

## DDL 5110 – I stralcio (ddl 51-38)

### **Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale.**

(19/8/2013 – Impugnativa Commissario dello Stato)

---

---

- 1) IL DDL SCATURISCE DA ARTICOLI STRALCIATI DAL DDL 51-38 BIS
  - 2) Il Commissario dello Stato ha impugnato l'articolo 1
    - comma 1, lettera c;
    - comma 2, punto 1 bis, limitatamente all'inciso 'ed ai funzionari' e punto 1 ter limitatamente alle parole 'soci' e 'funzionari';
    - comma 3, limitatamente alle parole 'socio', 'funzionario', 'dipendente'. Per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Cost.;
  - 3) Nella seduta d'Aula n. 71 del 18 settembre 2013 è stato approvato l'ordine del giorno n. 110 per la promulgazione della legge con l'omissione delle parti impugate.
- 
- 

Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

R O M A

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta n. 70 del 12 agosto 2013, ha approvato il disegno di legge n. 51-38 bis - Norme stralciate I stralcio dal titolo Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale. , pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 13 agosto 2013.

Il provvedimento legislativo, che ha avuto un lungo e controverso iter parlamentare, secondo quanto emerge dai lavori d'aula perseguirebbe l'intento di soddisfare le molteplici istanze di moralizzazione della politica e della vita pubblica provenienti dalla società civile, eliminando potenziali cause del condizionamento del consenso per garantire il libero esercizio del diritto di voto nonché assicurare il rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza della Pubblica Amministrazione.

Il disegno di legge contiene alcune modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 in tema di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di deputato regionale ed in conformità agli articoli 9 e 17 bis dello Statuto siciliano è soggetto a pubblicazione senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della L. R. 23 ottobre 2001 n. 14 ai fini di una possibile sottoposizione a referendum popolare.

L'iniziativa legislativa, seppure apprezzabile nell'intento ed adottata nell'esercizio della competenza legislativa primaria prevista dall'art. 3 dello Statuto speciale, non è, ad avviso del ricorrente, esente da censure di ordine costituzionale per le motivazioni che di seguito si espongono.

In proposito si ritiene opportuno succintamente esporre quanto acclarato da codesta eccellentissima Corte con costante e consolidata giurisprudenza in tema di elettorato

passivo e di limitazione allo stesso.

Il precetto di cui all'art. 51 della Costituzione deve, essere inteso nel senso che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione.

Questo principio interpretativo, contenuto già nella sentenza di codesta Corte n. 46 del 1969, è stato infatti ulteriormente ripreso ed approfondito orientando tutta la giurisprudenza successiva, in quanto rappresenta il criterio che condiziona sia i presupposti sostanziali della disciplina positiva della ineleggibilità (sia sotto il profilo della tipizzazione della fattispecie e della ragionevolezza del contenuto) che della sua interpretazione (sentenze C.C. n. 162/1985; n. 43/1987; n. 1020/1988 e n.141/1996).

Codesta Corte ha infatti ricondotto il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Carta (sentenze C.C. n. 571/1989 e n. 235/1988).

Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale in base alle regole della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione.

Sicché, per stabilire se l'ipotesi di ineleggibilità o incandidabilità è legittima, occorre valutare se essa sia indispensabile per assicurare la salvaguardia di detti valori, se sia misura proporzionata al fine perseguito o se, invero, essa non finisca piuttosto per alterare i meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica delineati dal Titolo IV parte I della Costituzione, comprimendo un diritto inviolabile senza adeguata giustificazione di rilievo costituzionale.

Codesta Corte ha costantemente affermato che le cause di ineleggibilità come eccezione al generale e fondamentale principio del libero accesso, in condizione di eguaglianza di tutti i cittadini alle cariche elettive, devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione sufficienti ad evitare situazioni di incertezza, frequenti contestazioni e soluzioni giurisprudenziali contraddittorie che potrebbero incrinare gravemente le pari capacità elettorali passive dei cittadini (ex plurimis sentenze C.C. n. 46/1969; n. 166/1962; n. 129/1975 e n. 364/1996).

Siffatta regola, volta ad evitare clausole di ineleggibilità in bianco o dai confini alquanto indeterminati ed ambigui è stata sostanzialmente tradotta da codesta Corte nei due criteri operativi della determinatezza della fattispecie dei criteri di ineleggibilità e della specificità del linguaggio impiegato nella formulazione della restrizione all'elettorato passivo.

Codesta Corte, con costante giurisprudenza, ha infatti affermato in più occasioni che non può giustificare ragionevolmente la ineleggibilità una causa dai confini generici ed elastici tali da far ricomprendere in sede interpretative le situazioni più diverse.

La norma deve avere i caratteri dell'astrattezza e della genericità, che costituiscono la garanzia dell'uguaglianza e dell'imparzialità ma, sulla base della norma astratta, in attuazione ed entro i limiti della stessa, vi devono essere norme concrete per regolamentare i singoli casi (sentenza C.C. n.364/1996).

Inoltre, per evitare problemi di genericità,

polivalenza e mancanza di tipicizzazione della decisione che potrebbero indurre a perplessità circa il suo significato, con conseguenti errori di interpretazione, i termini usati dal legislatore devono esprimere concetti precisi e di contenuto delimitato per evitare erranee applicazioni e valutazioni discrezionali da parte di qualsivoglia organo o autorità (sentenza C.C. n. 295/1994).

Un ulteriore parametro di giudizio per valutare la conformità alla Costituzione del sistema di ineleggibilità ed incandidabilità disciplinato dal legislatore è rappresentato dai principi di eguaglianza e ragionevolezza ex articoli 3 e 97 Cost.

L'osservanza del precetto fondamentale di eguaglianza non esclude che il legislatore possa disciplinare con norme diverse situazioni che egli considera differenziate, purché la diversità di trattamento, oltre ad obbedire a criteri di razionalità, riguardi categorie e non singoli cittadini, per non creare né privilegi né ingiuste sperequazioni (sentenza C.C. n. 42/1971).

Le ipotesi di ineleggibilità disciplinate per legge rispondono a due diverse e non sovrapponibili esigenze: quelle che rischiano di condizionare la libertà di manifestazione del voto da parte degli elettori e quelle che rischiano di produrre conflitti di interessi nell'esercizio delle cariche elettive.

Sul punto codesta Corte, tutelando la presenza di queste due diverse finalità della disciplina in materia di ineleggibilità, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza di quelle norme che, accomunando in un'uniformità di disciplina le varie ipotesi rispondenti ai diversi obiettivi di tutela delle elezioni, tendono ad ignorare la distinta ratio ispiratrice delle medesime (sent. n. 58/1972).

Alla luce dei sovraesposti principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, talune norme, ad avviso del ricorrente, suscitano perplessità per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., tali da ritenere necessario l'intervento di codesta Corte riguardo la valutazione della conformità delle stesse alla Carta costituzionale.

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge in questione, integrando la lettera e) del comma 1 dell'art. 10 della L.R. 29/1951, prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale per chi abbia un ruolo di rappresentante legale, dirigente o funzionario delle società ed enti di diritto privato ai quali la Regione partecipa.

Il comma 2, inoltre, introduce un comma 1 bis al medesimo articolo 10 della L.R. 29/1951 che estende l'ineleggibilità a rappresentanti, amministratori, dirigenti o funzionari di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godano di contributi da parte della Regione, nonché a dirigenti o funzionari dipendenti della Regione.

Il medesimo comma introduce, altresì, un'ulteriore specifica causa di ineleggibilità ed incompatibilità, limitata al settore della formazione professionale, estendendola ai soci, legali rappresentanti, amministratori, dirigenti, funzionari e consulenti di società od enti che fruiscono di finanziamenti o contributi a qualsiasi titolo sia per lo svolgimento di attività formative o che siano anche titolari di appalti per

forniture e servizi per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione.

In proposito si rileva che il vigente articolo 10 della più volte menzionata L.R. 29/51, alle lettere a) e b) del 1° comma già prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale per i soggetti che in proprio o in qualità di titolari di cariche (rappresentanti, amministratori o dirigenti) in enti pubblici o privati, anche societari, siano titolari di contratti d'opera, somministrazione, concessione con lo Stato o con la Regione godano di contributi, concessioni, sussidi per garanzie da parte della Regione e dello Stato abbiano cariche all'interno di enti sottoposti a tutela o vigilanza della Regione o da queste partecipate siano rappresentanti o dirigenti di strutture convenzionate.

Gli articoli 10 ter e 10 quater, inoltre, già prevedono l'incompatibilità tra le cariche di deputato e cariche di qualsiasi specie in enti pubblici e privati dipendenti dalla Regione o soggetti a tutela o vigilanza ovvero in enti che gestiscono servizi per conto della Regione o ai quali la Regione contribuisce in via ordinaria.

Siffatte cause di ineleggibilità e di incompatibilità corrispondono a quanto previsto nel resto del territorio nazionale dalla legge 154/1981 agli articoli 2 e 3.

Orbene, le nuove cause di ineleggibilità ed incompatibilità prima riportate sarebbero riconducibili all'ambito dell'ineleggibilità in atto vigente, ma se ne discostano per la specificità del settore e per l'ampliamento del numero dei destinatari e proprio su questi due aspetti danno adito alla prospettata violazione degli articoli 3 e 51 Cost., innanzitutto per la novità introdotta nell'ambito dei soggetti destinatari, funzionari degli enti di diritto privato presso i quali prestano servizio. L'estrema genericità della dizione funzionari non risponde al principio di tassatività prescritto per le cause di ineleggibilità. Essa infatti è estremamente generica, non circoscritta e polivalente e potrebbe dar luogo, verosimilmente a perplessità circa il suo significato, con conseguenti errori di applicazione.

La norma, infatti, di contenuto generale ed astratto, indica una categoria di soggetti, oltremodo vasta, in assenza di disposizioni concrete che possano regolamentare i singoli casi in attuazione ed entro i limiti previsti. Oltretutto, non apparirebbe sufficientemente giustificata la ratio ispiratrice della norma, ovverossia la possibilità che funzionari preposti a qualsiasi ramo dell'ente o della società e indipendentemente dalla sfera di azione di quest'ultima, possano operare una *captatio benevolentiae* o un *metus potestatis* ovverossia influenzare la libera espressione del voto.

Non è parimenti facilmente ravvisabile il potenziale conflitto di interesse tra la carica di deputato e semplice funzionario di enti o società partecipate dalla Regione, non avendo il funzionario, a differenza del legale rappresentante e del dirigente, alcuna capacità di determinare ed esprimere la volontà ed orientare l'attività dell'ente presso il quale presta servizio.

Analoga difficoltà interpretativa e conseguenti possibili valutazioni discrezionali, in contrasto con il principio di tassatività prescritto per le cause limitative dell'elettorato passivo, potrebbero derivare dall'anodina locuzione enti di diritto privato cui la Regione partecipa. Infatti, mentre sono chiare ed inequivocabili le

modalità con le quali la Regione partecipa alle società attraverso il conferimento di quote di capitale sociale, non altrettanto può dirsi per gli enti di diritto privato nei quali l'apporto della Regione potrebbe comportare diverse forme di partecipazione. L'intervento regionale potrebbe infatti estrinsecarsi con il finanziamento continuativo o saltuario o con l'apporto di personale retribuito a carico del bilancio regionale o ancora con la nomina degli organi rappresentativi.

La compressione del diritto fondamentale all'elettorato passivo sarebbe quindi sottoposta al vaglio discrezionale di organi o autorità senza che sia al contempo rinvenibile in forma palese, anche in questo caso, la ratio ispiratrice ovvero sia il potenziale conflitto di interesse o il turbamento del libero consenso popolare e, conseguentemente la ragionevole proporzionalità della limitazione introdotta.

Inoltre, le cennate cause di ineleggibilità testé introdotte si discostano dalla normativa vigente nel resto del territorio nazionale che limita le cause di ineleggibilità o di incompatibilità al fatto di ricoprire esclusivamente cariche direttive in enti pubblici o privati partecipati o controllati dalla Regione e, nel caso di società, alla titolarità di cariche direttive e non anche alla semplice qualità di socio. Per quanto attiene poi al rapporto di lavoro con i predetti enti e società viene in rilievo soltanto quello con poteri di rappresentanza o di organizzazione e coordinamento del personale.

Orbene, l'introduzione di una disciplina regionale differenziata in materia di elettorato passivo rispetto a quella vigente nel restante territorio nazionale, quale quella ora approvata, è soggetta a limiti e condizioni oltremodo cogenti.

Codesta Corte, invero, con giurisprudenza costante ha acclarato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di uguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. e, benché la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezione dell'Assemblea regionale sia riconducibile direttamente all'art 3 dello Statuto e sia più ampia rispetto a quella relativa alla elezione degli enti locali, anch'essa, tuttavia, incontra un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Invero, nell'esercizio di siffatta competenza legislativa si possono diversificare le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, ma è necessario che ciò avvenga sulla base di condizioni peculiari locali che devono essere congruamente e ragionevolmente apprezzate dal legislatore siciliano (sent. C.C. n.143/2010).

Il legislatore siciliano dovrebbe dimostrare che le introdotte difformità di trattamento rispetto alla legislazione nazionale corrispondano a peculiari condizioni locali non esistenti nel rimanente territorio nazionale e che giustificano una disciplina difforme da quelle vigenti nel resto del Paese in materia di diritti fondamentali del cittadino.

Orbene, nella relazione illustrativa all'emendamento sostitutivo al disegno di legge 51-38 bis norme stralciate

I stralcio le peculiarità locali sono ricondotte al connubio tra rappresentanza politica ed amministrazione che ha prodotto un impiego improprio e distorto delle risorse pubbliche per procurare illeciti arricchimenti a vantaggio di una ristretta cerchia di soggetti, episodi di mala gestio connessi alla presenza della politica nel settore che sono stati oggetto di inchieste giudiziarie in corso.

Tale situazione non è tuttavia, ad avviso del ricorrente, esclusiva della Regione siciliana, tant'è che il legislatore statale, per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, in attuazione dell'art. 6 della convenzione della Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ha approvato la legge n. 190/2012, contenente cogenti e pressanti misure sia per prevenire che per reprimere il fenomeno ed ha introdotto, con il decreto legislativo 31/12/2012 n.235, nuove cause di incandidabilità e decadenza, operanti sull'intero territorio nazionale, e per le cariche elettive di tutti i livelli di governo.

Per di più con il decreto legislativo 39/2013, emanato in attuazione della legge 190/2012, sono state introdotte nuove cause di incompatibilità ed inconferibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni per i componenti degli organi di indirizzo politico, che prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionali, in quanto attuative degli articoli 54 e 97 della Costituzione.

A fronte di un sistema normativo esaustivo di tutte le possibili forme di intervento per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione ed anche del potenziale conflitto di interessi per coloro i quali ricoprono cariche pubbliche, non si rinviengono allo stato degli atti a conoscenza di questo Commissariato dello Stato, peculiarità dell'ordinamento giuridico regionale, anche nello specifico settore della formazione professionale disciplinata dalla L.R. n. 24/1976, tali da giustificare una disciplina difforme in materia di compressione dell'elettorato passivo, per quanto concerne i lavoratori dipendenti con funzioni non dirigenziali ed i semplici soci a prescindere dalla titolarità di cariche direttive e/o di rappresentanza dell'ente.

Non vi è infatti ombra di dubbio che coloro che rivestono uffici direttivi e/o rappresentativi dell'ente o società detengono una posizione ben diversa dai semplici dipendenti funzionari e dai meri soci senza cariche sociali e che soltanto nei confronti dei primi si può ravvisare la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato.

L'estensione delle cause di ineleggibilità a soggetti privi di poteri significativi all'interno dell'ente e/o società e di influenza all'esterno non rispetterebbe, ad avviso del ricorrente, il principio di razionalità della norma tanto sotto il profilo dell'articolo 3 quanto sotto quello previsto nell'art. 97 della Costituzione.

#### PER QUESTI MOTIVI

il sottoscritto Prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto

I M P U G N A

- l'art. 1, comma 1 lettera e);
- il comma 2, punto 1 bis limitatamente all'inciso ed ai funzionari e punto 1 ter limitatamente alle parole soci e funzionari ;
- il comma 3 limitatamente alle parole socio , funzionario dipendente , del disegno di legge n. 51-38 bis - Norme stralciate I stralcio dal titolo Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale. , approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 12 agosto 2013, per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

Palermo,

Il Commissario dello Stato  
per la Regione Siciliana  
(Prefetto Carmelo Aronica)