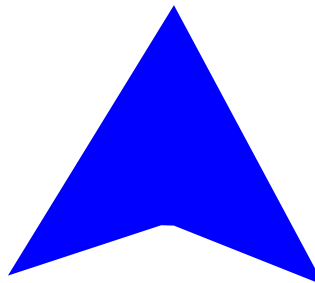


# Ineleggibilità e incompatibilità negli Enti locali

*di Emilio Castorina\**



## *Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive negli Enti locali: la Corte costituzionale e il problema delle "discipline differenziate".*

Il diritto di elettorato passivo deve essere garantito in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale: come ripetutamente sottolinea la nostra Corte costituzionale, l'art. 51 Cost. assicura, infatti, che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possano accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

Il diritto di accedere alle cariche elettive si configura come diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione), pur essendo sottoposto a possibili limitazioni da parte del Legislatore (nazionale o regionale), in vista del conseguimento di altri interessi costituzionalmente protetti, ma sempre nel più rigoroso rispetto del canone della ragionevolezza e del principio di "stretta necessità"; un diritto che – come la Consulta opportunamente rimarca – essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza.

In tale quadro di riferimento, il nuovo testo dell'art. 122, comma 1, Cost. (risultante dalla L. cost. n. 3 del 2001) ha previsto, com'è noto, non solo che il sistema di elezione, ma che anche le cause di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei membri della Giunta e dei Consiglieri regionali siano sottratte alla regolamentazione statale e disciplinate, dunque, dalla

legislazione delle singole Regioni, vincolate ai principi fondamentali stabiliti con leggi cornice della Repubblica (L. n. 165 del 2004).

La situazione delle Regioni ad autonomia speciale - la Sicilia ad esempio, dispone, in materia, di competenza legislativa primaria – non può dirsi sostanzialmente diversa da quella concernente le Regioni ordinarie, sottoposte al nuovo Titolo V della Costituzione. La

Corte costituzionale, infatti, attraverso una costante giurisprudenza, spesse volte scaturita dal controllo su leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte della Regione in ambiti pur ad essa affidati in via primaria (forma di legislazione che, comunque, deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica), che attengano alla ineleggibilità ed alla incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito dall'art. 51 Cost. Ciò, anche quando la potestà legislativa primaria della Regione siciliana – altra peculiarità di questo Statuto – è chiamata a disciplinare le ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli Enti locali. Anche in questi casi il regime d'accesso alle cariche elettive deve mantenersi strettamente conforme ai principi della legislazione statale, al fine di garantire l'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, derivante dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza. Decisivo, sul punto, si è rivelato l'intervento della Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che "discipline differenziate" in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive locali possano essere ammesse, sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni stesse, affinché sia sempre rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale. A questa stregua, sono pur possibili discipline regionali differenziate in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Regione di riferimento, ovvero si presentino diverse per motivi adeguati e ragionevoli, comunque finalizzati alla tutela di un interesse generale: quel - segue a pagina 6





che non appare conforme a Costituzione è, in via generale, la previsione di nuove o diverse cause di ineleggibilità o anche la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni contemplate a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline della incompatibilità stessa, come pure la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale. Come si può intuire, il margine che residua, alla fine, nelle mani del Legislatore non statale rimane estremamente angusto ed ogni possibile ipotesi di differenziazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, rispetto al quadro statale, dovrà rispondere ad un rigoroso scrutinio che valorizzi appieno le "condizioni peculiari locali", che "debbono essere congruamente e ragionevolmente apprezzate dal Legislatore". La materia delle limitazioni al diritto di elettorato passivo è, dunque, connotata da una "esigenza indefettibile di uniformità". Essa investe anche il necessario parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla Legge quadro n. 165 del 2004, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere, o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della Pubblica amministrazione.

Una recente pronuncia della Corte costituzionale (n. 143 del 2010), che colpisce ancora una volta una legge della Regione Siciliana non conforme al corrispondente principio della legislazione statale, ha precisato che il consigliere regionale non può assumere, durante il proprio mandato, alcuni uffici che gli avrebbero precluso ab initio la eleggibilità, determinandosi, altrimenti, l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 Cost. e comunque in grado di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il libero espletamento della carica elettiva.

Nella specie, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge siciliana, nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di Deputato regionale e la sopravvenuta carica di Sindaco o Assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

La Corte, in sostanza, non ha reputato legittimo il sopravvenuto cumulo tra l'ufficio di Deputato regionale e quello di amministratore locale (Sindaco o

Assessore di Comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti), in quanto la legislazione regionale prevedeva specifica ipotesi di ineleggibilità di detti Sindaci ed Assessori all'ufficio di Deputato regionale, ma non rispettava, tuttavia, il principio del parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione a Deputato regionale. Va tenuta presente, per altro, l'ipotesi speculare prevista dall'art. 65 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), il quale, a sua volta, prescrive l'incompatibilità dei Sindaci e degli Assessori alla carica di Consigliere regionale. In relazione a detta ipotesi, la stessa Corte costituzionale ha affermato (sent. n. 201 del 2003) che essa esprime il principio secondo cui esistono "ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di Sindaco o Assessore comunale e di Consigliere regionale"; di qui la necessità 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", tanto da doversi escludere, in linea di massima, il co-esercizio delle cariche in questione. Il più che giustificato orientamento della Corte costituzionale nel restringere l'ambito di possibile disciplina in sede regionale del regime generale delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, in vista della garanzia del fondamentale diritto politico da salvaguardare su tutto il territorio nazionale nel rispetto del principio di uguaglianza, lascia, invero, margini piuttosto angusti per una disciplina differenziata in sede locale. Dal canto loro, i Legislatori locali dovranno utilizzare al meglio lo spazio a loro disposizione, senza dimenticare che il buon esercizio della potestà normativa loro spettante in materia richiede un accorto bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo ed una ragionevole tutela delle cariche pubbliche.

**\*Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli studi di Catania**