminando l'incompatibilità tra le cariche sopra richiamate, in assenza di particolari esigenze che possano giustificare una tale soluzione differenziata, viola il principio di unità, compromettendo lo stesso valore della democraticità dell'ordinamento. Come si sa, l'ampliamento della potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale risponde all'esigenza di consentire anche a queste ultime, mediante le leggi

³⁸ Le leggi elettorali siciliane successive alla legge n. 29 del 1951 relativa all'elezione dell'Assemblea regionale siciliana sono cronologicamente le seguenti: l. 22/3/1951 n. 31 (Modificazioni ed aggiunte alla legge riguardante la elezione dei deputati all'Assemblea regionale); l. 22/3/1963 n. 25 (Norme per le elezioni dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana); l. 30/12/1965 n. 44 (Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana); l. 21/3/1967 n. 20 (Elezioni dei deputati all'Assemblea regionale siciliana per la sesta legislatura); l. 3/7/1972 n. 33 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni concernente «elezioni dei deputati all'Assemblea regionale siciliana»); l. 29/12/1975 n. 87 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 e successive modificazioni concernenti l'elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana); l. 20/4/1976 n. 37 (Modifiche dell'art. 54 della legge regionale siciliana 20 marzo 1951 n. 29); l. 30/4/1976 n. 44 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 e successive modificazioni); l. 30/3/1981 n. 42 (Norme integrative e modificative della legislazione regionale per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana e delle caratteristiche delle schede per la votazione); l. 15/11/1982 n. 128 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana e di titolari di cariche elettive e direttive presso alcuni enti); l. 7/6/1994 n. 20 (Assegno spettante ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana sospesi ai sensi della l. 18/1/1992 n. 16 e successive modificazioni). Le l. 3/6/2005 n. 7 e l. 5/12/2007 n. 22 (quest'ultima in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali), hanno modificato ed integrato la l. n. 29 del 1951.

³⁹ Una parte della dottrina ha sostenuto un'interpretazione estensiva dei limiti posti dagli statuti speciali al legislatore regionale che sono talmente ampi da comprendere principi che riguardano l'intero ordinamento: V. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 94.

statutarie, di delineare gli elementi essenziali della forma di governo, in parallelo a quanto consentito alle Regioni ordinarie dal nuovo art. 123 Cost.⁴⁰

L'allineamento tra i due "tipi" di Regione si evince anche nella preferenza accordata dalla l. cost. n.2/2001 all'elezione del Presidente della Regione a suffragio universale e diretto che comporta la preminenza di tale organo sugli altri e la nomina e la revoca degli assessori con le conseguenze previste dall'art. 126 della Cost.⁴¹.

In questa luce, il ragionamento fatto per le Regioni a statuto ordinario da parte della Corte costituzionale nella sent. n. 203 prima citata, a parere di chi scrive, è valido anche per la questione *de qua*. Il riferimento al fondamento della *ratio* dell'incompatibilità configura indirettamente un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore, proprio perché mira a salvaguardare la tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione che nel caso lombardo citato dovevano essere assicurati dalla esclusiva disciplina legislativa statale esistente.

L'ordinanza n. 185 del 2009 sembra aderire a questa impostazione, nella parte in cui lascia intendere che la potestà legislativa piena siciliana non possa sottrarsi ai limiti previsti dallo Statuto a garanzia di un minimo comune denominatore indisponibile, per quel che riguarda in questo caso l'istituto dell'incompatibilità, posto a garanzia della democraticità della Repubblica considerata oggi nell'insieme degli enti che la compongono. La legislazione regionale siciliana opera irragionevolmente nel momento in cui esclude del tutto l'incompatibilità per i consiglieri regionali successivamente eletti sindaci o nominati assessori, come nel caso preso in esame, senza distinzione alcuna tra Comuni di piccoli e grandi dimensioni. A ragione, la legge n. 165 del 2004 si preoccupa di disciplinare l'incompatibilità quando si è in presenza di cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, perché presuppone che, in tali ipotesi, possano essere compromessi il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione⁴². Pertanto, alla luce del giudizio favorevole espresso dalla dottrina su tale legge proprio per il suo tenore generale, ben si può immaginare una funzione *double face* dei principi da essa posti, atti a fungere non solo da principi fondamentali nei confronti delle leggi elettorali adottate dalle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 122, c. 1, Cost., ma anche da principi generali dell'ordinamento, in veste di limiti alla potestà piena delle Regioni a statuto speciale, ai sensi di quanto previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001.

Indipendentemente da qualsiasi argomentazione giuridica, la Corte ha già preso posizione sulla logicità e coerenza della disciplina esistente, quando questa

⁴⁰ L'art. 123 della Costituzione è stato oggetto di numerose interpretazioni da parte della dottrina: ad esempio A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 1 ss., dà un'interpretazione estensiva degli oggetti della disciplina statutaria, sì da comprendere anche la c.d. "forma di Regione", riferita ai rapporti tra apparato governante e comunità governata.

⁴¹ La l. regionale n. 7/2005 ha disciplinato l'elezione diretta del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana, modificando ed integrando la precedente l. n. 29/1951.

⁴² Ai sensi del comma 1, lett. c) dell'art. 2, legge n. 165/2004 si applica la disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 3, comma 1, lett. a) e b) e cioè a) in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni di compromettere il buon andamento o l'imparzialità dell'amministrazione o il libero espletamento della carica elettiva; b) in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli stessi soggetti e le funzioni svolte presso organismi internazionali o sopranazionali.

La generalità dei principi stabiliti dalla legge n. 165/2004, secondo M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., 210 ss., lascia un'ampia autonomia alle Regioni ordinarie paragonabile a quella espressa dalla potestà legislativa piena delle Regioni a statuto speciale.

prevede una soglia di neutralizzazione di potenziali conflitti di interessi che non può essere disattesa nel caso in cui un medesimo soggetto già consigliere regionale sia eletto sindaco o nominato assessore di un Comune considerato secondo le caratteristiche territoriali “di grandi dimensioni” ed in tal caso non possa svolgere contemporaneamente le due cariche. Differente la *ratio* dell’ipotesi inversa, e cioè del sindaco candidato al Consiglio regionale, di cui chiaramente anche la legge regionale siciliana del 2007 prevede l’ineleggibilità affinché lo stesso non eserciti condizionamenti che contravvengono alla *par condicio* fra i candidati in lista, oltre che per altre ragioni evidenti sulle quali non è opportuno soffermarsi⁴³.

Sono note a tutti le ragioni storiche e politiche che hanno comportato la creazione delle cinque Regioni speciali, tutt’ora per la gran parte della dottrina ancora valide, date le peculiari caratteristiche che le contraddistinguono. L’art. 1 dello Statuto siciliano afferma che “la Sicilia con le isole è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro la unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione...”; l’art. 9 enumera i limiti alla competenza esclusiva anche sull’eventuale incompatibilità con l’ufficio di deputato regionale. Tra tali limiti troviamo i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica che hanno sostituito, grazie alla legge costituzionale n. 2/2001, i vecchi principi dell’ordinamento dello Stato. Entrambe le norme non legittimano sicuramente discipline che attentino all’unitarietà dell’ordinamento, ma al contrario le espressioni “unità politica dello Stato italiano” e “i principi democratici che ispirano la vita della Nazione” meriterebbero oggi più che in passato un’analisi più approfondita, al fine di evitare che i valori della Costituzione siano giocoforza sopraffatti dalla volontà popolare, espressa solo apparentemente da uomini liberi⁴⁴.

Con l’approvazione della legge costituzionale n. 2/2001, anche lo Statuto siciliano dispone l’elezione diretta del Presidente della Regione per il primo rinnovo in collegamento con la modifica dell’art. 123 ad opera della legge n. 1/1999⁴⁵. È noto che le leggi elettorali sono strettamente connesse alla scelta statutaria della forma di governo sia per le Regioni a statuto ordinario che per quelle a Statuto speciale. La differenziazione tra l’esercizio di potestà piena e quella ripartita, per ciò che riguarda la funzione assoluta dagli istituti dell’ineleggibilità ed incompatibilità, a mio parere è sfumata poiché non è possibile discostarsi con una disciplina *sui generis* rispetto all’intera Repubblica per la ragione dell’evidente preminenza del valore dell’uniformità di criteri già previsti nella disciplina siciliana precedente la legge del 2007, adottati in tutto il territorio statale che per ciò stesso caratterizzano la “forma di Stato”. Tra questi, pertanto, si comprendono i requisiti per l’elettorato attivo e passivo ed i principi in materia di ineleggibilità ed incompatibilità.

Che la potestà piena in materia elettorale della Regione a statuto speciale non implichi un’ampia discrezionalità si ricava, peraltro, da una recente pronuncia

⁴³ Su tale punto v. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 73 ss.: “Se l’uguaglianza giuridica del voto non si accompagna alla libertà degli elettori di orientare la propria scelta senza condizionamenti, l’eguaglianza stessa viene intaccata e la democrazia diventa più apparente che reale”.

⁴⁴ Secondo G. SILVESTRI, *Dal potere*, cit., 76, l’antidoto per evitare il pericolo della “dittatura della maggioranza” politica è costituito dall’assicurare la fondamentale proporzionalità tra libertà ed eguaglianza, e viceversa. Infatti “tutte le volte in cui il *test* di convertibilità dà esito negativo, significa che siamo in presenza di uno squilibrio tra i due valori fondamentali e che si rende necessaria una correzione, preferibilmente politica, ma, se inevitabile, anche giurisdizionale”.

⁴⁵ Tale “assonanza evidente” tra la legge statutaria prevista dall’art. 123 Cost. e quelle previste dalla legge cost. n. 2 del 2001 anche per ciò che concerne “gli oggetti affidati alla regolazione” con specifico riguardo alla Sicilia, è evidenziata da A. RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, Torino, 2000, 223 ss.

avente ad oggetto proprio la Regione siciliana: si tratta della sent. n. 352 del 2008 sul recente “caso Cuffaro”. La decisione scaturisce da un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha accertato «la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell’Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell’art. 15, comma 4-*bis*, della legge 19 marzo 1990, n. 55». La Corte costituzionale ha rigettato il ricorso demolendo tutti i punti di attacco sulla decisione del Consiglio dei Ministri e di difesa sostenuti dalla Regione siciliana che denunciava sia la violazione degli artt. 8, 9, e 10 dello statuto siciliano, come modificati dalla l. cost. n. 2 del 2001, che la nullità del provvedimento del Consiglio dei Ministri, non solo per mancanza di oggetto, ma anche perchè successivo alle dimissioni del Presidente Cuffaro.

Come nel caso preso in esame⁴⁶, anche in quella occasione la difesa erariale riteneva non applicabile, a seguito della modifica della legge costituzionale n. 2/2001, la norma della sospensione obbligatoria successiva alla condanna penale, anche se non in via definitiva, per alcuni reati ascritti al Presidente Cuffaro⁴⁷.

5. *L’ordinanza n. 185 del 2009: una occasione mancata per far chiarezza sui limiti della potestà legislativa siciliana in materia di incompatibilità?*

In riferimento all’ordinanza che ha dato lo spunto a questa riflessione ritengo improbabile una pronuncia nel merito da parte della Corte costituzionale a causa delle numerose carenze presenti. A mio parere, la lacuna legislativa evidenziata presenta profili di incostituzionalità, ma non è possibile ignorare i vizi di inammissibilità da cui l’ordinanza di rimessione sembra affetta. La perplessità è accentuata dalla consapevolezza dell’esistenza di una consolidata giurisprudenza costituzionale che ha messo bene in luce i canoni imprescindibili per la formulazione di questioni chiare ed univoche⁴⁸, quali elementi necessari per una decisione di merito. Al contrario il Tribunale di Palermo omette elementi fondamentali per il giudice delle leggi, come l’argomentazione sulla incoerenza ed irragionevolezza della disciplina *de qua*, e si limita invece a sommarie indicazioni. Inoltre, il giudice *a quo* opera in sequenza una serie di riferimenti normativi e giurisprudenziali che, pur parzialmente pertinenti, non riescono a far luce sulla motivazione della rilevanza, intesa come applicabilità ed influenza, e ad articolare in modo sufficiente la motivazione della non manifesta infondatezza della questione.

Infatti, il richiamo all’art. 51 Cost., la cui violazione non è specificamente motivata, è pertinente, in un caso del genere, solo per una parte minoritaria della dottrina⁴⁹. Tale norma è posta generalmente a fondamento delle cause di

⁴⁶ V. l’acuto commento di C. SALAZAR, *Il Presidente della Regione Sicilia ... “tra color che son sospesi”* (in margine a Corte cost., sent. n. 352 del 2008), in *Giur. cost.*, 2008, 3897 ss., in cui si evidenzia che “la sentenza convince pienamente per il modo in cui la Corte demolisce la ricostruzione della Regione mediante argomenti logici, prima ancora che giuridici”, senza necessità di addentrarsi sulla natura delle disposizioni della legge n. 55 del 1990 quali principi generali dell’ordinamento, come tali idonei a limitare la potestà esclusiva che la riforma del 2001 ha attribuito alle Regioni speciali nella materia elettorale; E. CAVASINO, G. SCALA, *La controversa questione della sospensione dalla carica del Presidente della Regione siciliana*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁷ V. S. CECCANTI, *Perché sospendere il Presidente Cuffaro sarebbe stato un atto dovuto*, in www.forumcostituzionale.it. Le acute osservazioni sono precedenti alla delibera di sospensione da parte del Governo.

⁴⁸ V. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 198 ss.

⁴⁹ Secondo P. ALBERTI, *Inleggibilità amministrativa e principi costituzionali*, Milano, 1984, 101 ss., l’incompatibilità comprime il diritto di elettorato passivo.

ineleggibilità, quali eccezioni al principio costituzionale generale del diritto all'elettorato passivo. Sono invece correttamente indicati, a sostegno dell'irragionevolezza della disciplina, gli artt. 3 e 97 della Costituzione: tuttavia, il Tribunale di Palermo non si sofferma, se non in modo marginale, sulla dimostrazione della loro violazione.

In effetti, si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale è sempre stata sensibile alla valorizzazione e alla tutela della potestà legislativa piena delle Regioni a statuto speciale, per cui sarebbe in un certo senso plausibile la differenziazione delle discipline in tale materia, a sostegno di particolari esigenze d'interesse generale⁵⁰. Ma a mio modesto parere, da tale questione le particolari esigenze non si riscontrano, né risultano dai lavori preparatori alla legge n. 22 del 2007. Il giudice *a quo* avrebbe potuto motivare l'ordinanza mettendo in debito rilievo la peculiarità della materia su cui la stessa Corte costituzionale ha espresso, nelle sentenze richiamate, un orientamento chiaro ed univoco e cioè la preferenza per un'omogeneità di disciplina su tutto il territorio della Repubblica.

Pertanto, le Regioni a statuto speciale sarebbero tenute a "giustificare" la difformità di disciplina rispetto a quella statale. Se il giudice *a quo* si fosse soffermato dettagliatamente sui contenuti di tali precedenti giurisprudenziali, il giudice delle leggi sarebbe stato costretto a motivare il *decisum* in rapporto ad essi, specie per quel che riguarda il rispetto dei principi generali in materia elettorale. Il richiamo generico alla legislazione ed alla giurisprudenza costituzionale depone, invece, per un vero e proprio "suicidio" della stessa ordinanza, dal momento che neanche la parte mette a fuoco chiaramente il nodo da sciogliere.

Questo non costituisce l'unico *punctum dolens* dell'ordinanza. Il giudice ha avuto e l'infelice idea di motivare la rilevanza della questione *per relationem*, forse ad imitazione della sola Corte nelle pronunce definite, per l'appunto, di "manifesta infondatezza *per relationem*". Peraltro, appare improbabile che la Consulta ricorra all'integrazione del parametro, "tecnica" talvolta utilizzata dal giudice costituzionale per ampliare il *thema decidendum* e colmare le lacune presenti nell'ordinanza di rimessione in quanto, oltre alla evidente carenza dei requisiti minimi, si è in presenza di una questione che tocca da vicino l'area della discrezionalità politica del legislatore. Al contrario, il Tribunale di Palermo rinvia puramente e semplicemente a precedenti giurisprudenziali senza alcuna argomentazione logico-giuridica e, subito dopo, afferma "che la questione non è manifestamente infondata in relazione ai parametri invocati dal ricorrente che si intendono trascritti e a cui si rinvia per brevità...".

In particolare, non è chiaramente motivato il riferimento all'art. 2 comma, 1 lett. c), della legge n. 165 del 2004 e all'art. 5 dello Statuto siciliano. Infatti, la prima disposizione è citata dal giudice *a quo* quale norma "interposta all'art. 122 Cost. e ciò sia se si ritenga che entrambe disciplinino direttamente i criteri di legislazione sulla materia elettorale anche delle Regioni a statuto speciale, sia se si debbano ritenere espressione dei principi fondamentali dell'ordinamento ai quali anche le Regioni a statuto speciale devono attenersi nel disciplinare una materia"; la seconda norma sarebbe richiamata "nella misura in cui la mancata previsione dell'incompatibilità tra la carica di deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana e quella di Assessore di un Comune di grandi dimensioni può dar luogo ad un conflitto di interessi tra l'impegno del deputato a tutelare il bene inseparabile dell'Italia e della Regione e dall'altro quello di rappresentare gli interessi del Comune". Anche quest'ultimo richiamo generico quale *tertium comparationis* parrebbe rendere inammissibile la questione.

⁵⁰ V. sentt. Corte cost. nn. 571/1989, 539/1990, 463/1992, 84/1994, 165/1995.

Sarebbe probabilmente stata sufficiente una motivazione articolata sull'esistenza dei limiti statutari ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Le argomentazioni che si traggono dalle poche righe dedicate alla difesa del resistente si concentrano sulla conformità della legge regionale alle norme della Costituzione richiamate nell'ordinanza, secondo l'idea che il vicesindaco non sia ritenuto organo collegato direttamente alla Regione, non essendo evidente il conflitto di interessi nell'esercizio delle due cariche da parte della medesima persona. Appare dubbio, tuttavia, che la figura dell'incompatibilità possa riscontrarsi solo quando le cariche in esame appartengono al medesimo ente. Soffermandoci unicamente sulle norme della Costituzione, si evince dall'art. 84 che "l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica"; l'art. 135 recita: "l'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge".

Si richiama inoltre la conformità della legge regionale n. 22 del 2007 agli artt. 3 e 9 dello Statuto siciliano e pertanto al rispetto dell'armonia con la Costituzione e coi principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Anche in quest'ultima parte non sembra motivato a sufficienza il contrasto con il parametro costituzionale invocato e cioè la violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione. Sarebbe stato opportuno, invece, evidenziare che la natura bidirezionale dell'istituto dell'incompatibilità, applicabile al posto dell'ineleggibilità quando le cause si verificano successivamente alle elezioni, non consentiva spazio all'autonomia regionale siciliana.

Nel caso che la stessa questione dovesse essere in futuro sollevata in ulteriori giudizi, è chiaro che la difesa ad oltranza della potestà legislativa piena regionale dovrebbe incentrarsi su quanto è stato già chiarito dalla Corte costituzionale in materia di elezioni regionali sia precedenti che successive al 2001, e cioè che le discipline differenziate statuite dalle Regioni a statuto speciale, in tema di elettorato passivo, indipendentemente dalla circostanza che siano più o meno restrittive rispetto ad altre discipline sulla stessa materia, possono assicurare una tutela diversificata solo alla luce di un'esigenza particolare da proteggere specificamente in quel determinato territorio. Al di là del fatto che non sia sufficiente il mero richiamo alla normativa nazionale ed alle discipline in tema di incompatibilità delle quattro Regioni speciali⁵¹, occorre evidenziare che la diversità della Regione

⁵¹ V. G. NEGRI, *I sistemi elettorali per l'elezione degli organi delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina del diritto di elettorato passivo (incandidabilità-incompatibilità-ineleggibilità)*, in *Informator*, 2008, 9 ss. Sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità negli statuti regionali per la carica dei consiglieri regionali e di Presidente della Regione, vedi il commento di G. PERNICIARO, G. PICCIRILLI, *La normativa in materia di ineleggibilità e di incompatibilità nel quadro regionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Anche se non determinante per dimostrare l'irragionevolezza della lacuna legislativa siciliana può essere utile evidenziare che nelle altre quattro Regioni a statuto speciale l'incompatibilità di cui si discute è stata prevista dal legislatore regionale. Ai sensi degli artt. 16-17 dello Statuto Sardegna il mandato di consigliere regionale è incompatibile con quello di assessore provinciale e sindaco di Comuni al di sopra di 3.000 abitanti; nella Regione Valle d'Aosta, a parte la peculiarità della prevista ineleggibilità per gli ecclesiastici e i ministri di culto, era stata prevista l'ineleggibilità anche per i professori universitari, i ricercatori ed i titolari di corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta: quest'ultima disposizione è stata dichiarata poi illegittima con la decisione n. 25 del 2008 della Corte costituzionale relativamente al solo Rettore in considerazione della peculiarità dell'Università valdostana, non statale, istituita con deliberazione della Giunta regionale. L'art. 5 della legge reg. n. 20 del 2007 individua al punto i) l'incompatibilità di cui sopra. Su questo v. le ampie considerazioni di D. PARIS, *L'ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta*, in *Giur. cost.*, 2008, 276 ss. e G. PERNICIARO, *Ineleggibilità ed incompatibilità in Valle d'Aosta*,

siciliana non trova alcuna ragionevole giustificazione, particolarmente in Sicilia: perché, per ragioni più che ovvie, non può certo sostenersi che nell'Isola sussistano minori rischi di indebite influenze sulla competizione elettorale o maggiori possibilità di un *sereno* esercizio congiunto di più cariche pubbliche elettive rispetto al restante territorio della Repubblica.

6. La giurisprudenza costituzionale richiamata nell'ord. n. 185/2009

La prima sentenza richiamata nell'ord. n. 185/2009 è la n. 84 del 1994 in cui il giudice di legittimità è stato chiamato a valutare l'incompatibilità prevista dal legislatore siciliano nella disciplina che concerneva il divieto di cumulo della carica di deputato regionale e di Sindaco delle sole aree metropolitane (Catania, Messina e Palermo) impugnata dal Commissario dello Stato in confronto con la differente legge nazionale che garantiva la funzionalità degli organi amministrativi degli enti locali e la tutela della libera espressione del voto, prevedendo l'incompatibilità per tutti i Sindaci. A seguito della parziale promulgazione la Corte dichiarava cessata la materia del contendere e l'illegittimità costituzionale della successiva legge regionale siciliana approvata dopo tre mesi, il 14 ottobre 1993, che disponeva l'incompatibilità per Sindaci di Comuni superiori a cinquantamila abitanti. Pur essendo stata sottolineata l'impossibilità di svolgere due cariche, anche allora la difesa regionale metteva in evidenza "quanto possa servire l'esperienza politica comunque acquisita sia nell'attività parlamentare che in quella di amministratore locale". La Corte costituzionale già nel lontano 1957⁵² sosteneva che "per una ragione logica prima che giuridica, il principio di uguaglianza di trattamento fra i cittadini nell'accesso alle cariche elettive esige che la riserva di legge per la determinazione dei requisiti si attui sul piano nazionale in condizioni di parità"; tale giurisprudenza sembra confermata per la Regione siciliana in cui la differenziazione di disciplina non è illegittima "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentano diverse, messe a confronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio regionale". In una successiva sentenza del 1965, la n. 26, si afferma, inoltre, che le libertà garantite in Costituzione non possono essere disciplinate diversamente.

La sentenza n. 288 del 2007, citata anch'essa nell'ordinanza n. 185, è relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, n. 4 della legge siciliana n. 31 del 1986, nella parte in cui non si adegua alla normativa nazionale, laddove esclude "che la lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato". La Corte decide per l'infondatezza della questione solo perché la maggiore severità della disciplina regionale è giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale

limiti alla potestà "piena" e restrizioni dell'elettorato passivo per docenti e professori, in *Giur. cost.*, 2008, 3592 ss. La Regione autonoma Trentino Alto Adige sia per la Provincia di Trento che di Bolzano statuisce l'incompatibilità del Presidente della Provincia, di un membro di altri Consigli regionali o del Consiglio provinciale di Bolzano, del sindaco, assessore o consigliere di un Comune della Regione. *Idem* per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 15 dello statuto, l'ufficio di consigliere regionale è incompatibile con quello di membro di una delle due Camere, di un altro consiglio regionale, di un consiglio provinciale, o di un sindaco di un comune con popolazione superiore a 10000 abitanti ovvero di membro del Parlamento europeo. Altre cause di ineleggibilità ed incompatibilità sono state previste nella l. r. n. 21 del 2004.

⁵² V. sent. Corte cost. n. 105/1957.

siciliana, inquinata dalle forti pressioni della criminalità organizzata e da gravi episodi di illegalità amministrativa. Tuttavia, la stessa Corte afferma in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia che: “la disciplina regionale di accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale a causa dell’esigenza di uniformità discendente dall’identità di interessi che Comuni e Province rappresentano rispetto alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza”⁵³. Anche se è plausibile dissentire sulla motivazione di tale sentenza, dal momento che i reati all’interno della pubblica amministrazione, come ormai noto, non costituiscono una particolare peculiarità della sola Sicilia, interessa seguire l’*iter* logico-giuridico della Corte perché il tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali è sicuramente sovrapponibile ai consiglieri regionali.

Le discipline differenziate sono ammissibili in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti che si presentino diverse dalle stesse presenti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli e finalizzati alla tutela di un interesse generale (sentt. nn. 571/1989, 539/1990, 463/1992, 84/1994, 162/1995).

Per queste ragioni sono state salvate nei giudizi di costituzionalità alcune norme siciliane differenziate rispetto alla disciplina statale (vedi ad esempio le sentt. n. 130/1987 e n. 539/1990).

È spontaneo, allora, sottolineare che il legislatore siciliano del 2007 si è comportato come “il lupo che perde il pelo ma non il vizio”.

7. Le ragioni giustificative delle soluzioni adottate dalla Regione siciliana dopo la riforma cost. n. 2/2001: rilievi critici

A tal proposito, va detto che i doppi incarichi sono stati difesi da numerosi esponenti politici siciliani di vari partiti, sulla base di un evidente fraintendimento in ordine all’ampiezza della potestà piena in materia elettorale spettate alle Regioni a statuto speciale. Pertanto la menzionata lacuna in tema di incompatibilità nella legge della Regione Sicilia n. 22 del 2007 rappresenta dal punto di vista “politico” un modo di venire incontro alle esigenze dei cittadini che sono così rappresentati da persone di grande esperienza in ambito sia locale che regionale a costo zero, vista la mancata percezione di una doppia indennità⁵⁴. Non è presa in considerazione la possibilità che proprio a causa dei mutamenti previsti dalla riforma del 2001 possano intensificarsi le possibilità di scontri a livello istituzionale tra l’ente Regione da un lato ed il Comune dall’altro. Chi è eletto al Consiglio regionale si fa portatore di una molteplicità di interessi della comunità regionale spesso divergenti rispetto a

⁵³ Su tale sentenza v. il commento con notazioni critiche sulla generale motivazione della sentenza di F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*, in *Giur. cost.*, 2007, 2846 ss., in cui si evidenzia che sul piano formale la Corte costituzionale prende atto della fisiologica differenziazione di discipline regionali nell’esercizio della potestà legislativa piena; invece, in materia di ineleggibilità ed incompatibilità prevale il principio della preferibile omogeneità di discipline a livello locale anche se paradossalmente meno stringenti della disciplina nazionale che deve risultare inadeguata alla Regione per apparire irragionevole. Sul piano sostanziale però la Corte costituzionale assolve la disciplina regionale siciliana, facendo riferimento in generale alla preminenza di comportamenti illeciti nella pubblica amministrazione senza verificare l’eventuale conflitto di interessi che possa scaturire dal caso di specie.

⁵⁴ È fisiologico che la rinuncia concerna l’indennità di minore importo pecuniario.

quelli di chi rappresenta o amministra un Comune di medie o di grandi dimensioni⁵⁵.

Dopo la propaganda elettorale mirata alla promessa di voler dare una nuova impostazione alla gestione politica siciliana e le vicende giudiziarie a tutti note che hanno comportato le elezioni anticipate, ci si aspettava forse una modifica legislativa da parte dell'Assemblea regionale siciliana proprio ai sensi dell'art. 9 dello Statuto siciliano invocato dal resistente, dal momento che la disciplina attuale, in realtà, discrimina in modo sostanziale i cittadini della Regione siciliana rispetto a quelli delle altre Regioni. Anche la dottrina risalente nel tempo ha espresso chiaramente che, nelle materie di competenza concorrente, le Regioni speciali "quand'anche titolari di potestà piena, in forza dei propri statuti non possono ritenersi dispensate dalla osservanza della legge-cornice, eventualmente adottate dallo Stato"⁵⁶. Ora: pur riconoscendo la non automatica estensibilità dei limiti della potestà concorrente a quella piena, si può affermare che l'esistenza di un principio fondamentale della materia faccia sorgere in capo alla Regione che intenda discostarsene un onere di argomentazione della eccezione. Non si può neanche trascurare il fatto che tale argomentazione non può trovare luogo nella stessa legge regionale, non essendo prevista, come è noto, la motivazione della legge.

E tuttavia una motivazione adeguata, oltre a potere trasparire dai lavori preparatori e dalla relazione illustrativa della legge, sicuramente deve trovare espressione nella sede di giudizio di legittimità costituzionale dell'atto normativo⁵⁷.

Infatti, pur essendo pacifica la differenziazione delle potestà legislative delle Regioni di diritto comune rispetto alle Regioni a statuto speciale in materia di ineleggibilità ed incompatibilità, la dottrina ha evidenziato "che i principi fondamentali sono destinati ad assicurare quell'uniformità di criteri, imposta dal principio di unità ed indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost., che sia compatibile con il rispetto della sfera di autonomia riconosciuta dalla stessa Costituzione al legislatore regionale perché adegui, sviluppando e specificando le direttive statali, la regolamentazione dei propri settori normativi alle esigenze delle comunità locali"⁵⁸.

8. Notazioni conclusive

Nel mese di marzo 2009 le polemiche sul tema delle incompatibilità dei consiglieri regionali siciliani si sono acuite. Infatti, laddove ci si sarebbe aspettati un "opportuno" silenzio, in vista della pubblicazione dell'ordinanza da parte della Corte costituzionale, l'Assemblea regionale siciliana, in data 3 marzo 2009, ha invece

⁵⁵ Non è da escludere però che anche tale differenziazione sarà sfumata a seguito dell'approvazione del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 19.11.2009 sull'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Infatti, in tale disegno i Comuni sotto i tremila abitanti sono obbligati all'esercizio in forma associata di alcune funzioni fondamentali. Tali Comuni interloqueranno insieme a quelli di grandi dimensioni con la Regione.

⁵⁶ V. A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, Palermo, 1984, 21 ss. L'Autore aggiunge che altrimenti «dovrebbe ammettersi il progressivo sganciamento della legislazione regionale speciale dal divenire degli indirizzi positivamente espressi dalla normativa dello Stato. Con la conseguenza che il limite dei principi fallirebbe fatalmente l'obiettivo di assicurare un minimo di omogeneità tra l'apparato legislativo nazionale e quelle diramazioni periferiche che sono rappresentate dai sistemi legislativi regionali».

⁵⁷ A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 111 ss.

⁵⁸ V. A. ANZON, *Legge cornice*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, 1.

approvato una legge, pubblicata sulla GURS il 13 marzo 2009, sulla ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali divenuta la legge n. 8 in quanto promulgata il 7 luglio 2009, al fine di rendere in pratica inoperante una eventuale sentenza di accoglimento da parte della Corte costituzionale.

L'opinione pubblica lamenta normalmente la mancata tempestività di intervento da parte del legislatore siciliano; invece, la repentina approvazione di tale disciplina rievoca l'antico detto latino *excusatio non petita accusatio manifesta*. Tale recente disciplina neutralizza un eventuale giudicato costituzionale e rivitalizza la legge paradossalmente anche nel caso di dichiarazione di incostituzionalità, blindando il mandato per tutti i consiglieri regionali che, in caso di accoglimento della questione proposta dal Tribunale di Palermo, non avrebbero diritto al doppio incarico e avrebbero l'obbligo di scelta entro un ristretto arco temporale dalla pubblicazione della sentenza. L'on. Lombardo, dopo aver dichiarato alla stampa la sua estraneità alle vicende relative all'approvazione della legge (non è forse Presidente della Giunta regionale e Presidente della Regione?) ha ritenuto meritevole di apprezzamento la mancata previsione dell'incompatibilità, dal momento che – a suo dire – ne scaturirebbe un risparmio economico a tutto vantaggio dei siciliani. Infatti, i consiglieri regionali eletti successivamente sindaci o nominati assessori o vice-sindaci, mettono a servizio dei cittadini la loro esperienza e, pur svolgendo un doppio lavoro, percepiscono una unica indennità.

Di contro, sia i mass media che i quotidiani hanno evidenziato come l'Assemblea regionale siciliana, ritrovando “una magica corallità d'intenti assente in tutte le altre questioni”⁵⁹, indipendentemente dalla decisione della Corte costituzionale italiana, che sarà certamente, come già sottolineato, condizionata anche dalle modalità con cui il giudice ha sollevato la questione, abbia approvato in tempi particolarmente rapidi una legge a dir poco paradossale.

Testualmente, gli articoli approvati sono due. Art. 1) Il comma 1 dell'art. 10-*sexies* della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, introdotto dall'art. 1 della legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22, è sostituito dal seguente: “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”.

È naturale che sia stata colta dagli organi di stampa l'occasione per biasimare ancora una volta l'opportunismo della classe politica siciliana, a tal proposito manifestamente intenta a difendere interessi “di bottega”, piuttosto che quelli della collettività, quale unica ispirazione cui dovrebbe tendere ciascun rappresentante politico in una vera democrazia rappresentativa, nell'esercizio della propria funzione istituzionale.

Ciò che qui interessa sottolineare, in quanto strettamente collegato all'ordinanza commentata, è che le cause di incompatibilità accertate in via giudiziale si possono far valere solo dopo i dieci giorni successivi alla sentenza della Corte di Cassazione passata in giudicato. In tale particolare evenienza, la

⁵⁹ Secondo una felice espressione del giornalista G.A. STELLA, *La Sicilia e gli incarichi senza limiti*, in *Corriere della sera*, 26 marzo 2009.

scelta tra le due cariche si effettuerebbe dopo la fine della legislatura di coloro che oggi si trovano in tale condizione. Il Commissario dello Stato non ha impugnato entro cinque giorni la legge dinanzi alla Corte costituzionale, un comitato promotore "No al doppio incarico" a Messina aveva trasmesso un appello al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana e ai novanta deputati affinché richiedessero il referendum popolare; ma la legge n. 7 del 2009 è regolarmente entrata in vigore a luglio.

Tale ultima riflessione richiama la cattiva abitudine del legislatore statale e regionale di intervenire sui giudizi in corso, influenzandone direttamente o indirettamente l'esito⁶⁰. Si ricorda, nello stesso Comune di Messina, un ricorso presentato dal sindaco in Corte di cassazione contro la sentenza della Corte di Appello che lo dichiarava decaduto dalla carica di Sindaco; prima dell'udienza fu emanato il d. l. n. 80/2004, il cui art. 7 escludeva dalle cause ostative alla candidatura di sindaco il reato di peculato d'uso che aveva comportato la decadenza del dott. Buzzanca. La Corte di Cassazione a sua volta ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo per carenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza ma il Parlamento ha convertito il d. l. nella legge n. 140 modificandolo di alcune parti influenti sul giudizio della Corte di Cassazione.

La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi anche in relazione al senso della giurisprudenza della Corte europea laddove afferma: "la parità delle parti dinanzi al giudice implica la necessità che il potere legislativo non si intrometta nella amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione della controversia, salvo per imperative esigenze di interesse generale". Si viola pertanto, in modo sempre più palese, uno dei cardini dello Stato costituzionale, il principio di separazione dei poteri.

⁶⁰ Tra gli altri v. A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi costituzionali*, Milano, 2003; G. D'AMICO, *Governo legislatore o governo giudice? Il decreto-legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1109 ss.; A. MORELLI, *Interpretazione autentica e "giusto processo". Torna al vaglio della Corte costituzionale la disposizione interpretativa della disciplina sul trasferimento del "personale Ata" dagli enti locali allo Stato*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1/2009, 108 ss. Si veda recentemente la vicenda richiamata da M. AINIS, Calabria, *Legge ad personam e contra personam*, in *La Stampa*, 22 settembre 2009.