CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **84/1994** (ECLI:IT:COST:1994:84)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **PESCATORE** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **08/02/1994**; Decisione del **07/03/1994**
Deposito del **15/03/1994**; Pubblicazione in G. U. **23/03/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20346 20347 20348 20349**
Atti decisi:

N. 84

SENTENZA 7-15 MARZO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Gabriele PESCATORE; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, commi 2, 7 e 8, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1993 (Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del Presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al T.U. approvato con D.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7);

b) della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 ottobre 1993 (Norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993 n. 26);

Promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificati il 21 agosto ed il 23 ottobre 1993, depositati in cancelleria il 31 agosto ed il 29 ottobre 1993 ed iscritti ai nn. 41 e 63 del registro ricorsi 1993;

Visti gli atti di costituzione della Regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 1994 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e gli avvocati Francesco Castaldi, Valerio Onida ed Enzo Silvestri per la Regione;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 21 agosto 1993 (reg. ric. n. 41/93), il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 (limitatamente alle parole "il sindaco di un comune"), 7 e 8, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1993, dal titolo "Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del Presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al T.U. approvato con D.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3 e alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7".

In particolare, le norme impugnate prevedono rispettivamente che: a) "Non è eleggibile alla carica di presidente di provincia regionale il presidente di altra provincia o il sindaco di un comune. La causa di ineleggibilità non ha effetto se l'interessato cessa per dimissioni non oltre la data di presentazione della candidatura" (comma 2); b) "La carica di deputato regionale è incompatibile con le cariche di presidente o di assessore di provincia regionale e di sindaco o di assessore dei comuni capoluogo di provincia siti in zone dichiarate aree metropolitane ai sensi degli artt. 19 e seguenti della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9" (comma 7); c) "Sono abrogati l'art. 5 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, e il primo comma, n. 4, dell'art. 8 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche" (comma 8). Ad avviso del ricorrente, la prevista causa di incompatibilità per i deputati regionali limitata alle sole ipotesi di sindaco delle tre aree metropolitane (comma 7 citato), nel porsi in palese contrasto con quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 154 del 1981, che estende a tutti i sindaci e assessori dei comuni compresi nel territorio della regione la condizione di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, configura un ingiustificato ed irrazionale privilegio nei confronti dei parlamentari regionali che, unici in Italia, potrebbero, in base alla norma oggetto di censura, ricoprire contemporaneamente le due cariche elettive. Nella specie, non solo difettano del tutto peculiari situazioni locali a sostegno della deliberata norma derogatoria, ma, anzi, la speciale ed ampia autonomia accordata dallo statuto rende ancora più imperiosa la necessità di mantenere, quanto meno per i comuni di una certa dimensione (non soltanto quindi per i sindaci delle aree metropolitane), il divieto di cumulo delle cariche di sindaco e di deputato regionale. Infatti, prosegue il ricorrente, è di palmare evidenza che, godendo l'A.R.S. di competenza legislativa esclusiva in non poche ed importanti materie ai sensi degli artt. 14 e 15 dello Statuto, i compiti affidati ai deputati regionali siciliani sono assai più impegnativi ed onerosi rispetto a quelli spettanti ai componenti dei consigli delle regioni a statuto ordinario. Né appare convincente, ed anzi si rivela del tutto pretestuoso, l'argomento portato avanti da taluni deputati nel corso dell'acceso dibattito tenutosi in Aula, secondo il quale l'esperienza politica comunque acquisita, sia nell'attività di parlamentare sia in quella di amministratore

locale, consentirebbe di garantire la presenza in Assemblea di qualificati soggetti portatori di istanze locali. Tale motivazione non appare rivestire una valenza superiore di quella che sorregge la causa di incompatibilità prevista dal legislatore nazionale, la cui previsione invece mira a garantire, oltre al buon andamento della pubblica amministrazione, sia la funzionalità degli organi amministrativi degli enti locali (sent. n. 235/1988), sia la tutela della libera espressione del voto eliminando o riducendo ogni possibile situazione di fatto che possa tradursi in una captatio benevolentiae dell'elettorato. Ed invero, prosegue il ricorrente, il legislatore regionale con le leggi n. 20 e 31 del 1986, nel recepire nell'ordinamento siciliano la casistica della legge n. 154 del 1981, aveva dettato una norma assai rigorosa, trasformando la causa di incompatibilità di cui all'art. 4 (fra la carica di consigliere regionale e sindaco) in ineleggibilità, seppure limitandola ai sindaci ed assessori dei Comuni con più di 40.000 abitanti; questo limite successivamente veniva ampliato estendendolo ai sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti con l'art. 5 della recentissima legge regionale n. 7 del 1992, abrogato con l'impugnato comma 8 dell'art. 2 della legge testé approvata. Sulla legittimità costituzionale della ora citata causa di ineleggibilità questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 130 del 1987 mettendo in evidenza la opportunità della sua previsione. L'inversione di tendenza cui si ispirano le innovazioni che con il presente ricorso si intendono impugnare - osserva ancora il ricorrente - sembrano scaturire dall'erroneo presupposto che le condizioni ambientali in Sicilia siano mutate e che, pertanto, si possano adottare norme discordanti con il generale disegno politico in atto perseguito ed in via di attuazione anche in sede nazionale. Anche dal punto di vista strettamente tecnico la formulazione della norma impugnata non assolve e non soddisfa alcuna esigenza di opportunità politica o funzionale poiché non è volta ad individuare una categoria generica di soggetti nei cui confronti comminare la incompatibilità per rispondere all'una o all'altra ratio o ad un indirizzo politico, essendo al contrario volta ad impedire la possibilità di rivestire contemporaneamente due cariche elettive soltanto a tre soggetti ben individuati: i sindaci delle città di Palermo, Catania e Messina. La dedotta complessiva disorganicità della norma, osserva infine il ricorrente, induce a proporre, per ragioni che appaiono di senso inverso, ma che conducono a comporre una normativa organica ad un disegno funzionalmente preordinato, impugnativa nei confronti della disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 2, laddove si prevede quale causa di ineleggibilità alla carica di presidente di una provincia regionale l'essere genericamente sindaco di un comune e ciò in assenza di analoga previsione ostativa nella legislazione nazionale.

1.2. - Si è costituita in giudizio la Regione siciliana, concludendo per l'infondatezza delle questioni sollevate.

Premesso che la legge de qua è stata promulgata, con la omissione delle norme impugnate dal Commissario dello Stato, il 1° settembre 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione n. 42 del 6 settembre 1993, la difesa della Regione osserva che il ricorrente ignora l'ambito di libertà spettante alla Regione siciliana nell'organizzare i rapporti tra i poteri locali e nel decidere sulla composizione dell'Assemblea. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la criticata limitazione della causa di incompatibilità potrà favorire la elezione, quali deputati regionali, di soggetti già qualificati in occasione della loro elezione diretta a sindaco. Per quanto riguarda il primo aspetto, è risaputo che, nell'ambito della Regione siciliana, il rapporto Assemblea-Giunta presenta notevoli differenze rispetto al corrispondente rapporto Consiglio-Giunta nelle Regioni a statuto ordinario. L'Assemblea regionale siciliana, infatti, è precipuamente un organo legislativo, che non esercita attività amministrativa e che si pone, nei confronti della Giunta, in posizione di indirizzo e di controllo. Stando così le cose, la rimozione della incompatibilità prevista dalla precedente legislazione, mentre sul piano fattuale non può tradursi in una captatio benevolentiae dell'elettorato (in quanto il deputato regionale si limita, a ben guardare, a svolgere attività legislativa), dall'altro lato può favorire un rinnovamento della classe politica regionale fuori dagli schemi tradizionali. Se la ratio che presiede alle nuove disposizioni è quella ora indicata, conclude la Regione, è evidente che l'inversione di tendenza, criticata dal Commissario dello Stato, è pienamente giustificata e non vulnera alcuno dei limiti che circondano l'esercizio della potestà legislativa esclusiva della

Regione siciliana in materia elettorale.

2.1. - Con ricorso notificato il 23 ottobre 1993 (reg. ric. n. 63/93), il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 14 ottobre 1993, recante: "Norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26".

Il ricorrente premette che il citato art. 2 della legge n. 26 del 1993 aveva costituito oggetto di impugnativa da parte dell'ufficio (limitatamente all'inciso "il sindaco di un comune" del comma 2, ed ai commi 7 ed 8) e che, a seguito dell'atto di impugnazione, il Presidente della Regione ha promulgato, in data 1° settembre 1993, con il n. 26, la legge con le omissioni delle parti oggetto di gravame. In considerazione dell'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte secondo il quale, in caso di promulgazione parziale, viene dichiarata cessata la materia del contendere, l'iniziativa del Presidente della Regione ha costituito momento di dibattito sull'opportunità di riproporre la singola norma che altrimenti sarebbe stata distolta dal giudizio di questa Corte. L'Assemblea regionale ha così approvato una nuova disposizione che si discosta soltanto per l'allargamento della fascia dei soggetti contemplati (ma non negli intenti, né tantomeno nella sostanza) dalla originaria formulazione, atteso che include nell'ambito della prevista incompatibilità anche i sindaci e gli assessori di comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Molto verosimilmente, osserva il ricorrente, l'iter logico che ha condotto l'Assemblea regionale a votare siffatto, e non altro, limite, lungi dal corrispondere ad una generale volontà politica finalizzata a realizzare "nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale" (sentenza n. 344 del 1993), è stato piuttosto caratterizzato dalla volontà di coagulare un sufficiente consenso intorno ad una soglia che mantenesse comunque intatto lo scopo dell'abolizione, per la stragrande maggioranza dei comuni siciliani, dell'incompatibilità fra la carica di deputato regionale e quella di sindaco e di assessore.

La causa d'incompatibilità, testé introdotta senza adeguata logica giustificazione, si discosta dai parametri esistenti nel sistema elettorale vigente sul rimanente territorio nazionale.

La posizione dei deputati siciliani, infatti, non è più riconducibile né a quella dei consiglieri delle regioni a statuto ordinario, per i quali è disposta la generale ed assoluta incompatibilità con la carica di Sindaco, indipendentemente dal numero degli abitanti dei comuni (art. 4 della legge 154/1981), né tantomeno a quella dei parlamentari nazionali.

L'ampiezza e la peculiarità delle funzioni svolte dai membri dell'Assemblea siciliana, in virtù della competenza legislativa esclusiva attribuita alla regione in molteplici materie di particolare rilievo, aveva invero sorretto la precedente disciplina che estendeva a questi ultimi in toto il regime delle cause ostative all'elettorato passivo ed in particolare la situazione di ineleggibilità con la carica di sindaco di un comune con più di 20.000 abitanti (art. 7 del d.P.R. 361 del 1957). Ad avviso del ricorrente non sembrano pertanto superate le ragioni che hanno indotto a promuovere la precedente impugnativa avverso la disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale n. 26 del 1993, ora novellata, le cui motivazioni ed argomentazioni devono intendersi integralmente riproposte. La potestà legislativa esclusiva attribuita alla Regione siciliana in materia elettorale non può essere considerata così ampia e pregnante fino al limite di configurare l'assemblea arbitro assoluto nella determinazione delle ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, dovendo essa attenersi all'osservanza dei principi costituzionali fissati dagli artt. 3, 51 e 97 (sentenze nn. 105 del 1957, 26 del 1965, 60 del 1966, 90 del 1974, 45 del 1977, 171 del 1984, 162 del 1985, 127, 130, 131 e 132 del 1987). Ed invero, l'adozione di una causa, peraltro limitata a comuni di una certa dimensione, di incompatibilità in luogo della vigente causa di ineleggibilità, non risponde, ad avviso del ricorrente, alla ratio di assicurare la libera determinazione della volontà elettorale mediante l'allargamento dell'elettorato passivo, ma

sembra invece rispondere all'intento di consentire ai deputati regionali l'ottenimento o il mantenimento di duplici rilevanti cariche. Il contenuto della norma oggetto di censura fa piuttosto paventare il non improbabile verificarsi di fenomeni fuorvianti della reale volontà dell'elettorato tali da non assicurare il formarsi di una libera determinazione del consenso.

Questa Corte, conclude il ricorrente, ha avuto modo, con sentenza n. 344 del 1993, di ribadire in proposito la legittimità di cause ostative all'elettorato passivo relative a categorie di soggetti che sono individualmente investite di rilevanti funzioni di amministrazioni attiva ed importanti poteri politici quali quelli esercitati dai sindaci, le cui competenze sono state notevolmente ampliate dalla recente legislazione sugli enti locali.

2.2. - Si è costituita in giudizio la Regione siciliana, concludendo per l'infondatezza della questione. Osserva la difesa della Regione che è proprio dall'esame della disciplina dettata per i consiglieri delle regioni a statuto ordinario che emerge la prima incrinatura nelle argomentazioni del ricorrente. La legge n. 154 del 1981 prevede, infatti, per la elezione dei predetti consiglieri alla carica di sindaco, una causa di incompatibilità anziché di ineleggibilità. Con ciò stesso escludendo che abbia rilievo il timore (che sta alla base dell'impugnativa del Commissario) di produrre una alterazione nella posizione di eguaglianza fra i diversi candidati, favorendo, nella competizione elettorale, quelli fra questi ultimi che già ricoprono una carica pubblica.

In realtà, quindi, l'elemento di novità della impugnata legge regionale, rispetto alla normativa statale nella corrispondente materia, risiede nel fatto che, mentre la legge statale prevede una causa di incompatibilità generale ed assoluta (come rileva lo stesso Commissario), nell'ambito della Regione siciliana la medesima causa di incompatibilità è limitata ai Comuni con più di 50.000 abitanti.

La suddetta differenza non costituisce, però, prosegue la Regione, elemento sufficiente per determinare l'illegittimità della normativa regionale siciliana sotto il profilo denunciato dal Commissario dello Stato.

La peculiarità, presente nell'impugnata legge regionale, trova, infatti, valido sostegno nella specifica situazione dei poteri locali siciliani e nelle prerogative dell'Assemblea regionale siciliana, che per Statuto ha in questa materia potestà legislativa esclusiva.

Sotto quest'ultimo profilo, è appena il caso di rilevare che l'individuazione del limite dei 50.000 abitanti, quale dato obiettivo cui ricollegare la prevista causa di incompatibilità, costituisce esercizio della potestà di scelta compresa fra le prerogative assembleari, che certamente non eccede i limiti di tale potestà. La scelta compiuta dall'Assemblea appare ragionevole ed adeguata alla esigenza di evitare il cumulo delle cariche limitatamente a quelle situazioni in cui la doppia titolarità può influire negativamente sull'esercizio delle funzioni connesse agli uffici, in conseguenza del prevedibile carico di lavoro presso un ente locale di una certa dimensione.

3. - Ha depositato memoria in ordine ad entrambi i giudizi il Commissario dello Stato per la Regione siciliana. Premesso che la promulgazione parziale del primo disegno di legge con l'omissione delle parti impugnate comporta la cessazione della materia del contendere in ordine al primo ricorso, tanto più che nella fattispecie l'A.R.S. ha adottato, con il secondo disegno di legge, una nuova norma in luogo della precedente e ciò proprio nell'intento di non sottrarre al vaglio della Corte il principio su cui poggia la nuova disciplina, il ricorrente ribadisce le argomentazioni già svolte. Inoltre, sarebbe a suo avviso privo di logico fondamento l'assunto difensivo della Regione, secondo cui la limitazione della causa di incompatibilità deriverebbe dalla netta differenziazione delle competenze attribuite ai deputati rispetto a quelle degli assessori regionali, con conseguente preclusione per i primi di svolgere compiti di amministrazione attiva: infatti, il deputato siciliano, proprio in virtù della sua appartenenza ad

un consesso depositario di competenza legislativa esclusiva in numerose e determinanti materie, può influenzare l'elettorato in qualsiasi competizione, e, soprattutto, l'esercizio delle pregnanti funzioni di componente dell'Assemblea risulta nei fatti incompatibile con le responsabilità e gli oneri derivanti dall'espletamento della carica di sindaco, così come oggi configurata dalla l. r. 7/1992. L'incompatibilità limitata ai sindaci dei comuni con più di 50.000 abitanti - osserva ancora il ricorrente - costituisce un vero iatus logico ed una frattura con il preesistente e vigente ordinamento regionale, ed inopinatamente attribuisce una sorta di privilegio ai deputati siciliani che, unici in Italia, a differenza dei consiglieri delle altre assemblee regionali, potrebbero cumulare le cariche in questione. Orbene, non risulta dai lavori parlamentari, né tantomeno dagli atti difensivi della Regione, che sia stata fatta alcuna analisi al fine di stabilire l'opportunità di modificare il vigente sistema, né si può ritenere, in base alla quotidiana esperienza ed in considerazione anche delle particolari iniziative che il potere centrale ha di recente adottato, che allo stato attuale si siano verificati mutamenti tali nella società civile da consentire una così netta inversione di tendenza.

4. - Ha depositato memoria anche la Regione siciliana in ordine al giudizio introdotto con il ricorso del 21 agosto 1993 (n. 41/93).

La memoria è dedicata essenzialmente al problema delle conseguenze derivanti dal fatto che la legge, che ha dato origine al ricorso del Commissario dello Stato, è stata parzialmente promulgata dal Presidente della Regione, con l'omissione delle norme impugnate.

La difesa della Regione osserva che, anche se in questo giudizio non si fa questione della legittimità di detta promulgazione parziale, va precisato che da tale particolare forma promulgativa non deriva né una sorta di "rinuncia" della Regione alle norme non promulgate né una acquiescenza della Regione all'impugnazione; e che dunque non dovrebbe pervenirsi, da parte della Corte costituzionale, ad una decisione di cessazione della materia del contendere.

La Corte - prosegue la Regione - ha probabilmente inteso reagire alla prassi della promulgazione parziale quando, con la sentenza n. 13 del 1983, ha dichiarato cessata la materia del contendere proprio in base alla circostanza che le disposizioni oggetto dell'impugnativa del Commissario di Stato erano state espunte dal testo promulgato dal Presidente regionale. Se la Corte aveva l'intenzione di scoraggiare la prassi della promulgazione parziale, il risultato sostanziale è stato ben diverso: sostenendo che le disposizioni espunte dal testo promulgato lo erano state "una volta per tutte", "senza che sussista alcuna possibilità di una loro successiva e autonoma promulgazione", la Corte ha finito per trasformare il Presidente della Regione in una sorta di "legislatore negativo", dotato del singolare e arbitrario potere di determinare la "abrogazione" di singole parti di un testo votato ed approvato dall'Assemblea regionale, in evidente contrasto con ogni principio relativo alla divisione delle funzioni tra i supremi organi regionali. È ovvio infatti che la mancata promulgazione delle disposizioni impugnate, ad opera del Presidente della Regione, non equivale alla loro "abrogazione" o modifica da parte dell'Assemblea regionale, di fronte alle quali è corretto utilizzare la formula della cessazione della materia del contendere: nel caso della promulgazione parziale si è in presenza semplicemente del tentativo di non privare di applicazione l'intero testo di una legge eventualmente importante, sol perché alcune limitate disposizioni di essa sono state impugnate di fronte alla Corte. In nessun modo si può parlare, a proposito di tale promulgazione, di rinuncia alle norme impugnate o di acquiescenza all'impugnazione. La Regione resistente chiede quindi che la Corte, anche riconoscendo la propria precedente giurisprudenza in materia, non dichiari, per effetto della intervenuta promulgazione parziale, la cessazione della materia del contendere. Quanto, poi, alla delibera del 14 ottobre 1993, con cui l'Assemblea regionale siciliana ha approvato una nuova legge introducendo due nuovi commi all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993 n. 26, la Regione osserva che la Corte dovrà valutare se e in che limiti e in che modo il sopravvenire della nuova deliberazione legislativa regionale incida sulla disciplina contenuta nella legge

oggetto del ricorso, e perciò sulla materia del contendere del presente giudizio. In ogni caso insiste perché la questione - logicamente preliminare - posta dalla intervenuta promulgazione parziale della legge impugnata venga definita dalla Corte.

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a decidere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con due ricorsi, notificati rispettivamente il 21 agosto 1993 e il 23 ottobre 1993, in ordine, il primo all'art. 2, commi 2, 7 e 8, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1993, ed il secondo alla legge approvata dall'Assemblea regionale il 14 ottobre 1993.

Poiché le norme impugnate sono in parte identiche e riguardano la stessa materia, vale a dire casi di ineleggibilità e incompatibilità per le cariche di deputato regionale e di amministratore comunale e provinciale, ed essendo inoltre il secondo ricorso strettamente conseguenziale al primo, i due giudizi devono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Vanno in primo luogo prese in esame le questioni sollevate con il primo ricorso in ordine all'art. 2, commi 2, 7 ed 8, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1993. Successivamente la legge stessa è stata promulgata e pubblicata (legge 1° settembre 1993 n. 26, in G.U. della Regione siciliana, parte I, n. 42, del 6 settembre 1993) con la eliminazione delle parti impugnate dal Commissario dello Stato con la dicitura - in corsivo tra parentesi - "inciso omesso", per quanto riguarda il comma 2 dell'art. 2, e "comma omesso" per quanto riguarda i commi 7 ed 8 dello stesso articolo, "in quanto impugnato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana".

È giurisprudenza consolidata di questa Corte che in caso di promulgazione della legge con omissione delle norme impugnate deve dichiararsi cessata la materia del contendere (cfr. sentenze nn. 142 del 1981, 13 del 1983, 54 del 1983, 115 del 1985, 148 del 1985, 239 del 1986).

La difesa della Regione, nella memoria presentata in relazione al ricorso in esame, chiede che la Corte "anche riconoscendo la propria precedente giurisprudenza in materia, non dichiari, per effetto della intervenuta promulgazione parziale, la cessazione della materia del contendere".

Le precedenti pronunce della Corte sono basate sulla considerazione che la promulgazione di una legge deve avvenire con unico atto; da ciò consegue che, una volta effettuata dal Presidente della Regione la promulgazione del testo legislativo dal quale sono state espunte le parti oggetto dell'impugnazione, il potere dell'organo è esaurito e non sussiste alcuna possibilità di una successiva ed autonoma promulgazione delle parti omesse. Nel presente giudizio non è in discussione la legittimità dell'atto di promulgazione parziale, come riconosce la stessa Regione resistente, che non contesta il principio dell'unicità dell'atto di promulgazione; non sono quindi pertinenti i rilievi formulati in ordine al potere che verrebbe in tal modo attribuito al Presidente della Regione.

In definitiva, non vi è alcun motivo per cui la Corte debba discostarsi dalla propria giurisprudenza; va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere in ordine al ricorso del Commissario dello Stato notificato il 21 agosto 1993.

3.1. - Successivamente alla promulgazione della legge regionale n. 26 del 1° settembre 1993, l'Assemblea regionale siciliana ha approvato il 14 ottobre una legge che aggiunge all'art.

2 della legge n. 26 due commi aventi per oggetto le disposizioni, parzialmente modificate, di cui ai commi 7 ed 8 precedentemente approvati dall'Assemblea ed espunti, come si è visto, dal testo promulgato. Il Commissario dello Stato ha quindi impugnato anche la suddetta legge per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione: lamenta, in sintesi, il ricorrente che la disciplina censurata - nello stabilire che "la carica di deputato regionale è incompatibile con le cariche di presidente o di assessore di provincia regionale e di sindaco o di assessore di comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti", con conseguente espressa abrogazione delle norme previgenti - determina un irrazionale privilegio, non sorretto da alcuna logica giustificazione, per i deputati regionali siciliani, sia rispetto ai consiglieri delle regioni a statuto ordinario, sia rispetto ai parlamentari nazionali. La questione sollevata con questo secondo ricorso va esaminata nel merito.

3.2. - Sotto il profilo dell'art. 3, in relazione all'art. 51 della Costituzione, la questione stessa è fondata.

Con le disposizioni impugnate l'Assemblea regionale siciliana ha inteso modificare la disciplina vigente in materia di eleggibilità a deputato regionale in relazione alle cariche di sindaco ed assessore di comune, nonché di presidente ed assessore di provincia regionale.

Mentre con la disciplina vigente, quale risulta dall'art. 19 della legge regionale 22 aprile 1986, n. 20, sono ineleggibili a deputati regionali "i sindaci e gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 40 mila abitanti o che siano capoluoghi di provincia regionale o sedi delle attuali amministrazioni straordinarie delle province nonché i presidenti e gli assessori di dette amministrazioni", la nuova normativa, per quanto riguarda i comuni, eleva il limite di popolazione a 50 mila abitanti e soprattutto elimina tutte le dette ipotesi di ineleggibilità trasformandole in semplici incompatibilità.

Vengono poi espressamente abrogati il primo comma, n. 4, dell'art. 8 della legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 e successive modificazioni, vale a dire la norma risultante dall'art. 19 della legge n. 20 del 1986 sopra citata, nonché il comma 2 dell'art. 3 e l'art. 5 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7.

Quest'ultima legge reca norme per l'elezione con suffragio popolare del sindaco, nuove norme per l'elezione dei consigli comunali ed altro; le disposizioni abrogate riguardano (art. 3, comma 2) le cause di ineleggibilità e di incompatibilità per la carica di consigliere comunale e per la carica di sindaco (sostituite dal comma 7 dell'art. 2 della nuova legge); mentre l'art. 5 abrogato regola, con l'applicazione delle disposizioni previste per i parlamentari nazionali, "le condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità dei deputati regionali alle elezioni alla carica di sindaco".

Risulta dunque - e non è necessario scendere ad un esame più particolareggiato delle norme - che la Regione siciliana ha voluto adottare una nuova disciplina basata esclusivamente sulla incompatibilità, anziché sulla ineleggibilità, per quanto riguarda l'elezione a deputato regionale di chi ricopra la carica di sindaco o di assessore di comune e di presidente o di assessore di provincia. Tale disciplina si differenzia radicalmente da quella nazionale, non solo ponendo a confronto i membri dell'Assemblea regionale siciliana con i membri dei consigli delle regioni a statuto ordinario, ma persino ove si intendano prendere a paragone i membri del Parlamento nazionale. Infatti, per quanto riguarda i componenti dei consigli regionali è stabilita l'incompatibilità di tale carica con quella di presidente e di assessore di giunta provinciale, nonché di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della regione, quale che sia la popolazione dei medesimi (art. 4, primo comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154), mentre per l'elezione a deputato e a senatore è stabilita l'ineleggibilità dei presidenti delle giunte provinciali, nonché dei sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti (art. 7, primo comma, lett. b) e c), del d.P.R. n. 361 del 1957).

3.3. - Fino dalla sentenza n. 105 del 1957 questa Corte ha affermato che il principio di uguaglianza fra i cittadini nella possibilità di accesso alle cariche elettive esige che la riserva di legge per la determinazione dei requisiti prescritti si attui sul piano nazionale in condizioni di parità; "da ciò deriva che quantunque non si possa affermare in senso assoluto che la riserva di legge dell'art. 51 della Costituzione sia una riserva di legge statale, tuttavia, per una ragione logica prima che giuridica, i principi di quest'eguaglianza di trattamento, relativa ai diritti politici, debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto lo Stato soltanto presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso".

Questa giurisprudenza è stata confermata e precisata nel senso che discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione siciliana possano essere non costituzionalmente illegittime "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale" (cfr. sentenze nn. 108 del 1969 e 171 del 1984, nonché nn. 127 e 130 del 1987, 235 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 463 del 1992). Ora, nel caso in esame la disciplina prevista dalla legge regionale non opera una restrizione, bensì un allargamento dell'elettorato passivo, sia sotto il profilo dell'ineleggibilità che su quello dell'incompatibilità rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alle leggi statali. Tale diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della Regione siciliana: non può certo sostenersi che in essa sussistano minori rischi di indebite influenze sulla competizione elettorale o maggiori possibilità di esercizio congiunto di più cariche pubbliche elettive rispetto al restante territorio della Repubblica. Del resto neanche i lavori preparatori offrono alcun elemento utile per giustificare l'innovazione apportata.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale il 14 ottobre 1993 per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, restando assorbito il profilo di censura relativo all'art. 97 della Costituzione, peraltro assolutamente inconferente nella materia in esame.

4. - Questa Corte, con la sentenza n. 344 del 1993, in tema di elettorato passivo per il Parlamento nazionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione dell'ineleggibilità a deputato e a senatore dei consiglieri regionali, ma, a parte la peculiarità della ipotesi cui la pronuncia si riferisce, la pronuncia stessa non può in alcun modo incidere o modificare quel principio, cui sopra si è fatto riferimento, di esigenza di par condicio nell'esercizio dei diritti politici in tutto il territorio nazionale costantemente affermato dalla Corte. Ma vi è di più; la citata sentenza n. 344 formula un auspicio: "che una legislazione, come quella vigente, ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica, sia presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive".

Il Collegio non può che ripetere quest'auspicio ed insieme ribadire che anch'esso postula l'esigenza che sia il legislatore statale a garantire, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, la par condicio per tutti i cittadini della Repubblica.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana relativamente alla legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1993, di cui in epigrafe;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 ottobre 1993, recante "Norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 7 marzo 1994.

Il Presidente: PESCATORE

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 marzo 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.