

L'ineleggibilità opera per i deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana ?

di Ignazio La Lumia *

(19 marzo 2008)

Sollevarne un dubbio del genere può apparire assurdo (se non addirittura provocatorio) sol considerando che, recentemente (dicembre 2007), è stata emanata la legge statutaria n. 22/2007, la quale ha proceduto al riordino (operazione meritoria stante il confuso intreccio di norme statali e regionali creatosi nel tempo) del regime delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità per i deputati regionali.

Pur tuttavia una qualche considerazione al riguardo non ci sembra fuori luogo alla luce della legge costituzionale n. 2 del 2001 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*), che ha modificato ed integrato gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata.

1. Punto di partenza non può che essere l'art. 51, comma primo, della Costituzione, il quale riconosce e garantisce ad ogni cittadino il libero accesso alle cariche elettive (e agli uffici pubblici) in condizioni di eguaglianza secondo requisiti stabiliti dalla legge.

In proposito, una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare:

a) che le norme contenenti cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, *“sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate. Per l'art. 51 della Costituzione, l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione”* (sent. n. 46/1969 e da ultimo, sentt. nn. 344/1993, 141/1996 e 306/2003);

b) che il diritto di elettorato passivo va inquadrato nella sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione, con la conseguenza che *“restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione* (sent. n. 141/1996 e giurisprudenza ivi richiamata);

c) che la disposizione di cui all'art. 51, comma primo, Cost., è regola di portata generale, comprendendo *“non solo l'elezione a membro dei due rami del Parlamento, ma anche l'elezione agli organi elettivi previsti nel nostro ordinamento, regionali, provinciali e locali”* (sent. n. 158/1985).

2. Se, dunque, tale norma - secondo l'insegnamento della copiosa giurisprudenza costituzionale - costituisce una “bussola” per ogni tipo di elezione, non c'è dubbio, però, che la stessa, relativamente alle consultazioni politiche e regionali, vada “letta” insieme ad altre, sempre di natura costituzionale, che vengono a porsi come “speciali”, giacché ne

restringono il campo di applicazione, limitando la compressione dell'elettorato passivo ai soli casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

Ricordiamo che "ineleggibilità" ed "incompatibilità" identificano situazioni giuridiche differenti, giacché le prime influiscono sulla fase dell'accesso alla carica elettiva (*jus ad officium*), mentre le seconde attengono alla fase successiva della conservazione della carica stessa (*jus in officio*).

La Corte di Cassazione (Cass. Civ., sez. I, n. 16218 del 2007) ha così efficacemente delineato la distinzione fra le due fattispecie: "*Le cause di ineleggibilità impediscono l'elezione e la vizioano, a meno che non siano rimosse, con le modalità ed entro i termini espressamente stabiliti, anteriormente alle elezioni; le cause di incompatibilità non incidono sull'elezione, ma impediscono di ricoprire la carica, tranne che non siano rimosse nei modi e nei tempi a detto fine fissati, dando luogo a decadenza, nel caso in cui ciò non accada (Corte cost. n. 450 del 2000).*

L'incompatibilità, a differenza della ineleggibilità, che vizia la stessa investitura elettorale, può dunque essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione, riguardando un divieto di esercizio contemporaneo della carica elettiva e dell'ufficio incompatibile (Corte cost. n. 220 del 2003).

La causa di ineleggibilità concerne situazioni potenzialmente inquinanti la campagna elettorale (ovvero, in taluni casi, esprime l'intento del legislatore di assicurare più intensa tutela alla pubblica funzione rispetto ad ipotesi di cumulo di mandati o di conflitto di interessi) ed incide sulla capacità di elettorato passivo, assumendo rilievo fin dal momento della presentazione della candidatura; la causa di incompatibilità si riferisce, invece, a situazioni inconciliabili con lo svolgimento del mandato elettorale ed impedisce all'eletto di ricoprire la relativa carica, venendo in rilievo solo al momento in cui la carica è assunta (Cass. n. 5524 del 1984; n. 6080 del 1994; n. 1631 del 1999)".

3. Orbene, tali norme "speciali" sono:

a) l'art. 65, primo comma, della Costituzione che riserva alla legge ordinaria la potestà di determinare "*i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o senatore*";

b) l'art. 122, primo comma, della Costituzione (come sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1/1999) che demanda alla legge regionale la disciplina dei "*casi di ineleggibilità e di incompatibilità*" dei consiglieri delle Regioni ordinarie nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (in precedenza tale disciplina era riservata alla legge dello Stato);

c) l'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Valle D'Aosta, l'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Sardegna, l'art. 47, secondo comma, dello Statuto del Trentino Alto Adige, e l'art. 12, comma secondo, dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, (come rispettivamente introdotti dagli artt. 2,3,4 e 5 della l.c. n. 2/2001), ove si dice, in modo uniforme, che "*la legge regionale, approvata con la maggioranza dei consiglieri assegnati, determina...i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche...*", ossia con le cariche di Presidente della Regione, Assessore regionale e Consigliere regionale.

Da questa normativa discende, quindi, la potestà primaria delle Regioni a statuto speciale in materia di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, nonché di incompatibilità, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché in conformità con quanto previsto dagli stessi statuti (C. Cost. sent. n. 25/2008).

4. Nella Regione siciliana il quadro normativo appare diverso.

Prima della riforma operata dalla l.c. n. 2/2001 non c'è dubbio che la sua potestà primaria in materia si rinveniva, esclusivamente, nell'art. 3, primo comma, dello Statuto (il cui vecchio testo così recitava: *“L'Assemblea regionale è costituita da novanta deputati eletti a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche”*).

Grazie a questa ampia potestà (Corte Cost. sent. n. 276/1997) il legislatore siciliano ha potuto disciplinare non solo il procedimento elettorale *sic et simpliciter*, ma anche le cause di incapacità, ineleggibilità ed incompatibilità relative all'ufficio di deputato regionale (in dottrina, cfr. M. Di Piazza, *“Potestà elettorale siciliana e requisiti per l'accesso alla carica di deputato regionale”*, in www.ars.sicilia.it/informazione/pubblicazioni, 2004).

Adesso, il citato art. 3, primo comma, dello Statuto (la cui nuova formulazione prevede che i 90 deputati regionali siano eletti *“secondo la legge emanata dall'ARS in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto”*) va letto – a nostro avviso – in connessione con il successivo art. 9 il cui attuale testo, al terzo comma, così si esprime: *“In armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto, l'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici ...”*.

A ben vedere, il legislatore costituzionale del 2001 ha ommesso il termine *“ineleggibilità”* (che, come sopra indicato al punto 3, ricorre tanto nella Costituzione quanto negli altri Statuti) ed ha fatto esclusivo riferimento ad *“eventuali incompatibilità”*, con ciò autorizzando il legislatore regionale, qualora lo ritenga opportuno, ad introdurre ulteriori cause di incompatibilità oltre a quelle dettate dal nuovo ultimo comma dell'art. 3 dello Statuto (*“L'Ufficio di deputato regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un Consiglio regionale ovvero del Parlamento europeo”*).

Né ci pare sostenibile la tesi (da qualche studioso avanzata), secondo la quale la dizione *“eventuali incompatibilità”* debba interpretarsi nel senso che la norma abbia inteso disciplinare esclusivamente l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato e le cariche in precedenza citate, ossia quelle di Presidente della Regione e di Assessore regionale, per le seguenti considerazioni:

- a) la lettura sistematica del comma in questione non offre spunti per una interpretazione così congegnata; invero l'espressione *"le eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici"* gode di una sua autonomia logico-giuridica nel contesto normativo";
- b) nulla si evince in proposito dai lavori preparatori della l.r. n. 22/2007 recante *"Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali"*;
- c) il fatto che l'Assemblea abbia approvato la suddetta legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti (46 voti), ossia in attuazione dell'art. 9 Stat. (mentre per la legge elettorale di cui all'art. 3 Stat. non è stabilito alcun quorum qualificato, sicché per la sua approvazione è sufficiente la maggioranza semplice), dimostra come il legislatore siciliano abbia chiaramente escluso una simile interpretazione restrittiva. Questi, insomma, ha ritenuto che l'intero sistema delle ineleggibilità ed incompatibilità trovi il suo fondamento nel citato art. 9.

5. Dall'assetto normativo delineato dalla l.c. n. 2/2001 sembra, dunque, potersi desumere che la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia elettorale, sancita dall'art. 3 dello Statuto (e ribadita dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 306/2003), non sia più ad ampio spettro come in passato, nel senso che, per effetto del successivo art. 9, non possa spingersi ormai sino al punto di ricomprendere le cause di ineleggibilità.

In altri termini, in assenza di *"copertura"* statutaria, dovrebbe essere inibita alla legge regionale (fonte gerarchicamente inferiore) la facoltà di limitare l'esercizio del diritto di elettorato passivo oltre quanto consentito dall'ordinamento costituzionale (nella fattispecie, come soprarilevato, l'art. 9 dello Statuto richiama solamente l'incompatibilità).

Al riguardo, giova ricordare che il Commissario dello Stato, in sede di impugnativa dell'art. 36 della legge elettorale regionale (approvata dall'ARS nella sed. n. 233 del 5 agosto 2004) che istituiva la figura del deputato regionale supplente, così argomentò il proprio ricorso: *"La norma qui impugnata, prevedendo inedite modalità di ingresso in Assemblea di altri deputati, si pone in contrasto con gli articoli 3 e 9 dello Statuto speciale della Regione siciliana. Ciò non significa che alla legge elettorale, materia in cui la Regione ha competenza esclusiva, sia precluso qualsiasi intervento in materia: ma ciò potrebbe avvenire soltanto in attuazione di una specifica previsione statutaria, che nella specie manca del tutto, né la disciplina che si vuole adottare con la norma in contestazione rientra in qualsiasi altra delle competenze legislative regionali* (la sottolineatura è nostra, ndr.)

6. In definitiva, si può allora concludere, alla luce delle superiori considerazioni, che il legislatore siciliano, nell'adottare la legge statutaria n. 22/2007, abbia *"peccato"* di eccesso di *"zelo normativo"*.

Certamente, sul piano della politica del diritto ci si potrebbe chiedere per quali motivi il legislatore costituzionale abbia voluto procedere, per la Regione siciliana, all'allargamento dell'elettorato passivo sotto il profilo dell'ineleggibilità, quasi che nel suo territorio sussistessero minori rischi di inquinamento della competizione elettorale rispetto alle altre Regioni; ma è pur vero che la Corte Costituzione (sent. n. 276/1997), secondo un

costante indirizzo, ammette che in materia l'ordinamento costituzionale possa prevedere una regolamentazione differenziata.

Comunque, siffatta indagine esula dalla competenza dell'operatore del diritto, il quale non può che muoversi nell'ambito della normativa vigente; spetterà, quindi, alla Corte Costituzionale, ove investita della questione, fare chiarezza in merito.

** Direttore del Servizio Lavori d'Aula dell'Assemblea regionale siciliana.*

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali