



REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
DIPARTIMENTO AUTONOMIE LOCALI
Servizio 5°
Via Trinacria 34/36
90144 - Palermo
dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it

INCANDIDABILITA' – INELEGGIBILITA' – INCOMPATIBILITA' AMMINISTRATORI ENTI LOCALI

L'ordinamento degli enti locali, sia a livello nazionale che regionale, prevede un'articolata disciplina del sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità, oltre che delle nuove e robuste regole in tema di incandidabilità, introdotte più di recente, tutte limitazioni volte a garantire che l'ufficio derivante dal mandato elettivo non sia originariamente viziato dall'essere il soggetto candidato in una condizione atta a falsare la competizione elettorale, nonché ad impedire il cumulo di determinate cariche elettive.

Infatti, il legislatore, con la realizzazione di un'organica disciplina dell'elettorato passivo negli organi dei comuni e delle province, individuando in maniera tassativa e assai restrittiva le cause di impedimento all'accesso alle cariche locali, accanto ai "tradizionali" istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, ha introdotto l'istituto della c.d. "incandidabilità".

Le norme sull'ineleggibilità tendono a garantire il corretto sviluppo della volontà elettorale, mentre le norme in tema di incompatibilità, il corretto esercizio della funzione elettiva.

Di contro, la differenza tra incandidabilità, intesa come impossibilità ad essere candidato, ed ineleggibilità, come impossibilità ad essere eletto, diviene, nei fatti, spesso difficilmente percepibile.

E' evidente che l'incandidabilità si riflette sulle caratteristiche personali del singolo, mentre l'ineleggibilità attiene al modo come il singolo usa dei poteri e delle funzioni che esercita, utilizzo che può avvenire prescindendo da ogni valutazione della figura del singolo.

In entrambe le situazioni si può rintracciare un comune denominatore dato dalla alterazione della competizione elettorale nella sua fase genetica, sia per la inidoneità del singolo in quanto tale e, dunque, in astratto, sia per l'inidoneità del singolo in quanto inserito in un determinato sistema di funzioni e di poteri e, dunque, in concreto.

La condizione di ineleggibilità, così come configurata, può comportare, addirittura, il paradosso che un soggetto si candida, pur sapendo di non poterlo fare in virtù di un divieto volto ad evitare l'alterazione della competizione elettorale e che, proprio attraverso la propria candidatura, riesca, comunque, ad alterarla.

Pertanto tali istituti, incandidabilità ed ineleggibilità, sono strettamente connessi, ed entrambi svolgono nei confronti del corpo elettorale una forte influenza, dato che nel ricorrere dell'una o dell'altra situazione, il corpo elettorale sarebbe chiamato a svolgere una scelta falsata, o comunque fortemente condizionata, nel momento della scelta dei soggetti deputati a ricoprire cariche elettive.

L'incandidabilità come istituto giuridico più ampio ed assorbente, si ritiene possa e debba essere il vero *focus* del problema relativo alle limitazioni alle candidature per le cariche elettive, considerato che un soggetto che non è eleggibile, ad oggi è candidabile, ed essendo autorizzato a concorrere, comunque, nella competizione elettorale, certamente rischia di falsarla, sia sotto il profilo dell'elettorato attivo, sia dell'elettorato passivo.

Ciò posto, la disciplina delle elezioni negli enti locali prevede queste tre diverse cause limitative del diritto e/o dell'esercizio del diritto di elettorato passivo: la incandidabilità, la ineleggibilità e la incompatibilità:

l' **incandidabilità** esclude in radice la possibilità di adire una carica elettiva o di mantenerla, esclude, cioè, il diritto di elettorato passivo e non soltanto l'esercizio dello stesso, tant'è che l'elezione di un soggetto incandidabile è nulla, per cui l'organo che ha deliberato la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla. L'incandidabilità comporta il divieto di candidatura per coloro che hanno riportato condanne per reati specificamente definiti o a pene superiori ad un certo limite o a misure di prevenzione per appartenenza a determinate associazioni per delinquere e la sospensione dalla carica per coloro che hanno in corso procedimenti penali per determinati reati. Al divieto di candidatura si accompagna la previsione della nullità dell'elezione.

l'**ineleggibilità** esclude, invece, l'esercizio del diritto di elettorato passivo e, pur non comportando l'invalidità del procedimento elettorale, comporta la decadenza del candidato all'esito della procedura di contestazione anche in caso di ineleggibilità antecedente alle operazioni elettorali; tale istituto, coinvolge coloro che, in ragione dell'ufficio o dell'incarico ricoperto, possono trovarsi in condizioni di vantaggio nella competizione elettorale.

l'**incompatibilità** investe la posizione dell'eletto e, impedendo il contemporaneo esercizio di due o più funzioni, non incide minimamente sull'elezione, ma vieta di ricoprire la carica, ferma restando la sanzione della decadenza dalla carica in caso di omessa rimozione della causa di incompatibilità.

Quindi l'incompatibilità al contrario, agisce quando il candidato è già stato eletto e ricopre una carica. In pratica si tratta dell'impossibilità di ricoprire due cariche contemporaneamente. E' necessario scegliere ma, a differenza dell'ineleggibilità, non comporta alcuna invalidità dell'elezione. In caso di mancata scelta sarà l'ordinamento a decidere.

Se l'ineleggibilità mira a garantire la parità di chances tra i candidati, l'incompatibilità mira ad assicurare un esercizio imparziale delle funzioni.

L'ineleggibilità (antecedente alle elezioni) non riverbera, quindi, sulle operazioni elettorali, ma incide esclusivamente sulla elezione/nomina: ne è chiara dimostrazione il fatto che l'attribuzione all'organo che ha convalidato l'elezione della persona ineleggibile, e cioè allo stesso Consiglio comunale contestualmente eletto, del potere di provvedere alla revoca di quest'ultima, postula inequivocabilmente la validità della costituzione dell'organo elettivo, in quanto titolare della competenza assegnatagli dalla norma.

Dunque, qualora la convalida dell'elezione si effettui malgrado l'esistenza, non accertata, di una causa d'ineleggibilità, tale causa assume rilievo come ragione di decadenza dalla carica per successiva perdita delle condizioni di eleggibilità: essa riceve lo stesso trattamento delle cause di ineleggibilità sopravvenuta, le quali sono assimilabili a quelle di incompatibilità.

In caso di ineleggibilità, così come in caso di incandidabilità, vi è luogo soltanto a surrogazione della persona non eleggibile o non candidabile, e ciò in quanto la sanzione di decadenza dalla carica (in caso di ineleggibilità) e la sanzione di nullità dell'elezione o della nomina (in caso di incandidabilità) è stabilita soltanto relativamente alla posizione del candidato, senza conseguenze invalidanti ulteriori.

In realtà si tratta di due significati riconducibili a due momenti distinti, l'ineleggibilità agisce sulla figura del candidato, in una fase quindi in cui egli non ha ancora ricevuto formalmente la carica ma è soltanto in corsa.

In questa fase è importante che chi si voglia candidare ad un ruolo pubblico non presenti una delle cause di ineleggibilità. Qualora, nonostante la presenza di una di queste cause il candidato venga eletto, la sua elezione sarà invalida.

Ogni cittadino elettore può promuovere un'azione c.d. popolare innanzi al Giudice ordinario per far dichiarare la decadenza di un eletto che si trova in una situazione di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

Ciò posto, in termini generali, va detto che la Corte di Cassazione nell'affrontare le questioni relative all'elettorato passivo, in particolare legate all'interpretazione della normativa prevista dal d.lgs. n. 267/00, agli artt. 55 – 70, sulla incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità (*Cass. Civ., sez. I, sentenza 8 marzo 2004, n. 7593*), ha stabilito la preminenza del principio del libero accesso in condizioni di eguaglianza di tutti i cittadini alle cariche elettive di cui all'art. 51 cost. e dunque, la necessaria tipizzazione delle cause di

ineleggibilità ad opera della legge al fine di evitare situazioni di incertezza. (*Cass., sez.III, 18 gennaio 2000, n. 489; Cassazione, sez. I, 6 marzo 2000, n. 2490*). Sicchè le norme che derogano al diritto di elettorale passivo sono di stretta interpretazione e le restrizioni di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale pari o superiore (l'eleggibilità è la regola mentre l'ineleggibilità rappresenta l'eccezione - *Cass. civ., sez. I, 29 novembre 2000, n. 15285*).

In particolare, occorre sottolineare che mentre le cause di incandidabilità, si riferiscono ad uno *status* di inidoneità funzionale assoluta e non sono rimovibili da parte dell'interessato, viceversa, quelle di ineleggibilità e di incompatibilità possono essere rimosse dall'interessato nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge.

Per l'esercizio della carica di che trattasi, si richiamano le disposizioni degli articoli 10 (Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali) e 11 (Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, che subentrano alle disposizioni degli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000, abrogati dall'art. 17, comma 1, lett. a), del richiamato d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

Si osserva, altresì, che nell'ordinamento regionale siciliano, nell'esercizio, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto speciale di autonomia, della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, l'art. 6 della l.r. n. 7/1992, sostituito dall'art. 36 della l.r. n. 26/1993, ha previsto l'applicabilità, tramite il rinvio, delle disposizioni di cui alla l. n. 16/1992, il cui art. 1, sostitutivo dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 15 della l. n. 55 del 19.03.1990, disponeva l'immediata sospensione dalle cariche indicate al comma 1, nel caso di applicazione delle misure cautelari ivi elencate, senza la prescrizione dell'istituto della *"sostituzione"*.

Il legislatore regionale ha inteso, quindi, integrare la propria normativa con quella statale, operando un rinvio alla procedura di cui alla legge statale n. 16/1992, utilizzando la tecnica di produzione normativa tramite *"rinvio"*, attraverso la quale un determinato atto si appropria, richiamandolo, di un contenuto prescritto che è stato formulato in un atto diverso, il quale non viene, tuttavia, inciso in nessun modo per effetto di questo richiamo.

Successivamente, le disposizioni di cui agli artt. 1 e 4, comma 2, della l. n. 16/1992 sono state abrogate con l'art. 274 del d.lgs. n. 267/2000, il quale Testo Unico, nel riunire e coordinare le norme sulla sospensione, sulla decadenza, sulla incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri, ha ridisciplinato, fra l'altro, la materia, già in parte normata dalla ex l. n. 16/1992, con gli artt. 58 e 59 ricettivi, di fatto, del contenuto della pregressa normativa.

I richiamati artt. 58 e 59, sono stati successivamente abrogati dall'art. 17, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235/2012, e sostituiti, così come disposto dall'art. 17, comma 2, del medesimo d. lgs. n. 235/2012, rispettivamente con gli artt. 10 ed 11 del nuovo Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità.

In merito alla fattispecie in trattazione, si rileva che l'istituto della supplenza risulta introdotto, nella normativa nazionale concernente l'ordinamento degli enti locali, con l'art. 22, comma 2, della l. 25.03.1993, n. 81, poi abrogato dall'art. 274, comma 1, lett. cc) del d.lgs. n. 267/2000, testo unico che ha ridisciplinato tale istituto con l'art. 45, comma 2.

Nella Regione Siciliana, avente competenza esclusiva in tema di Ordinamento degli Enti locali, l'istituto della supplenza del consigliere sospeso, è stato introdotto e recepito, con la l.r. 10.07.2015, n. 12, la quale all'Art. 3 *"Disposizioni in materia di surrogazione dei consiglieri comunali"*, dispone che *"Al secondo comma dell'articolo 59 del Testo Unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali nella Regione siciliana, approvato con [decreto legislativo del Presidente della Regione 20 agosto 1960, n. 3](#) e successive modifiche ed integrazioni, dopo la parola "vacante" sono inserite le parole "o temporaneamente vacante"*.

Il merito sulle controversie attivate nella materia, inerenti a posizioni di diritto soggettivo, è riservato alla esclusiva cognizione del giudice ordinario (cfr. legge 23.12.1966, n. 1147).

Le impugnative sono disciplinate dalle disposizioni del T.U. 16.5.1960, n. 570, come modificate dalla legge 23.12.1967 n. 1147, e dall'art. 70 del D. Lgs.n. 267/2000. In ordine al termine per la rimozione di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, si richiama, inoltre, l'integrazione dell' art. 14 della l.r. n. 31/86 effettuata con l'art. 17 della l.r. n.30/2000.

Si richiamano, in tema di ineleggibilità e di rieleggibilità dei sindaci, le disposizioni dell'art. 3, commi 2 (ineleggibilità previste per i consiglieri comunali ed i sindaci), 3 e 4 (condizioni di rieleggibilità), della l.r. n. 7/92, come modificato dall'art. 15, comma 4, della l.r. n. 35/97 e dall'art. 10 della l.r. 12.01.2012 n. 7, interpretato (comma 3) dall'art. 112, comma I, della l.r. 28.12.2004, n. 17 (non computo del mandato

interrotto in applicazione degli artt. 143 e 144 del D.Lgs. n. 267/2000, scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeno di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso e nomina commissione straordinaria) e in ultimo le disposizioni degli articoli 10 (Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali) e 11 (Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, che subentrano alle disposizioni degli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267/2000, abrogati dall'art. 17, comma 1, lett. a), del richiamato d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

Per le situazioni di incompatibilità di detto amministratore, si richiama l'art. 3, comma 2, della l.r. n. 7/92 (cfr. disposizioni relative ai consiglieri comunali), nonché l'art. 67, comma 1, n. 4, dell'O.R.EE.LL., riferibile, si rileva, ad ipotesi di incompatibilità, non di ineleggibilità, come pronunciato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 450 del 23-31.10.2000, la quale ha dichiarato l'illegittimità di analoga disposizione contenuta nell'art.61, comma I, n. 2, del d.lgs. n. 267/2000. Si richiama, altresì, in merito la successiva e conforme sentenza della Corte Costituzionale n. 350 del 2001.

Per l'accesso alla carica di sindaco da parte del deputato regionale, risultano abrogate con l'art. I, comma 6, della l.r. 22/07, gli artt. 5 della l.r. n. 7/92 e 62 della l.r. n. 29/51.

Resta in vigore la prescrizione legislativa contenuta nell'articolo 12, comma 5, della l.r. n. 7/92.

Le cause di cessazione dalla carica di sindaco sono indicate nel comma I del citato art. 11 della l.r. n. 35/97. Si evidenzia che tra le cause di cessazione di detto organo va inclusa quella della mozione di sfiducia disciplinata dal precedente art. 10 della medesima l.r. n. 35/97, atto questo che travolge, oltre l'esecutivo, anche il consiglio che l'approva.

In ordine ai menzionati artt. 10 e 11 della l.r. n. 35/97, si richiamano le modifiche apportate dalla l.r. 16.12.2000, n. 25, l.r. 05.04.2011, n. 6 e l.r. 11.08.2016, n. 17.

Alla luce di quanto testé rappresentato, si evince che la tematica relativa all'incandidabilità, all'ineleggibilità ed all'incompatibilità, per quanto attiene le diverse figure di Amministratori locali, risulta di difficile comprensione, visto il quadro normativo che disciplina tali fattispecie particolarmente complesso e stratificato.

Conseguentemente, al fine di favorire una più semplice e migliore comprensione della materia di che trattasi, sono state predisposte n. 9 Tabelle, allegate alla presente, di seguito specificate, riepilogative delle diverse cause e condizioni di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità, con riguardo alle diverse figure di Amministratori locali.

La raccolta contenuta nelle tabelle medesime, ha carattere meramente compilatorio ai fini di una più rapida e semplice consultazione, quindi non normativo, dal che i testi di legge ivi richiamati e/o contenuti, sono riprodotti allo scopo di fornire, esclusivamente, un utile compendio per la consultazione e la verifica del complesso quadro normativo che disciplina la materia in trattazione:

TABELLA A CAUSE DI INCANDIDABILITA' ALLA CARICA DI SINDACO, CONSIGLIERE COMUNALE, ASSESSORE COMUNALE, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CIRCOSCRIZIONALE, CONSIGLIERE CIRCOSCRIZIONALE

TABELLA B SOSPENSIONE E DECADENZA DI DIRITTO DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI IN CONDIZIONE DI INCANDIDABILITA'

TABELLA C INELEGGIBILITA' ALLA CARICA DI SINDACO

TABELLA D INELEGGIBILITA' ALLA CARICA DI CONSIGLIERE COMUNALE

TABELLA E INELEGGIBILITA' ALLA CARICA DI PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CIRCOSCRIZIONALE E DI CONSIGLIERE CIRCOSCRIZIONALE

TABELLA F INCOMPATIBILITA' CON LA CARICA DI SINDACO

TABELLA G INCOMPATIBILITA' CON LA CARICA DI CONSIGLIERE COMUNALE

TABELLA H INCOMPATIBILITA' CON LA CARICA DI PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CIRCOSCRIZIONALE E DI CONSIGLIERE CIRCOSCRIZIONALE

TABELLA I INELEGGIBILITA' ED INCOMPATIBILITA' CON LA CARICA DI ASSESSORE COMUNALE