



## PERFORMANCE

ANNO 2021

### OBIETTIVO SPECIFICO INTERSETTORIALE N. 2

*“Predisposizione di un testo coordinato in tema di ineleggibilità e incompatibilità attraverso lo studio e l’analisi di norme e principi già presenti nell’ordinamento statale, al fine di colmare un vuoto normativo nell’ambito dell’ordinamento regionale”*

### REPORT DI SINTESI - ANALISI DELLA NORMATIVA

**SETTORE: SEGRETARIATO/DIREZIONE GENERALE, SEGRETERIA ASSEMBLEA E AFFARI GENERALI, UFFICIO DI GABINETTO**

**FASE 3 OBIETTIVO:** “Analisi, studio e comparazione delle fonti legislative reperite”

**PERIODO DI RIFERIMENTO:** dal 01/06/2021 al 15/09/2021

Facendo seguito alla fase di ricognizione delle fonti legislative statali e regionali, aggregati e rappresentati sotto forma di raccolta normativa in tre dossier-istruttori, i gruppi di lavoro facenti capo al Segretariato/Direzione generale, Segreteria Assemblea e Affari Generali e Ufficio di Gabinetto hanno proceduto con l’analisi e la comparazione dei documenti raccolti attraverso uno schema base (report) con il quale sono stati evidenziati le categorie e gli aspetti più significativi delle norme oggetto di esame. L’approfondimento della disciplina dell’ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali si è sviluppata, attraverso un inquadramento normativo (analisi delle disposizioni costituzionali e statali) e una ricognizione delle più significative pronunce della Corte costituzionale al fine di delineare, da un lato, i requisiti e la disciplina degli istituti valutati e, dall’altro, il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni a statuto ordinario sulla materia.

Il presente documento ha, pertanto, il compito di evidenziare la metodologia usata nello studio delle fonti legislative reperite e sintetizzare il percorso che ha portato all’elaborazione dell’*output* finale consistente nella proposta di legge in materia di ineleggibilità ed incompatibilità, nonché rilevare lo stato dell’arte generale in materia.

Si è partiti dall’analisi dell’art. 122 della Costituzione che prevede un sistema di elezione dei Consiglieri regionali disciplinato con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti

con legge della Repubblica (*competenza legislativa concorrente*), per le regioni a statuto ordinario, a differenza delle regioni a statuto speciale, che hanno competenza legislativa esclusiva.

Questi principi sono stati individuati dall'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) che recita: "Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze (i criteri previsti sono, dunque, quello della rappresentatività e quello della governabilità, obiettivo, quest'ultimo, già perseguito dalla legge n. 43 del 1995 attraverso la previsione del premio di maggioranza variabile e della clausola cd. antiribaltone

b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la Regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta (la legge, dunque, contiene due opzioni alternative in ordine al rapporto fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio, non specificando, peraltro, quale sia la conseguenza del mancato rispetto di tali termini tassativi, che, tuttavia, non può che essere lo scioglimento automatico del Consiglio regionale)

c) divieto di mandato imperativo

d) promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive (lettera aggiunta dal comma 1 dell'art. 3, L. 23 novembre 2012, n. 215.)

Per essere eletti consiglieri regionali e per conservare tale carica, la legge richiede ai candidati il possesso di determinati requisiti di eleggibilità.

Ai sensi dell'art. 1 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale):

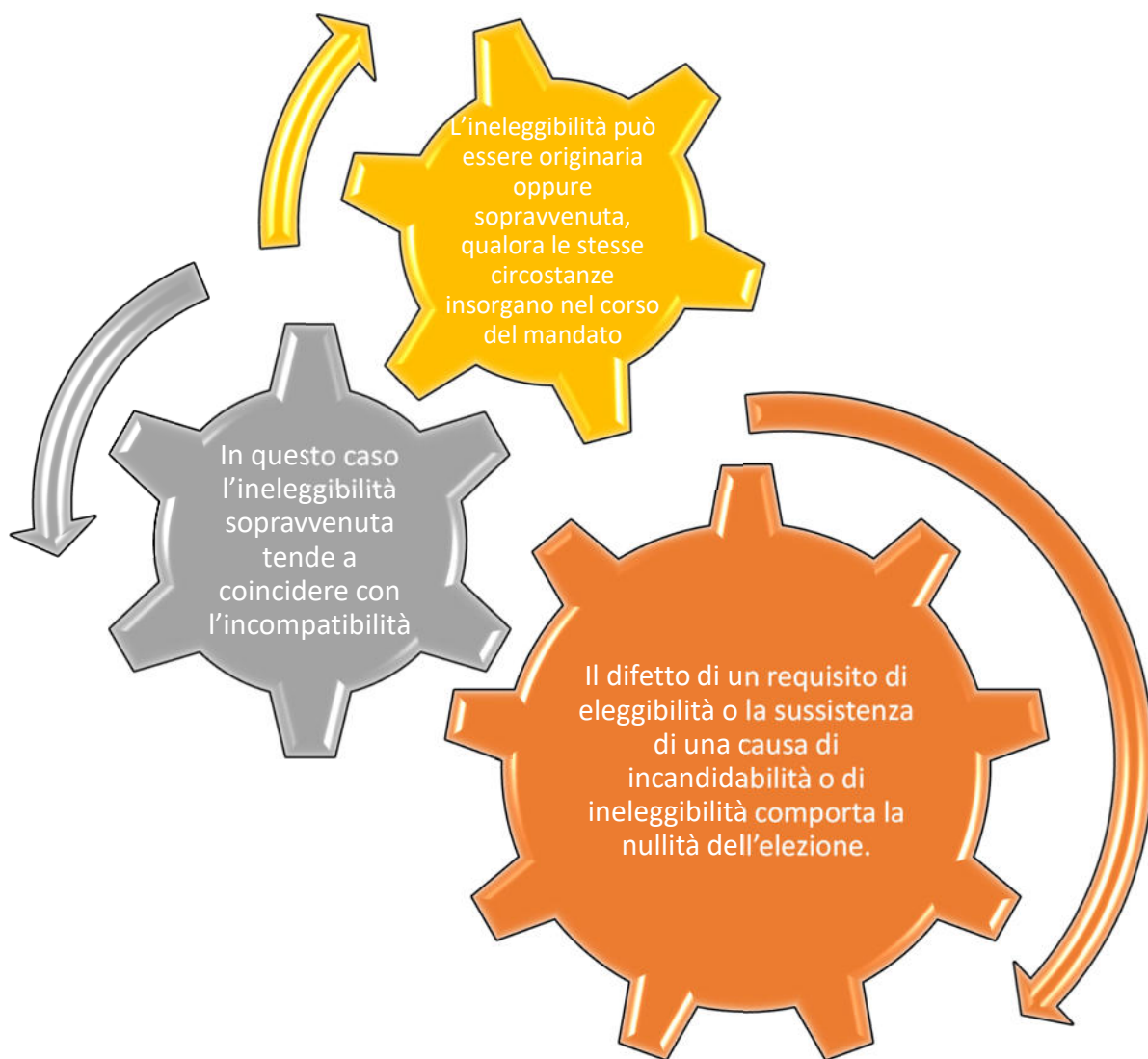
“Sono eleggibili a Consigliere regionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età nel primo giorno fissato per la votazione”.

La legge richiede, inoltre, l'assenza di cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

Le cause di incandidabilità riguardano i soggetti che si trovano in condizioni tali da non consentire neppure la presentazione della loro candidatura alle elezioni.

Le cause di ineleggibilità riguardano, invece, le situazioni che possono incidere sulla libera decisione di voto degli elettori e violare, quindi, la parità di accesso alle cariche elettive. Queste situazioni non impediscono di candidarsi a patto che siano rimosse prima della candidatura.

Le cause di incompatibilità, infine, consistono nel divieto di esercitare determinate funzioni, pubbliche o private, o di trovarsi in particolari controversie con l'ente, per evitare situazioni di conflitto tra eletto ed ente. Esse non invalidano l'elezione, purché l'eletto opti tra una delle due funzioni, ovvero cessi la controversia con l'ente.



La perdita dei requisiti di eleggibilità o il sopravvenire di una causa di incandidabilità comporta la decadenza dalla carica



Dalle risultanze dell'attività di *benchmarking* è emerso che, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale 1/1999, molte delle regioni hanno disciplinato i casi di ineleggibilità e incompatibilità nelle leggi elettorali che hanno approvato mentre altre hanno regolato la materia in maniera organica con leggi *ad hoc* (Abruzzo, Lazio, Lombardia). Un caso particolare è poi quello della regione Campania che contiene disposizioni specifiche in materia nell'ambito del collegato alla legge finanziaria.

Per le Regioni a statuto ordinario che non hanno legiferato in materia ai sensi dell'art. 122 Cost., sono rimaste in vigore i casi di ineleggibilità e incompatibilità previsti dalle disposizioni statali. Successivamente, in molti degli Statuti adottati ai sensi del novellato art. 123 Cost., è stata inserita la norma secondo la quale il Presidente della Regione può nominare gli assessori anche al di fuori del Consiglio regionale: in questo caso essi devono possedere i requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere regionale. E' necessario ricordare che la Corte costituzionale, oltre ad aver ribadito che la materia elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità sono riservate alla potestà legislativa regionale entro i principi stabiliti dalla legge statale (art. 122 Costituzione) ha precisato che la relativa disciplina sfugge dalle determinazioni statutarie.<sup>1</sup> Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità sono tassativamente elencate dalla legge: poiché incidono sul diritto costituzionalmente garantito di accesso alle cariche pubbliche, da parte di tutti i cittadini, non può essere ampliato il loro ambito di applicazione in forza di un'interpretazione estensiva o analogica delle disposizioni che le disciplinano.

---

<sup>1</sup> In proposito cfr. sentenza n. 379/2004 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 45, comma 2, terzo periodo dello Statuto della regione Emilia-Romagna (delibera statutaria approvata in seconda lettura il 14/9/2004) che stabiliva l'incompatibilità tra la carica di assessore con quella di consigliere regionale).

## QUADRO NORMATIVO REGIONALE

### REGIONI A STATUTO ORDINARIO

#### Regioni a statuto ordinario con leggi ad hoc

- Abruzzo (**legge regionale n. 51/2004**)
- Lombardia (**legge regionale n. 31/2016**)

#### Regioni con disposizioni nella legge elettorale

- Campania
- Emilia-Romagna
- Lazio
- Liguria
- Marche
- Molise (proposta di legge)
- Piemonte (proposta di legge n. 362 del 12 settembre 2013)
- Puglia
- Toscana
- Umbria
- Veneto

#### Regioni con disposizioni di rinvio alla normativa nazionale o disciplina di casi particolari

- Basilicata: rinvio alla normativa nazionale
- Calabria



## REGIONI A STATUTO SPECIALE

### Regioni a statuto speciale con leggi ad hoc

- Sicilia (**legge regionale n. 22/2007**)
- Friuli Venezia Giulia (**legge regionale n. 21/2004**)
- Valle d'Aosta (**legge regionale n. 20/2007**)

### Regioni a statuto speciale con disposizioni nella legge elettorale

- Trentino Alto-Adige: (Provincia di Trento: **Legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2**; Provincia di Bolzano: **Legge provinciale 19 settembre 2017, n. 141**)

### Regioni a statuto speciale con disposizioni particolari o disciplina di casi particolari

- Sardegna

❖ **Regioni a Statuto ordinario con leggi ad hoc in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità**

**ABRUZZO**

- **Legge regionale 30 dicembre 2004, n. 51 “Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale”**

La Regione Abruzzo ha dettato una disciplina organica in materia, coincidente con quella prevista a livello nazionale dalla legge 154/1981. Oltre a stabilire i casi di ineleggibilità (art. 2) e incompatibilità (art. 3) alla carica di Presidente della Giunta e di consigliere regionale, sancisce, altresì, che:

- non può essere candidato Presidente della Giunta regionale chi ha già ricoperto l’incarico per due mandati consecutivi;
- la carica di Assessore regionale è incompatibile con la funzione di Consigliere regionale;
- la nomina di un Consigliere regionale alla carica di Assessore regionale ne determina, al momento dell'accettazione della nomina, la sospensione dalle funzioni di Consigliere.

La legge in epigrafe è stata modificata dalla l.r. 18 febbraio 2010, n. 6 “Modifiche alla LR n. 51 del 30 dicembre 2004 in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza alla carica di consigliere regionale”, che abbassa da cinquemila a duemila abitanti la popolazione dei comuni della Regione i cui sindaci e assessori comunali risultano incompatibili con la carica di Presidente, assessore e consigliere regionale.

**LOMBARDIA**

- **Legge regionale 2 dicembre 2016, n. 31 “Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale”**

La legge regionale *de qua* disciplina cariche e funzioni non specificate nella normativa statale. In particolare, l’articolo 2 si occupa dell’elettorato passivo per la carica di Presidente della Regione e consigliere regionale, ponendosi in linea con quanto già stabilito dalla legge regionale 31 ottobre 2012, n. 17 “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione”.

Tra i casi di ineleggibilità a consigliere e a Presidente della Regione, nell’articolo 2 trovano collocazione, oltre alle situazioni già in precedenza previste dall’art. 154/1981 (magistrati, funzionari dello Stato, ecclesiastici e ministri di culto, dipendenti regionali, ecc.), anche alcune cariche individuate a seguito di un’analisi dell’assetto istituzionale regionale quali, ad esempio:

- i componenti degli organi di gestione o di amministrazione, l’amministratore delegato, l’amministratore unico, il direttore generale, i legali rappresentanti e i dirigenti degli enti del sistema regionale limitatamente al sistema sanitario, sociosanitario e sociale integrato lombardo, i direttori generali, i direttori amministrativi, i direttori sanitari e i direttori sociosanitari, nonché, per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), anche i componenti del consiglio di amministrazione e i direttori scientifici, nonché i componenti della Commissione garante dello Statuto, il Difensore regionale e il Garante per l’infanzia e per l’adolescenza, nonché i componenti del Collegio dei revisori dei conti della Regione Lombardia, i componenti degli organi delle agenzie regionali istituite con legge regionale.

L'articolo 5 elenca le cause di incompatibilità con la carica di consigliere regionale e di Presidente della Regione:

- il primo comma comprende i ruoli istituzionali (ministri, sindaci, presidenti di vari enti, ecc.);
- l'incarico di commissario straordinario delle istituzioni e degli enti di cui al comma 1 è causa di incompatibilità con la carica di Presidente della Regione e di consigliere regionale, salvo che l'incarico sia attribuito in ragione della carica regionale ricoperta;
- il terzo comma individua fattispecie più eterogenee volte soprattutto a dare attuazione al principio contenuto nell'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 165/2004, vale a dire la previsione di cause di incompatibilità, "in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva";
- l'esercizio delle funzioni di Assessore regionale è incompatibile con l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale (comma 3 bis);
- il comma 5, invece, dispone l'incompatibilità per il Presidente della Regione o il consigliere regionale che, nel corso del mandato, vengono a trovarsi in una delle condizioni di ineleggibilità disciplinate dall'art. 3.

L'articolo 6 costituisce una deroga alle disposizioni precedenti stabilendo che non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite al Presidente della Regione e ai consiglieri regionali in virtù di una norma di legge o dello Statuto d'autonomia in connessione con il mandato elettivo.

Gli assessori regionali non appartenenti al Consiglio regionale e i sottosegretari di cui all'articolo 25, comma 5, dello Statuto d'autonomia non appartenenti al Consiglio regionale, ai fini della loro nomina e durante l'esercizio del mandato, devono essere in possesso dei requisiti per essere candidati al Consiglio regionale e non trovarsi nelle situazioni di ineleggibilità o di incompatibilità previste per il Presidente della Regione e per i consiglieri regionali (art. 8).

## ABRUZZO

- Elettorato attivo e passivo
- Soggetti ineleggibili
- Soggetti incompatibili
- Incompatibilità tra la carica di Assessore regionale e quella di Consigliere regionale e modalità di supplenza dalla carica
- Cause di decadenza
- Rimozione cause

## LOMBARDIA

- Elettorato passivo
- Soggetti ineleggibili
- Procedura per l'accertamento delle cause di ineleggibilità
- Soggetti incompatibili
- Procedura per l'accertamento delle cause di incompatibilità
- Disposizioni per gli assessori esterni
- Disposizioni finali e transitorie

❖ **Regioni a Statuto speciale con leggi ad hoc in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità:**

**SICILIA**

➤ **Legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 “Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali**

La legge *de qua* prevede ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità ulteriori o diverse rispetto a quelle individuate nella legislazione statale. Si ritiene che, benché si tratti di Regione a statuto speciale, sia ugualmente utile un raffronto con la rispettiva normativa soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale che si è formata sulla stessa. In occasione dell'adozione delle sentenze o delle ordinanze, la Corte Costituzionale si è espressa anche in generale sulla portata della normativa nazionale di riferimento e sui limiti che le regioni ordinarie incontrano.

A seguire, una specifica disamina delle stesse.

Ordinanza Corte Costituzionale n. 162/2019

Oggetto d'esame: art. 10, comma 1- bis, legge reg. Siciliana n. 29 del 1951.

La disposizione è stata introdotta 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).

In essa è prevista una causa di ineleggibilità per i rappresentanti, gli amministratori, i dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché per i dirigenti e funzionari dipendenti della Regione.

Si sottolinea che l'appartenenza a dette categorie configura nella legislazione statale una causa di incompatibilità e non di ineleggibilità.

La disciplina nazionale, inoltre, colloca la situazione degli organi di vertice di enti sovvenzionati dallo Stato fra le cause di incompatibilità.

Secondo il giudice rimettente, 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)

Si lamenta la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione: disparità di trattamento e compromissione del diritto di elettorato passivo.

La Corte Costituzionale dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale.

Essa dà importanza all'evoluzione legislativa in materia di cause di ineleggibilità dei consiglieri regionali derivante dalla revisione dell'art. 122 Cost. che ha comportato che 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.

In particolare, 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.

Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui, «il 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).

La Corte richiama il principio autonomistico desumibile dalla legge, che ha determinato un'attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo, ampliando i confini della discrezionalità legislativa regionale in tema di ineleggibilità;

Nell'ordinanza di rimessione non si era fatto riferimento alla legge 165 del 2004 necessario per poter individuare nella disciplina statale l'espressione di un'esigenza di uniformità, tale da limitare anche la competenza primaria statutariamente attribuita alla Regione Siciliana.

Dunque la Corte non è entrata nel merito ma ha comunque espresso delle considerazioni sulla portata innovativa della legge 165/2004.

#### Sentenza Corte Cost. 134/2018

Il caso nasce dalla richiesta di decadenza di un deputato per la sua intervenuta condanna al risarcimento del danno erariale a favore dell'amministrazione regionale sul presupposto dell'illegittimità costituzionale degli artt. 10 ter e 10 quater della legge della Regione Sicilia n. 29 del 1951, che nulla disporrebbero in ordine all'incompatibilità di colui che sia stato dichiarato contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionali o di enti da essa dipendenti o vigilati che non abbiano ancora estinto il relativo debito. Secondo il giudice remittente questa mancata previsione produrrebbe una disparità di trattamento fra i consiglieri regionali siciliani e quelli delle regioni a statuto ordinario. Secondo la Corte, tuttavia, questa ricostruzione non tiene conto dell'evoluzione delle discipline delle cause di incompatibilità dei consiglieri regionali originata dalla revisione dell'art. 122 della Costituzione, cui è seguita la legge 165/2004 nella quale si individuano i principi cui deve uniformarsi il legislatore regionale. Pertanto, il richiamo alla legge 154/1981, per fondare una presunta illegittimità costituzionale, non è più conducente. Infatti, quanto previsto dalla legge 154/1981 continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002) nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione mano a mano che le regioni stesse legiferano (sentenza n. 143 del 2010). Con riguardo ad altra disposizione della stessa legge n. 154 del 1981 in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, del resto, «questa Corte ha già avuto modo di affermare che la scelta normativa statale in materia [...] va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito (sentenza n. 143 del 2010)». Nella sentenza si legge che uguali considerazioni possono farsi con riferimento alla produzione normativa di una regione ordinaria, «di cui si dovrebbe semmai valutare il rispetto dei principi fondamentali fissati nella legge 165/2004».

Secondo la Corte le censure si fondano sull'erronea premessa che il regime di incompatibilità dei consiglieri regionali sia tuttora caratterizzato da una rigida disciplina statale unitaria come non può definirsi la legge 165/2004.

Sentenza Corte Cost. 143/2010.

Normativa impugnata: legge della Regione Siciliana 20/03/1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 05/12/2007, n. 22, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un Comune di grandi dimensioni, sul presupposto del determinarsi di una disparità di trattamento con la normativa nazionale che prevede(va) tale incompatibilità, senza che vi siano le ragioni giustificative individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Nella sentenza la corte afferma che la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell'Assemblea regionale è più ampia rispetto a quella che la stessa ha in materia di elezioni degli enti locali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985; n. 108 del 1969), anch'essa, tuttavia, incontra sicuramente un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Infatti, proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge «il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione)» (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

La giurisprudenza costituzionale ha, peraltro, più volte precisato che il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi «di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza» (cfr. ex plurimis sentenza n. 235 del 1988).

Pertanto, nell'esercizio di una competenza legislativa come quella prevista dallo statuto siciliano, si possono anche diversificare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, ma occorre che ciò avvenga sulla base di «condizioni peculiari locali», che quindi «debbono essere congruamente e ragionevolmente apprezzati[e] dal legislatore siciliano».

Né questa conclusione muta se la legislazione regionale – come nel caso in esame – tende ad ampliare (e non a ridurre) per una categoria di soggetti il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale, dal momento che anche una disciplina di questo tipo comprime indirettamente gli analoghi diritti di altri soggetti interessati.

In tal senso si sono pronunciate la sentenza n. 84 del 1994, relativa ad un'ipotesi di soppressione di una fattispecie di ineleggibilità alla carica di deputato regionale, prevista invece sia per i membri del Parlamento, sia per i consiglieri regionali nelle Regioni a statuto ordinario, e la sentenza n. 463 del 1992, relativa alla mancata previsione di un'ipotesi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale.

In entrambi questi casi (aventi ad oggetto leggi della Regione siciliana) la Corte ha ritenuto che discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate.

Si apprende, inoltre che nelle Regioni ordinarie si è attivato un processo di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito.

Infatti, la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità e incompatibilità che qui interessano, lascia ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002).

È evidente che la Regione siciliana 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). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

Ciò che emerge dalla legislazione nazionale relativa alle Regioni ordinarie è, dunque, la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere, o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

Pertanto, la Regione siciliana è tenuta a prevedere come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una ipotesi già costituente ragione di ineleggibilità, ove sussista la condizione prevista dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004.

Ciò posto, va rilevato che, in base all'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951, non sono eleggibili a deputato regionale i sindaci e gli assessori dei Comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione.

Resta allora da verificare se, nel caso in esame, il cumulo tra l'ufficio regionale e quello locale sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., giacché, in tal caso, illegittimamente il legislatore siciliano avrebbe omesso di assicurare il parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione a deputato regionale. Questa Corte ha già avuto modo di ritenere, sia pure in linea di principio, contrario all'art. 97 Cost. il predetto cumulo delle cariche.

Infatti nella sentenza n. 201 del 2003 – sia pure con riferimento all'ipotesi speculare prevista dall'art. 65 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale configura l'incompatibilità dei sindaci e degli assessori alla carica di consigliere regionale – si è affermato che tale disposizione esprime il principio secondo cui esistono «ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la ratio delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 1978). In sintesi: il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere.

Dunque, questa Corte ha individuato l'esistenza di un divieto di cumulo di cariche ove ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni ed ha affermato che tale

principio trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. (su tale fondamento delle cause di incompatibilità, si vedano, altresì, le sentenze n. 44 del 1997 e n. 235 del 1988).

Nella citata pronuncia (sentenza n. 201 del 2003), peraltro, la Corte ha anche chiarito che dopo la riforma dell'art. 122 Cost. le Regioni possono operare scelte diverse nello svolgimento del principio in questione, nel senso di introdurre anche temperamenti alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. E tuttavia tale potere discrezionale trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione (nella fattispecie esaminata in questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della legge di una Regione che si risolveva, in concreto, in un sostanziale svuotamento del principio in quanto circoscriveva l'operatività della causa ostativa ad ipotesi del tutto marginali). È altresì desumibile da questa sentenza che una non irragionevole causa di affievolimento del divieto in questione può essere costituita dalle ridotte dimensioni territoriali del Comune, ove il consigliere regionale venga a ricoprire la carica di sindaco o assessore. Con specifico riferimento alla realtà siciliana, siffatta considerazione ha trovato spazio nella previsione del già rammentato art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei Comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Nel medesimo modo, potrà stimarsi non difforme dall'art. 97 Cost. la corrispondente previsione che si impone, in virtù del principio del parallelismo sopra richiamato, con riguardo alla speculare causa di incompatibilità.

Dunque, il combinato disposto degli art. 3, 51 e 97 Cost. impone alla Regione siciliana di introdurre a motivo di incompatibilità all'ufficio di deputato regionale la sopravvenuta ricorrenza della causa di ineleggibilità della carica di sindaco e di assessore, con riferimento ai soli Comuni con popolazione superiore alla soglia di ventimila abitanti.

Questa Corte dà semplicemente attuazione al principio sopra individuato, che impone di configurare l'incompatibilità nelle medesime ipotesi ed entro gli stessi limiti in cui la legge regionale prevede una causa di ineleggibilità.

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- **Legge regionale 29 luglio 2004, n. 21 "Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto"**

L'articolo 2 della summenzionata legge definisce i casi di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, riprendendo in linea di massima quelli che sono i principi fissati dalle leggi statali, in particolare in riferimento all'art. 2 della Legge 23 aprile 1981, n. 154.

L'articolo 3 disciplina per alcune casistiche le modalità di rimozione e i termini delle cause di ineleggibilità prima della candidatura.

L'articolo 4 individua i casi di incompatibilità, richiamando quelli già previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, andando a razionalizzare quelli che sono i dettati delle leggi statali preesistenti.

In particolare:

- la lettera a) riguarda i casi di incompatibilità con le cariche politiche;
- la lettera b) con le cariche di nomina governativa/regionale;
- la lettera c) con le cariche in enti o associazioni che hanno rapporti con la Regione, la lettera d) con le cariche in enti vigilati dalla Regione;



- le lettere e) ed f) con cariche in istituti bancari o finanziarie che abbiano rapporti o vertenze con la regione;
- dalla lettera g) alla lettera j) con coloro i quali abbiano situazioni di conflitto o pendenze con l'ente.

L'articolo specifica alcune eccezioni di incompatibilità rispetto alle leggi nazionali e alla stessa legge con riferimento al comma 1 lettere b), c) e d) all'art.4. Vengono contemplati alcuni casi di esclusione di ineleggibilità e incompatibilità, riprendendo una norma nazionale contenuta nella legge 154/1981.

L'articolo 8 disciplina la verifica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, definendo l'iter procedurale e i relativi tempi, con riferimento anche al Regolamento interno consiliare.

L'articolo 10 prevede che, per coloro i quali abbiano svolto le funzioni di consigliere regionale o di membro della Giunta regionale, per i successivi sei mesi a partire dalla decadenza, non possano essere previste nomine e non possano essere eletti in enti la cui competenza ricada nei perimetri regionali o sottoposti al controllo della regione stessa.

## VALLE D'AOSTA

- **Legge regionale 7 agosto 2007, n. 20 "Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale"**

La presente legge disciplina, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale. All'art. 2 il legislatore individua le cause di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, prevedendo, altresì, la procedura di rimozione (art. 3).

Sono indicati dei casi specifici ovvero il direttore generale, il direttore amministrativo e il direttore sanitario dell'Azienda regionale USL della Valle d'Aosta, ove si siano candidati e non siano stati eletti, non possono esercitare le loro funzioni nella suddetta Azienda per un periodo di cinque anni, decorrenti dalla data di svolgimento delle elezioni.

Per quanto concerne le cause di incompatibilità, sono elencate le cariche, qualifiche, posizioni ed uffici incompatibili con la carica di consigliere regionale (art. 5).

Sono, altresì, individuate esimenti dalle cause di ineleggibilità o di incompatibilità: a) gli incarichi e le funzioni conferiti, in base a disposizioni legislative, a consiglieri o assessori regionali in connessione con il mandato elettivo; b) l'essere parte attiva in un procedimento civile o amministrativo (art. 6).

Trovano copertura normativa anche gli effetti delle cause di ineleggibilità o di incompatibilità (art. 7) e la verifica delle medesime (art. 8).

La presente legge si applica anche ai membri della Giunta regionale che non facciano parte del Consiglio regionale (art. 9).

## SICILIA

- Soggetti ineleggibili
- Soggetti incompatibili
- Ulteriori cause di ineleggibilità e di incompatibilità rispetto alla normativa nazionale
- Sentenze Corte costituzionale n. 143/2010 e n. 134/2018; ordinanza n. 162/2019

## FRIULI VENEZIA GIULIA

- Definizione dei casi di ineleggibilità
- Rimozione delle cause di ineleggibilità: modalità e termini
- Individuazione dei casi di incompatibilità
- Verifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità
- Disposizioni per gli assessori esterni

## VALLE D'AOSTA

- Ulteriori cause di ineleggibilità e di incompatibilità rispetto alla normativa nazionale
- Applicazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità anche ai membri della Giunta regionale che non facciano parte del Consiglio
- Esimenti dalle cause di ineleggibilità e incompatibilità
- Procedura di verifica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità
- La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera r) l.r. 20/2007, sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanza n. 321 del 14 settembre 2009

## Quadro normativo regionale

