CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **287/1997** (ECLI:IT:COST:1997:287)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **22/04/1997**; Decisione del **18/07/1997**
Deposito del **30/07/1997**; Pubblicazione in G. U. **06/08/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23432 23433 23434 23435**
Atti decisi:

N. 287

SENTENZA 18-30 LUGLIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, n. 1, della legge della regione Sicilia 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana), promosso con ordinanza emessa il 18 ottobre 1996 dal Tribunale di Palermo sul ricorso proposto da Camillo Oddo contro la regione Sicilia ed altri, iscritta al n. 1313 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione di Camillo Oddo e di Ottavio Navarra, nonché l'atto di intervento della regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avvocato Domenico Galata' per Camillo Oddo e gli avvocati Giovanni Lo Bue e Laura Ingargiola per la regione Sicilia.

Ritenuto in fatto

1. - Il tribunale di Palermo, adito per la dichiarazione di ineleggibilità a consigliere dell'assemblea regionale siciliana del candidato Ottavio Navarra - eletto nella medesima lista del ricorrente e primo dei non eletti, Camillo Oddo - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, n. 1 della legge della regione Sicilia 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni in riferimento agli artt. 3, 51 e 122 Cost.

La norma stabilisce che non sono eleggibili all'assemblea regionale siciliana i membri del Parlamento nazionale, salvo che effettivamente abbiano cessato dalle loro funzioni in conseguenza di dimissioni o altra causa, almeno novanta giorni prima di un quinquennio dalla data della precedente elezione regionale, ovvero, in caso di scioglimento anticipato dell'assemblea, entro dieci giorni dalla data del decreto di convocazione dei comizi elettorali.

2. - I giudici a quibus osservano che è incontestato nel giudizio che il candidato eletto non ha rassegnato le dimissioni da parlamentare nazionale almeno novanta giorni prima della scadenza della precedente assemblea regionale e deducono che è irrilevante che le Camere erano state sciolte anteriormente a detto termine. La prorogatio prevista dall'art. 61, secondo comma, della Costituzione fa, infatti, escludere che tale ultima circostanza determini la "cessazione dalle funzioni" richiesta dalla legge elettorale siciliana per la valida presentazione della candidatura a membro dell'assemblea regionale.

I giudici rimettenti precisano, quindi, che la legislazione nazionale stabilisce una ragione di mera incompatibilità fra le cariche di membro del Parlamento nazionale e di consigliere regionale. La norma in esame prevede, invece, una più restrittiva causa di ineleggibilità, benché - a loro avviso - non sussistano né "condizioni del tutto peculiari alla regione interessata", né "motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati comunque alla tutela di un interesse generale", che possano legittimarla.

L'art. 8, n. 1, della legge regionale n. 29 del 1951, sostiene infine il tribunale, nel disciplinare il diritto di elettorato passivo, "riconosciuto e garantito con carattere di inviolabilità dall'art. 2 della Costituzione", riconducendo la fattispecie tra le cause di ineleggibilità anziché di incompatibilità, viola quindi i principi di quella statale, che limitano la discrezionalità del legislatore siciliano, e quindi gli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione.

3. - Si è costituito in giudizio (fuori termine) il resistente nel processo di merito, svolgendo argomentazioni a conforto dell'ordinanza di rimessione.

4. - Si è costituito in giudizio anche il ricorrente, il quale, nell'atto di costituzione e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

Camillo Oddo sostiene che nel caso in esame si versa in una fattispecie riservata alla disciplina della legislazione regionale esclusiva e, quindi, legittimamente possono essere valorizzate le notorie, particolari, condizioni esistenti in Sicilia, le quali rendono ragionevole la previsione che la funzione di parlamentare possa essere indebitamente diretta alla formazione di clientele elettorali.

5. - La regione Sicilia è intervenuta nel giudizio, eccependo l'inammissibilità, per irrilevanza, della questione.

Lo scioglimento delle Camere integrerebbe, infatti, la cessazione dalle funzioni di parlamentare, che costituisce condizione per la valida presentazione della candidatura. La mera prorogatio dei poteri delle Camere scadute è del tutto ininfluente, in quanto detti poteri sono limitati alla ordinaria amministrazione e resta "preclusa qualsiasi attività politica, anche la più elementare".

Nel merito, la regione deduce che non è possibile invocare quale parametro l'art. 122 della Costituzione, in considerazione della specialità dell'autonomia regionale siciliana che, secondo la giurisprudenza della Corte, legittima il legislatore regionale siciliano ad introdurre cause di ineleggibilità non previste dalla legislazione statale, qualora "le stesse trovino giustificazioni in condizioni ambientali particolari". La valutazione del legislatore siciliano che la carica di deputato nazionale si presti a divenire centro di raccolta di voti e sia incompatibile con la presentazione della candidatura a consigliere dell'assemblea regionale, rientra appunto nell'ambito della discrezionalità riconosciutagli nell'apprezzamento delle condizioni ambientali e consente, quindi, di escludere sia fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Palermo.

6. - Nel corso della discussione orale le parti costituite hanno insistito nelle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe ha ad oggetto l'art. 8, primo comma, n. 1, della legge della regione Sicilia 20 marzo 1951, n. 29 e successive modificazioni, ai sensi del quale non sono eleggibili i parlamentari nazionali che, per tempestive dimissioni o per altra causa, non abbiano cessato effettivamente la loro funzione almeno 90 giorni prima della scadenza della precedente legislatura.

Questa norma, ad avviso del giudice rimettente, violerebbe gli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione. Ed infatti, mentre la legislazione nazionale prevede una causa di mera incompatibilità tra la carica di componente di una delle Camere del Parlamento e quella di consigliere regionale, la legge elettorale siciliana stabilisce, invece, una più restrittiva causa di ineleggibilità, senza peraltro che, secondo il giudice a quo siano riscontrabili quelle "condizioni del tutto peculiari alla regione interessata", ovvero "motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati comunque alla tutela di un interesse generale", che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto condizione di legittimità della legislazione regionale in materia.

La norma regionale impugnata, ad avviso del rimettente, violerebbe in tal modo, nel disciplinare il diritto costituzionale di elettorato passivo, i principi della legislazione statale, da cui quella regionale è strettamente limitata, e sarebbe anche ingiustificatamente discriminatoria rispetto ad essa.

2. - In via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione in questo giudizio della parte resistente nel processo a quo in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dagli articoli 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 237 del 1997).

Ancora in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità - peraltro

già proposta e rigettata nel giudizio a quo - sollevata dall'interveniente regione Sicilia, secondo cui lo scioglimento anticipato delle Camere avrebbe comportato automaticamente - per il resistente nel giudizio a quo - la cessazione dalle funzioni di membro del Parlamento in tempo utile per una valida presentazione della candidatura regionale, essendo ininfluente al riguardo la prorogatio delle Camere. L'eccezione deve essere però respinta perché proprio l'istituto della prorogatio prevista dall'art. 61 della Costituzione, esclude che si determini una automatica ed effettiva "cessazione" dalle funzioni di membro delle Camere, come significativamente è confermato anche dalla prassi parlamentare in materia.

3. - Nel merito, la questione non è fondata in riferimento a tutti i profili prospettati.

In primo luogo va individuato il tipo di competenza legislativa regionale, che è stato esercitato nella specie. L'ineleggibilità all'assemblea regionale siciliana, oggetto del presente giudizio, si fonda sull'art. 3 dello statuto, che appunto dispone che la legge elettorale per la regione è emanata "in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche". In proposito, la Corte non può che confermare il convincimento che si tratta di previsione statutaria che vincola il legislatore regionale "anche in una materia, come quella dell'elezione dell'assemblea, non disciplinata direttamente dalla Costituzione, al rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione stessa in materia elettorale" e non già al rispetto dei principi - e tanto meno delle specifiche discipline - fissati nelle leggi che regolano l'elezione delle Camere (sentenza n. 372 del 1996).

Ribadita quindi l'ampia competenza legislativa regionale in materia, risulta dai lavori preparatori che l'Assemblea regionale siciliana, durante la discussione della legge elettorale, il cui art. 8 è oggetto dell'attuale denuncia, ebbe quale costante punto di riferimento la legislazione statale in tema di elezioni politiche, quale derivava anche dalla disciplina che l'Assemblea costituente, operando in sede legislativa, aveva introdotto con la legge 20 gennaio 1948, n. 6. Proprio questa legge, infatti, innovando sul punto il previgente d.lgs.lgt. 10 marzo 1946, n.74, aveva affrontato il problema dei rapporti tra il mandato rappresentativo al Parlamento nazionale e quello espletato nelle assemblee degli appena istituiti enti regionali, risolvendolo nel senso di considerare quale causa di ineleggibilità alla Camera dei deputati la carica di consigliere (o deputato) regionale, non dismessa prima dei novanta giorni precedenti il decreto di convocazione dei comizi elettorali. In particolare, il dibattito all'Assemblea costituente pose in luce l'intento e l'effetto di "distacco" che da quell'impedimento elettorale sarebbe derivato fra le assemblee nazionali e quelle regionali, se è vero che il Ministro di grazia e giustizia di allora ebbe formalmente a dichiarare: "a nome del Governo, per dare una serietà alle future assemblee legislative e per distaccarle da quelle regionali, prego di dichiarare la ineleggibilità" (Atti Assemblea costituente, seduta del 15 dicembre 1947).

Tale "modello" di ineleggibilità evidentemente esplicò un'influenza notevole nel momento in cui, qualche anno dopo, l'assemblea regionale siciliana introdusse un impedimento corrispondente, anche se speculare, a quello vigente per le elezioni politiche nazionali, se è vero che qualche componente non poté tacere l'impressione che l'articolo in oggetto fosse ispirato da "un tono di ripicco" nei confronti della legge nazionale, ritenendo che "essa fosse stata creata su misura e con un fine determinato: evitare che rappresentanti del Parlamento regionale partecipassero alle elezioni politiche nazionali, giovandosi dell'ascendente che avevano riscosso in campo regionale" (Atti dell'Assemblea regionale siciliana, seduta del 12 febbraio 1951).

Non solo si interpretò la predetta causa di ineleggibilità al Parlamento nazionale come divieto di utilizzazione per le elezioni nazionali dell'ascendente elettorale conseguito in sede regionale, ma, nel corso della discussione sulla corrispondente anche se speculare causa di ineleggibilità a livello regionale, emerse, sia pure come conseguenza della propensione per il collegio uninominale, l'opportunità di un collegamento con la garanzia dell'autonomia regionale. Ed infatti fu sostenuta, con particolare vigore, l'esigenza di "differenziare la base

elettorale dei deputati regionali da quella dei deputati nazionali", ritenendo "questa differenziazione necessaria ed importantissima soprattutto per il consolidamento dell'autonomia", dal momento che le prospettate difficoltà per l'autonomia siciliana sono provocate "dalla gelosia dei deputati nazionali per l'interferenza intercorrente tra il loro ed il corpo elettorale dei deputati regionali", dato che "con la elezione dei deputati regionali si è venuto a creare una specie di diaframma tra il corpo elettorale siciliano ed i deputati nazionali e tutto questo deriva dalla comunanza della base che noi abbiamo con loro" (Atti dell'assemblea regionale siciliana, seduta del 9 febbraio 1951).

4. - Le considerazioni che precedono, unitamente alla significativa constatazione che, sia pure successivamente, lo stesso legislatore statale, con la legge 5 agosto 1962, n. 1257 e successive modifiche, ha introdotto la stessa causa di ineleggibilità a carico dei deputati e dei senatori per la elezione al consiglio regionale della Valle d'Aosta, inducono a ritenere che il legislatore siciliano abbia esercitato, in modo non irragionevole, la propria competenza in materia, nell'ambito dello spazio di autonomia fissato dall'art. 3 dello Statuto.

D'altra parte, questa Corte ha già sottolineato come sia "lo stesso sistema costituzionale che, richiedendo leggi particolari per le singole Regioni a statuto speciale (secondo i casi, legge regionale o statale) da un lato e una legge (statale) per quelle a statuto ordinario, implica necessariamente la possibilità di regolamentazioni differenziate anche per quanto riguarda i casi di ineleggibilità" (sentenza n. 134 del 1975 ed anche sentenze n. 20 del 1985 e n. 130 del 1987).

Lo scrutinio di costituzionalità delle cause di ineleggibilità non può peraltro, in linea di principio, limitarsi al parametro dell'art. 3 della Costituzione, senza una contestuale considerazione del parametro rappresentato dall'art. 51 della Costituzione. A questo proposito, va rilevato che l'art. 51, nel riferirsi, come già l'art. 40 dello Statuto albertino, ai "requisiti" per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto "richiedono". Tra tali condizioni richieste all'aspirante candidato possono ben essere comprese non solo l'inesistenza di incarichi tali da determinare indebite influenze sulla par condicio della competizione elettorale, ma anche l'inesistenza di incarichi la cui titolarità sia ritenuta incompatibile con la candidatura in questione.

5. - Nel quadro, quindi, di una complessiva regolazione dei rapporti tra i due mandati rappresentativi - nazionale e regionale - non è irragionevole che il legislatore siciliano, nell'apprezzamento discrezionale delle specifiche condizioni che sono alla base del riconoscimento costituzionale della "specialità" dell'autonomia della regione, abbia stabilito che questi due distinti piani di interessi debbano restare separati sin dalla fase elettorale di accesso alla carica di rappresentante della regione. In questo senso si può dire, quindi, che, rispetto al diritto costituzionale del singolo di elettorato passivo, si è considerata prioritaria, in quanto finalizzata alla garanzia delle condizioni di autonomia speciale della regione, la tutela di quel particolare carattere del mandato rappresentativo regionale, consistente nel riferirsi ad interessi differenti rispetto a quelli la cui cura è affidata invece al mandato rappresentativo nazionale.

La legge regionale siciliana de qua che si è conformata a questi criteri di fondo, ha dunque osservato il vincolo del "rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione in materia". È pertanto non irragionevole la scelta del legislatore siciliano di tenere conto e di adeguarsi, nei limiti della propria competenza, alla complessità, sia dal punto di vista funzionale, sia da quello territoriale, del fenomeno della rappresentanza politica, specialmente sotto il profilo, particolarmente rilevante per la garanzia dell'autonomia politico-istituzionale della regione, del reclutamento e della legittimazione della classe politica, eventualmente articolata per livelli di

governo.

6. - La indicata finalità legislativa della disciplina in questione induce a respingere anche il dubbio di costituzionalità inerente al profilo della difformità rispetto al regime vigente per le regioni a statuto ordinario, che trova la sua fonte nella legge statale. È pertanto non irragionevole la complessiva conformazione del mandato rappresentativo adottata, nella sua autonomia, dalla regione siciliana; conformazione che si ispira al criterio di evitare ogni intreccio di interessi, tra livello nazionale e livello regionale, attuando una rigorosa separazione dei relativi mandati rappresentativi sin dalla fase delle candidature, come, del resto, ha operato lo stesso legislatore statale rispetto agli identici impedimenti elettorali stabiliti per le elezioni regionali in Valle d'Aosta.

Né, in contrario, può valere la decisione, speculare in materia, di questa Corte n. 344 del 1993, poiché il nucleo fondante della ratio decidendi di quella sentenza, come di quella analoga, anche se di contenuto opposto, n. 5 del 1978, può essere circoscritto alla palese irragionevolezza della disposizione impugnata "in conseguenza della eccessiva e, comunque, sproporzionata ampiezza del campo degli effetti ad essa collegabili", costituiti dall'ineleggibilità del consigliere regionale anche nel caso di candidatura in altra parte del territorio nazionale diversa dal territorio in cui esercita il mandato regionale. È evidente, infatti, che in quel caso si era al di fuori dell'area problematica qui affrontata, poiché la prospettata logica sottostante alla separazione dei mandati rappresentativi non poteva essere invocata, in quanto, come anche denunciato dal giudice a quo di allora, era irragionevolmente sproporzionata la conseguenza dell'ineleggibilità in relazione ai rischi di captatio benevolentiae degli elettori da parte del consigliere regionale candidato parlamentare.

7. - Parimenti infondata è infine la questione in riferimento all'art. 122 della Costituzione, in quanto tale disposizione, prevedendo di per sé sola che l'appartenenza ad un consiglio regionale sia incompatibile con l'appartenenza ad una delle due Camere, non impedisce tuttavia che il legislatore possa ulteriormente considerare l'una delle due cariche anche come causa di ineleggibilità rispetto all'altra.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, numero 1, della legge della regione Sicilia 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati dell'assemblea regionale siciliana) e successive modificazioni, sollevata in riferimento agli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione dal tribunale di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1997.

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.