

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **162/2019** (ECLI:IT:COST:2019:162)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**

Udienza Pubblica del **04/06/2019**; Decisione del **04/06/2019**

Deposito del **27/06/2019**; Pubblicazione in G. U. **03/07/2019**

Norme impugnate: Art. 10, c. 1°-bis, della legge della Regione Siciliana 20/03/1951, n. 29.

Massime: **42645 42646**

Atti decisi: **ord. 190/2018**

ORDINANZA N. 162

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 12 ottobre 2018, iscritta al numero 190 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di G. L. e F. D.D.;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Aristide Police e Mario Caldarera per F. D.D. e Massimo Luciani per G. L.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 12 ottobre 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 gennaio 2014, n. 4 (Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale);

che la disposizione in esame disciplina l'ambito soggettivo dell'ineleggibilità alla carica di deputato regionale, estendendola «[...] ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione»;

che tale disposizione è censurata nella parte in cui comprende fra i soggetti ineleggibili il direttore generale d'ateneo, o comunque il direttore generale dell'Università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri;

che è denunciata la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, sia perché l'ineleggibilità introdotta dalla disposizione censurata costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di cui all'art. 51 Cost., non sorretta da esigenze specificamente riferibili al contesto regionale siciliano, sia perché ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina nazionale e regionale dell'accesso alle cariche elettive, la quale configura le medesime situazioni soggettive quali cause di incompatibilità e non di ineleggibilità;

che le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio in materia elettorale, promosso da tre cittadini elettori, al fine di ottenere l'accertamento dell'ineleggibilità di F. D.D. alla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana, in considerazione della sua qualità di direttore generale dell'Università degli studi di Messina, ente non territoriale destinatario di contributi regionali;

che, osserva il rimettente, ai sensi dell'art. 3 del regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), la disciplina dei requisiti di accesso alla carica di componente dell'Assemblea regionale siciliana attiene alla potestà legislativa primaria della Regione, con il limite dei principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico della Repubblica; peraltro, in tema di elettorato passivo, sussiste un'esigenza di tendenziale uniformità della disciplina sul piano nazionale, cosicché discipline differenziate in relazione al territorio di una Regione sarebbero legittime solo alla luce di situazioni specificamente riferite ad essa e purché la diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale (sentenze n. 143 del 2010, n. 288 del 2007, n. 438 e n. 84 del 1994, n. 463 del 1992, n. 539 del 1990 e n. 571 del 1989);

che, viceversa, la disciplina in esame sarebbe irragionevole sia per non aver ritenuto adeguata l'analoga causa di incompatibilità già prevista dall'art. 10-quater della stessa legge reg. Siciliana n. 29 del 1951, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso alle cariche di rappresentanza nazionale e delle altre Regioni;

che, inoltre, le erogazioni pubbliche destinate alle università sarebbero soggette a puntuali previsioni di contabilità pubblica, nonché a controlli contabili interni ed esterni; in quanto ineludibilmente destinate ad attività scientifiche o istituzionali, esse non si presterebbero ad

utilizzi clientelari, volti all'acquisizione di consenso;

che, d'altra parte, il direttore generale dell'università, pur essendo l'organo dirigenziale di vertice dell'ateneo, non farebbe parte degli organi di governo ed indirizzo e non sarebbe in grado di incidere sulle scelte di destinazione delle risorse dell'ente, né di inquinare la par condicio tra i candidati; eventuali problematiche in ordine al cumulo di cariche sarebbero già risolte con la previsione di incompatibilità;

che, ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata determinerebbe, inoltre, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso alle cariche elettive nazionali e regionali, la quale collocherebbe la situazione degli organi di vertice di enti sovvenzionati dallo Stato fra le cause di incompatibilità;

che, d'altra parte, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, nel senso di escludere la figura del direttore generale di ateneo dal novero dei soggetti non eleggibili, poiché la nozione di dirigente non potrebbe essere limitata ai soli soggetti apicali muniti di potere di indirizzo; inoltre, l'utilizzo dell'espressione «enti non territoriali» sarebbe comprensiva degli enti pubblici, vista la giustapposizione con le società ed imprese e l'utilizzo del femminile nella qualificazione di queste come «private»;

che si è costituito G. L., parte interveniente nel giudizio a quo, sollevando molteplici profili di inammissibilità delle questioni e chiedendo, nel merito che le stesse siano comunque dichiarate non fondate;

che, in particolare, dopo avere premesso che l'apprezzamento della necessità delle cause di ineleggibilità spetta al legislatore, la difesa della parte privata osserva che sarebbe sospetto qualsiasi condizionamento che possa derivare dalla titolarità di incarichi in enti, comunque finanziati da quello dei cui organi si discute;

che l'utilizzo dei finanziamenti regionali da parte delle università avrebbe in ogni caso un impatto territoriale, specie nelle realtà economicamente meno vivaci e floride, nelle quali gli atenei rappresenterebbero uno dei maggiori volani di crescita e di sviluppo di un territorio;

che recentemente, con la legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), proprio l'Università di Messina è stata destinataria di plurimi contributi regionali; inoltre, a seguito di apposita convenzione con la Regione, lo stesso Ateneo ha ricevuto un finanziamento regionale per borse di dottorato di ricerca, disposto con delibera del dirigente generale dell'Assessorato dell'istruzione della Regione Siciliana n. 7876 del 21 dicembre 2016;

che la condizione ambientale siciliana giustificerebbe una particolare attenzione del legislatore nel contrasto a ogni forma di possibile condizionamento del voto; tale condizione renderebbe essenziale e necessaria una disciplina rigorosa delle cause di ineleggibilità;

che, quanto alla disparità di trattamento, l'eterogeneità della disciplina della competizione elettorale per il Parlamento impedirebbe di considerarla quale utile *tertium comparationis*;

che, d'altra parte, la diversità delle discipline regionali in materia elettorale sarebbe il portato del principio autonomistico e della scelta regionalista della Costituzione; inoltre, ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale, la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di elezioni dell'Assemblea regionale è particolarmente ampia, incontrando i soli i limiti dell'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e di quanto stabilito dallo statuto speciale; di conseguenza, il legislatore siciliano non sarebbe tenuto a seguire i principi - e tanto meno le specifiche discipline - delle leggi elettorali delle Camere del Parlamento nazionale (è richiamata la sentenza n. 372 del 1996);

che ciò varrebbe, a fortiori, anche per la previsione di cause di ineleggibilità, atteso che «l'ordinamento costituzionale, prevedendo che il sistema dell'ineleggibilità nelle Regioni ad autonomia particolare, sia regolato da leggi speciali, regionali o statali, consente una regolamentazione differenziata», a condizione che «tale diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale» (sentenza n. 276 del 1997; nello stesso senso, sentenze n. 162 del 1995 e n. 539 del 1990);

che nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito F. D.D., parte convenuta nel giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale;

che la difesa della parte convenuta sottolinea come l'elettorato passivo rappresenti un diritto fondamentale, che ogni cittadino deve poter esercitare in condizioni di uguaglianza; l'ineleggibilità e l'incompatibilità costituiscono limiti al libero esercizio di questo diritto, cosicché le relative ipotesi dovranno essere stabilite solo laddove ciò sia strettamente indispensabile per garantire, a monte, la par condicio nel confronto elettorale e, a valle, l'imparzialità ed il buon andamento nella gestione degli interessi pubblici; queste esigenze attengono a tutto il territorio nazionale e sarebbe contraddittorio ammettere che, a seconda della Regione di residenza, il diritto inviolabile a partecipare alla vita politica sia riconosciuto in misura diversa;

che la situazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe già disciplinata dall'art. 10-quater della legge reg. Siciliana n. 29 del 1951, che vi ricollega la sanzione dell'incompatibilità; la causa di ineleggibilità introdotta dall'art. 10, comma 1-bis, invece, escluderebbe radicalmente il diritto di elettorato passivo e non sarebbe adeguata alla situazione in esame;

che dal confronto con la disciplina nazionale sull'accesso alla carica di consigliere regionale nelle Regioni ordinarie, di cui alla legge 23 aprile 1981, n. 154 (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), emergerebbe un'ingiustificata limitazione dell'elettorato passivo dei cittadini siciliani, rispetto a quelli delle Regioni a statuto ordinario, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

che tale disparità di trattamento non sarebbe giustificata dalla potestà legislativa primaria di cui gode la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale; essa può, infatti, disciplinare ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge statale, a condizione che ciò risponda a specifiche condizioni locali, congruamente e ragionevolmente apprezzabili;

che la Regione Siciliana non si è costituita in giudizio e non ha spiegato alcuna attività difensiva.

Considerato che il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 gennaio 2014, n. 4 (Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale);

che la disposizione in esame disciplina l'ambito soggettivo dell'ineleggibilità alla carica di deputato regionale, estendendola «[...] ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione»;

che tale disposizione è censurata nella parte in cui comprende fra gli ineleggibili il

direttore generale d'ateneo, o comunque il direttore generale dell'Università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri;

che è denunciata la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, sia perché l'ineleggibilità introdotta dalla disposizione censurata costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di cui all'art. 51 Cost., non sorretta da esigenze specificamente riferibili al contesto regionale siciliano, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina nazionale e regionale dell'accesso alle cariche elettive, la quale configura le medesime situazioni soggettive quali cause di incompatibilità e non di ineleggibilità;

che le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost. vanno dichiarate manifestamente inammissibili;

che la ricostruzione del quadro normativo appare incompleta, poiché l'ordinanza omette di considerare l'evoluzione legislativa in materia di cause di ineleggibilità dei consiglieri regionali derivante dalla revisione dell'art. 122 Cost.;

che la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ha modificato l'art. 122 Cost.; a seguito della riforma, i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali costituiscono materia di legislazione ripartita tra lo Stato e le Regioni ordinarie, le quali possono esercitare la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale;

che, in attuazione di questa legge costituzionale, è stata adottata la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), la quale ha fissato i principi fondamentali che le Regioni a statuto ordinario devono osservare; l'art. 2, comma 1, lettera a), stabilisce che le Regioni a statuto ordinario possono prevedere i casi di ineleggibilità «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati»;

che a questo riguardo la giurisprudenza costituzionale ha osservato che «[i]l nuovo assetto delle attribuzioni legislative in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall'intervenuta disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie» (sentenza n. 134 del 2018); ciò che più conta, proprio con riferimento alla Regione Siciliana, è che essa «non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)» (sentenza n. 143 del 2010);

che l'ordinanza di rimessione non si confronta con questi argomenti, individua quale *tertium comparationis* la disciplina precedente alla legge n. 165 del 2004 e, soprattutto, non considera affatto i riflessi sull'esercizio dell'autonomia legislativa regionale derivanti dalla stessa legge n. 165 del 2004, che non è neppure menzionata dal giudice a quo;

che, per effetto del principio autonomistico, tale intervento legislativo ha determinato un'attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo, ampliando i confini della discrezionalità legislativa regionale in tema di ineleggibilità;

che in un caso recente relativo alla stessa legge elettorale siciliana, proprio in riferimento

alla omessa considerazione della legge n. 165 del 2004, è stata adottata una decisione di inammissibilità, osservando che «[s]ulla base di una completa e corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il giudice chiamato ad applicare le regole di incompatibilità operanti nella Regione Siciliana avrebbe dovuto pertanto verificare se la causa di incompatibilità disciplinata all'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 fosse espressione di un principio fondamentale enunciato dalla legge n. 165 del 2004 e, in caso affermativo, se esso fosse diretto a garantire un'indefettibile esigenza di uniformità di trattamento, e conseguentemente valutare se la sua mancata previsione nella normativa siciliana contrastasse con gli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 134 del 2018);

che la presente ordinanza di rimessione, emessa dal medesimo giudice a quo, evidenzia la stessa lacuna, essendo mancata, anche in questo caso, la considerazione dell'evoluzione legislativa seguita alla riforma dell'art. 122 Cost. e dei riflessi della legge n. 165 del 2004 sull'autonomia legislativa regionale in materia elettorale, al fine di individuare nella disciplina statale l'espressione di un'esigenza di uniformità, tale da limitare anche la competenza primaria statutariamente attribuita alla Regione Siciliana;

che questa lacuna nell'apparato motivazionale dell'ordinanza di rimessione è tale da determinare la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, con assorbimento degli altri motivi di inammissibilità dedotti dalla difesa della parte privata G. L.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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