



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
16 LUGLIO 2025

Incandidabilità e par condicio: limiti al diritto elettorale e semestre bianco

di Marco Previtali

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Bergamo



Incandidabilità e par condicio: limiti al diritto elettorale e semestre bianco*

di Marco Previtali

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: Il presente contributo, partendo da una pronuncia della Corte d'Appello di Palermo dello scorso gennaio, analizza il diritto di elettorato passivo e le sue limitazioni poste dall'ordinamento, nell'ottica del bilanciamento tra diritti costituzionalmente garantiti ma apparentemente contrapposti. In particolare, si analizzano i beni giuridici tutelati dagli istituti dell'incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità in ragione delle procedure elettorali e dei processi democratici connessi all'assunzione di cariche pubbliche.

Title: Ineligibility: when the protection of equal opportunities prevails over the right to passive suffrage.

Abstract [En]: This paper, starting from a ruling of the Court of Appeal of Palermo in January of this year, analyses the right to passive suffrage and its limitations imposed by the legal system, in the perspective of balancing between constitutionally guaranteed but apparently opposed rights. In particular, it analyses the legal assets protected by the institutions of ineligibility and incompatibility due to electoral procedures and democratic processes connected to the assumption of public office.

Parole chiave: ineleggibilità; incandidabilità; elettorato passivo; incompatibilità; democrazia

Keywords: ineligibility; representation; passive electorate; incompatibility; democracy

Sommario: 1. Il diritto di elettorato passivo e le sue limitazioni. 2. Il caso siciliano. 3. Considerazioni conclusive.

1. Il diritto di elettorato passivo e le sue limitazioni

L'elettorato passivo¹ concerne la possibilità per coloro i quali sono titolari del diritto di elettorato attivo di candidarsi nei contesti elettorali previsti dall'ordinamento e di concorrere quindi alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese, in condizioni di uguaglianza e pari opportunità, così come stabilito dall'art. 54 Cost. Tale diritto soggettivo risulta essere anche una manifestazione dei principi di sovranità popolare e di partecipazione politica ex art. 1 Cost. e si traduce nella capacità giuridica di presentare la propria candidatura elettorale, nella eleggibilità del soggetto titolare di tale diritto e all'esercizio delle pubbliche funzioni: il c.d. *ius ad officium*².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una prima analisi di tale diritto soggettivo si veda: M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2021; R. ROLLI, *Le limitazioni al diritto di elettorato passivo: sfumature e criticità*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2017, p. 28; M. DI BARI, *La sentenza n. 7949/13 e l'articolo 51 comma 2 del d.lg. 18/8/2000 n. 267. Interpretazione conforme di una limitazione al diritto all'elettorato passivo*, in *federalismi.it*, n.16, 2013, p. 6; C. MARCHESE, *Il diritto di elettorato e le sue limitazioni attraverso la giurisprudenza della Corte EDU. Alla ricerca della sfera di intangibilità*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2014, p. 653; L. LONGHI, *Il caso "de Magistris": il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016, p. 6.

² Così Cass. SS.UU., sentt. nn. 5262/1980; 5938/1982; 6424/1982.

Viene in rilievo anche la tutela costituzionale della libertà personale, di cui il diritto di elettorato sarebbe un'estrinsecazione, attuabile attraverso la partecipazione al governo della cosa pubblica, che rappresenta un elemento caratterizzante e fondante gli ordinamenti democratico-costituzionali, secondo requisiti di legge uniformi su tutto il territorio nazionale.

All'interno dell'ordinamento italiano, il diritto di elettorato passivo trova un diretto riconoscimento per mezzo dell'art. 51 della Costituzione³; limitazioni a questo diritto possono essere previste dalla legge ordinaria, a cui rinvia lo stesso articolo 51. Esso stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. Non è solo l'utilizzo di questo termine a realizzare un chiaro richiamo all'art. 3 ed al principio di uguaglianza, che risulta così essere la chiave di lettura principale per mezzo della quale occorre qualificare tale diritto soggettivo. Quest'ultimo, infatti, è una delle più evidenti forme di diritto politico, forse una delle più risalenti, nella storia delle democrazie liberali. L'esercizio del diritto di elettorato passivo è altresì riconducibile anche alla sfera dei diritti inviolabili tutelati dall'art. 2 Cost. ed è espressione delle possibilità che l'ordinamento offre al cittadino per concorrere al processo democratico⁴ ed al principio di democrazia rappresentativa di cui l'accesso alle cariche pubbliche è diretta attuazione.

Tuttavia può osservarsi come gli articoli appena citati debbano trovare un ragionevole bilanciamento con i valori costituzionali del buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost.⁵ e dell'esercizio con dignità ed onore delle cariche pubbliche elettive ex art. 54 Cost⁶; ciò in ragione del fatto che, se da un lato l'impianto costituzionale tutela i diritti individuali, tra cui quelli politici, dall'altro però tutela anche le Istituzioni pubbliche e le articolazioni dello Stato, tra cui rientrano certamente gli organi costituzionali ma anche gli enti territoriali.

Il diritto di elettorato passivo trova quali unici limiti i casi di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità.

Ancorché diversi, questi istituti sono stati spesso accomunati dalla dottrina e spesso affrontati congiuntamente. Non sfugge certo la loro matrice comune, che porta a identificarli quali strumenti di

³ M. MIDIRI, *voce Art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 1016-1029; M. CUNIBERTI, *voce Art. 51*, in V. CRISAFULLI et al. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 517-527.

⁴ Sul rapporto tra cause d'ineleggibilità, diritto di elettorato passivo e principio d'uguaglianza si veda G. BOZZELLO-VEROLE, *Via libera della Corte costituzionale all'eleggibilità a sindaco per i dirigenti sanitari delle case di cura private convenzionate*, nota a Corte Costituzionale, 06 febbraio 2009, n.27, in *Foro amministrativo CDS*, n. 7-8, 2009, p. 1646.

⁵ P. CARETTI, *voce Art. 97*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, p. 1.

⁶ Sul tema si vedano L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (pe-nale) in tema di elettorato passivo. Riflessioni a margine del caso de Magistris*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, p. 26; V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, p. 624; G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2014, p. 932.

tutela della *par condicio* dei candidati e dei principi di democrazia sovrastanti le procedure elettorali e le competizioni politiche. Tuttavia, appare opportuno in questa sede distinguerli e definirli.

Tra i tre istituti quello che risulta essere meno pervasivo è l'incompatibilità⁷, che si concretizza nell'impossibilità giuridica di un individuo di ricoprire contemporaneamente due cariche, siano esse pubbliche o private. Lo scopo dell'istituto è quello di garantire il regolare esercizio delle funzioni pubbliche in ragione delle interferenze che potrebbero crearsi tra gli uffici ricoperti, sia sotto il profilo del conflitto di interesse, sia per motivi di ordine funzionale. Una situazione di incompatibilità, quindi, non produce invalidità dell'elezione ma solo l'obbligo di esercitare un'opzione tra due posizioni giuridiche non conciliabili, con rimessione, pertanto, proprio alla volontà dell'interessato della possibilità di rimuovere l'ostacolo all'assunzione di una carica. Ciò, quindi, non comporterebbe l'obbligo in capo al soggetto di astensione dalla candidatura, e nemmeno impedirebbe la possibilità di elezione. Si tratta quindi di una situazione di tutela degli uffici pubblici e di non accumulo di poteri e funzioni che invece debbono rimanere distinti. Questi però non investono la persona in quanto tale, ma la carica ricoperta e ad essa sono connesse. Infatti, il semplice esercizio di opzione è bastevole per porre rimedio all'irregolarità.

Di natura diversa sono invece l'ineleggibilità e l'incandidabilità⁸, che risultano essere ben più restrittive e rigide rispetto all'incompatibilità⁹.

La ragione prevalente, seppur non esclusiva, dell'istituto dell'ineleggibilità non risiede tanto nella necessità di prevenire indebite pressioni sull'eletto, quanto piuttosto nell'esigenza di garantire parità di condizioni tra i candidati, impedendo che taluni soggetti, in ragione della carica ricoperta, dell'attività esercitata o della posizione istituzionale detenuta al momento della consultazione elettorale, possano beneficiare di

⁷ Si vedano, tra gli altri, R. PEPE, *I provvedimenti amministrativi limitativi del diritto di elettorato passivo*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4, 2020, p. 1157; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La "corrispondenza biunivoca delle cause di ineleggibilità" esclude la legittimità costituzionale del cumulo dei mandati di parlamentare e di sindaco di grandi comuni*, nota a Corte Cost., 21 ottobre 2011, n. 277, in *Foro amministrativo CDS*, n.11, 2011, p. 3335; A. C. SORRENTINO, *Le cause di incompatibilità ed ineleggibilità nelle elezioni amministrative*, in *Giurisprudenza di merito*, n.3, 2008, p. 0888B. Più risalenti: L. IMARISIO, *La «degradazione» delle ineleggibilità a incompatibilità e la razionalizzazione giurisprudenziale del sistema delle ineleggibilità e incompatibilità amministrative*, nota a Corte Costituzionale, 12 gennaio 2000, n.4, in *Giurisprudenza italiana*, n.10, 2001, p. 1796; A. BIANCO, *I limiti all'elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.3, 2000, p. 1959.

⁸ La dottrina sul punto è vasta. Si vedano tra gli altri: N. LUPO, G. RIVOCSECCI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2013, p. 590; F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013; C. MARCHESE, *Incandidabilità: verso una disciplina organica?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2013, p. 521; M. TRAPANI, *Incandidabilità e decadenza degli amministratori locali: la riforma nel più ampio quadro della normativa anticorruzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2014; A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali - pressoché riconfermate - del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza*, in *www.giurcost.org*, 16 gennaio 2014; G.M. SALERNO, *Incandidabilità alla carica di parlamentare e Costituzione: alcune riflessioni sul d.lgs. n. 235 del 2012*, in *Archivio Penale*, n. 1, 2014, 74; P. TORRETTA, *Incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Jovene, Napoli, 2015.

⁹ Si veda V. FOGLIAME, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2, 2019, 2 giugno 2020; V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 39.

un vantaggio competitivo. Tale vantaggio potrebbe consistere nell'utilizzo strumentale della funzione pubblica ai fini della raccolta del consenso elettorale (*captatio benevolentiae*), ovvero nell'induzione, anche solo potenziale, di una soggezione psicologica da parte del titolare di una pubblica potestà nei confronti degli elettori (*metus publicae potestatis*), con conseguente compromissione della genuinità e libertà della scelta elettorale. In tal senso, le cause di ineleggibilità si configurano come situazioni soggettive idonee, in astratto, ad alterare il libero convincimento dell'elettorato ovvero a introdurre nella competizione elettorale elementi distorsivi derivanti da interessi economici, effettivi o anche solo presunti.

Se in tempi più risalenti la Corte costituzionale aveva definito l'incandidabilità quale causa particolarissima d'ineleggibilità¹⁰, ora, anche a seguito delle svariate vicende che hanno interessato la c.d. legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190, a cui sono seguiti: il d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235; il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39; ed il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.)¹¹ la dottrina propende per una definizione distinta della prima rispetto alla seconda. Da un lato è stato evidenziato come tale istituto richiamasse una concezione d'indegnità morale, per via della gravità delle condotte e dell'allarme sociale che esse generano. In particolare, ne è stato evidenziato il carattere afflittivo, per via della conseguente compressione dei diritti politici dell'individuo¹².

Potrebbe dirsi che l'incandidabilità differisca dall'ineleggibilità per via della maggiore gravità delle condotte poste in essere dal soggetto (non sfugge invero che si tratta di condotte di rilevanza penale) ma

¹⁰ In questo senso si esprimono le sentenze n. 407 del 29 ottobre 1992 e n. 141 del 6 maggio 1996 della Corte Costituzionale. Sul punto: V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.

¹¹ La dottrina sul tema è ampia: M.E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte Costituzionale dichiara l'infondatezza della questione di legittimità della cd. Legge Severino*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 4 dicembre 2015; S. CECCHINI, *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in *www.costituzionalismo.it*, 2, 2015; G. RIVOSECCHI, *"Legge Severino", atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione dalle cariche politiche locali*, nota a: Corte Costituzionale, 16 dicembre 2016, n. 276, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.6, 2016, p. 2385B; F. BAILO, *La c.d. "legge Severino" sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2016, 206 ss.; L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 3, 2016; G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, n. 1, 2016; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei suoi passi*, in *forumcostituzionale.it*, n. 1, 2016; F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2016; V. PUPO, *La "legge Severino" al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, p. 361; P. TORRETTA, *La sospensione retroattiva della legge Severino passa il vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 236/2015 tra conferme e (ancora) qualche incertezza*, in *Studium iuris*, n. 3, 2016, p. 258. Più di recente, sulle misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012 si v. Corte cost., sent. n. 36 del 6 marzo 2019, e i relativi commenti di V. PUPO, *La Corte costituzionale di nuovo sulla «legge Severino»: legittima la sospensione di diritto degli amministratori locali anche in caso di condanne non definitive antecedenti all'elezione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019, p. 534; A.M. CAPITTA, *La Corte "salva" ancora una volta la "legge Severino": è legittimo sospendere gli amministratori locali condannati in via non definitiva*, in *Archivio penale*, n. 1, 2019; M. MANCINI, *Undici anni dopo. Un primo bilancio sull'applicazione della "Severino" tra luci e ombre*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024.

¹² Sul punto si vedano: V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, p. 621; F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, *op. cit.*; A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'"incandidabilità" per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano*, in *Consulta online*, 17, 2014.

anche in ragione della ratio sottesa all'istituto: infatti se l'ineleggibilità mira a tutelare il regolare svolgimento della competizione elettorale, l'incandidabilità mira ad escludere soggetti ritenuti inidonei e potenzialmente pericolosi per le istituzioni democratiche dalla possibile ricopertura della carica per cui si candidano. Quindi il profilo è duplice. Da un lato si tende a tutelare l'istituzione democratica in sé e per fare ciò si tutela la singola carica elettiva, in modo tale da preservarne la credibilità e l'immagine; dall'altro, tuttavia, tale misura assume una valenza afflittiva, in quanto la sua operatività risulta concretamente in una sanzione accessoria all'accertamento di determinati illeciti penali. Può essere osservato tuttavia come, in ragione della tutela dell'interesse generale e del corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche, che le misure previste in materia d'incandidabilità, vadano intese piuttosto quali cause ostative all'accesso verso le sedi della rappresentanza politica, più che come sanzioni vere e proprie. Quindi, secondo questa logica, l'insorgere di una di queste cause farebbe venir meno il requisito soggettivo di accesso alle cariche pubbliche.

A sostegno dell'interpretazione appena offerta è intervenuta la Corte costituzionale, la quale si è pronunciata diverse volte avverso ricorsi aventi ad oggetto la c.d. legge Severino¹³. In particolare, per mezzo della pronuncia 11 marzo 2021, n.35¹⁴, la Corte ritiene che la legge Severino sia frutto di un ragionevole bilanciamento di interessi costituzionali, ossia il diritto all'elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e la legalità della pubblica amministrazione, anche sotto il profilo della perdita di immagine degli apparati pubblici, dall'altro.

Sembrerebbe dunque che la Consulta abbia abbracciato un'interpretazione funzionale o teleologica, ossia volta alla valorizzazione delle ratio sottese agli istituti oggetto d'esame (quelli contenuti nella legislazione sopra citata). Ne viene evidenziata dunque una natura ambivalente: essi sono strumenti di protezione non solo del mandato elettivo ma anche del pubblico ufficio; l'automatismo nella perdita della carica qualora subentrino le cause ostative durante il mandato risulta essere in linea con il principio di proporzionalità e più in generale risulta essere applicazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost.¹⁵

Si può in definitiva affermare che il nostro ordinamento identifica tre istituti differenti per affrontare la tutela delle procedure elettorali e delle cariche pubbliche, diversi ma al contempo tra loro coordinati. L'incompatibilità e l'incandidabilità agiscono sulla carica pubblica in sé e tutelano l'istituzione pubblica in

¹³ Si veda *supra* nota n. 8.

¹⁴ C. SILVA, *Il difficile bilanciamento fra gli interessi in gioco e la compressione del diritto all'elettorato passivo*, nota a Corte Costituzionale, 11 marzo 2021, n.35, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.2, 2021, p. 0415C; A. CARIOLA, *L'elettorato passivo può essere trasformato in interesse legittimo? Brevi osservazioni a margine di Corte costituzionale 11 marzo 2021, n. 35*, in *Consulta online*, n. 3, 2021, p. 813; D. CODUTI, *Incandidabilità, misure anticorruzione e costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016.

¹⁵ Più ampiamente sul tema si veda N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 262.

quanto tale ed il suo buon funzionamento; l'ineleggibilità è invece volta a tutelare la competizione elettorale e la parità tra i candidati e tutti e tre impediscono ai soggetti di accedere alle cariche stesse o di decaderne una volta acceduti.

2. Il caso siciliano

Prima di esaminare la pronuncia in oggetto pare opportuno ricostruire, seppur brevemente, il quadro normativo di riferimento.

La legge regionale siciliana 20 marzo 1951, n. 29, rubricata “*Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana*” disciplina i casi generali di ineleggibilità e incandidabilità agli artt. 8, 9 e 10, prevedendo per tutte le ipotesi che: “*Le cause di ineleggibilità [...] non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data della precedente elezione regionale.*” E che: “*Per cessazione dalle funzioni si intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, preceduta [...] dalla formale presentazione delle dimissioni; e negli altri casi dal trasferimento, dalla revoca dell'incarico o del comando ovvero dal collocamento in aspettativa.*”. Tuttavia con una novella inserita dall'art. 12 della L.R. 3 giugno 2005, n. 7., è stato introdotto l'art 10 bis che recita: “*In caso di conclusione anticipata della legislatura ai sensi degli articoli 8 bis e 10 dello Statuto ovvero in caso di scioglimento dell'Assemblea regionale, ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto, tutte le cause di ineleggibilità alla carica di deputato regionale previste dalla vigente legislazione non sono applicabili a coloro che, per dimissioni, collocamento in aspettativa od altra causa, siano effettivamente cessati dalle loro funzioni entro dieci giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione del decreto di convocazione dei comizi elettorali.*” Ai sensi dell'art. 10 comma 2 dello Statuto della Regione siciliana si prevede che “*In caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi*”. La relativa e conseguente indizione dei comizi elettorali ai sensi dell'art. 3 comma 4 dello stesso Statuto della Regione siciliana stabilisce inoltre che “*Il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione*”. I sindaci di tutti i Comuni della Regione, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ne danno notizia agli elettori con un manifesto da affiggersi quarantacinque giorni prima della data della votazione (art. 11 L.r. 20 marzo 1951 n. 29).

La normativa così risultante delinea due strette ipotesi di rimozione delle cause d'ineleggibilità. La prima, definibile ordinaria, è quella prevista dall'art. 8 c. 2, per cui entro 180 giorni prima dalla data della scadenza naturale della legislatura la persona che incorra in una delle ipotesi previste è tenuta ad adempiere alla cessazione delle cause; dello stesso tipo è l'ipotesi prevista dall' art. 10 comma 2, che differisce per quanto riguarda le cause legate a rapporti di rappresentanza, amministrazione o dirigenza di società private sotto

controllo pubblico o che ricevono finanziamenti da pubbliche amministrazioni presenti nel territorio della regione e per quanto riguarda il termine (di 90 giorni invece che 180).

La seconda ipotesi, invece, introdotta successivamente, concerne l'eventualità di conclusione anticipata della legislatura, per cui, non potendo essere rimosse le cause entro il termine ordinario, se ne prevede uno più breve: entro 10 giorni dal decreto di indizione dei comizi elettorali.

Si sottolinea inoltre come il comma 3 dell'art. 8 precisi che per cessazione delle funzioni si intende una situazione di effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito e che tale astensione debba essere preceduta dalla domanda di dimissioni oppure dal trasferimento, dalla revoca dell'incarico o dal collocamento in aspettativa. Questa disposizione è da intendersi come vincolante sia per le ipotesi ordinarie, sia per quelle speciali di scadenza anticipata della legislatura e ne appare, agli occhi di chi scrive, piuttosto evidente la ratio: il legislatore regionale intende tutelare primariamente la par condicio dei candidati ed il regolare svolgimento della competizione elettorale senza che nessuno possa trovarsi nella posizione di arrecare alcun pregiudizio alla stessa.

Venendo alla controversia oggetto d'esame, questa concerne le elezioni regionali siciliane del 25 settembre 2022, ed in particolare i candidati della lista "DE LUCA SINDACO SICILIA – SUD CHIAMA NORD" nel Collegio Circoscrizionale Provinciale di Catania. In particolare, il candidato risultato eletto, Davide Maria Vasta, è dichiarato ineleggibile con pronuncia del Tribunale di Palermo confermata dalla Corte di Appello di Palermo e a questi subentra il primo dei non eletti, on. Salvatore Giuffrida. Tuttavia, il candidato risultato secondo dei non eletti, on. Santo Orazio Primavera, presentava ricorso e chiedeva accertarsi e dichiararsi la ineleggibilità e/o incandidabilità del predetto Giuffrida, con decadenza dello stesso da tale carica.

Il ricorrente adduceva alcune motivazioni, riconducibili alla medesima fonte.

Innanzitutto veniva lamentata una violazione del termine di 180 giorni prima della scadenza naturale della legislatura (4/11/2022) prescritto dall'art. 8 L.R. n. 29/1951 per privare di effetto la causa di ineleggibilità, né l'analogo termine di 90 giorni prescritto dall'art. 10 L.R. cit. poiché il resistente, risultando essere dirigente della Regione Sicilia Area 3 servizi interni presso la sede di Catania con poteri e funzioni di assistenza al Presidente della Regione ed agli Assessori Regionali, era stato collocato in aspettativa soltanto in data 12/8/2022. Veniva poi lamentata la non applicabilità dell'art. 10 bis della predetta legge ("Termini abbreviati in caso di conclusione anticipata della legislatura"), in quanto risultavano ormai superati i termini perentori di 180 e/o 90 giorni sopra indicati e non era possibile richiedere tardivamente la collocazione in aspettativa.

Inoltre, tale aspettativa sarebbe risultata, secondo parte ricorrente, illegittima poiché viziata, in quanto mai autorizzata dal datore di lavoro.

Infine, veniva evidenziato pure che durante l'intero periodo della campagna elettorale, il candidato risultato poi eletto, quale dirigente regionale aveva continuato a ricoprire e ad esercitare le funzioni di responsabile unico del procedimento e di direttore esecuzione contratto presso l'area di cui era responsabile competente per il territorio di Catania, in diversi affidamenti diretti di lavori in appalti con ditte che insistevano nel collegio elettorale.

Parte resistente opponeva alle ragioni di parte ricorrente la piena applicabilità del già citato art. 10 bis, nel rispetto del quale era stata presentata tempestivamente l'aspettativa e sempre tempestivamente era giunto il provvedimento di collocamento in aspettativa, adducendo inoltre la sua non imputabilità della sua mancata sostituzione quale RUP e DEC.

Con sentenza n. 3323/24 pubblicata il 7.6.2024, il Tribunale di Palermo¹⁶ rigettava il ricorso, ritenendo, in estrema sintesi, l'applicabilità dell'art. 10bis della L.R. 29/1951 essendo tale norma dettata per le ipotesi di conclusione anticipata della legislatura e non potendo operare alcuna distinzione dell'epoca in cui avviene (se prima o dopo il c.d. semestre bianco), riteneva, conseguentemente, che il collocamento in aspettativa del Giuffrida (domandato il 12.8.2022) fosse tempestivo, considerato che il decreto che aveva disposto le lezioni anticipate era del 10.8.2022.

La Corte d'Appello ricostruisce quindi il quadro normativo applicabile: viene chiarito che l'art. 10bis della L.R. 29/1951 deve essere letto in combinato disposto con gli artt. 8 e 10 della medesima legge e che quindi l'art. 10 bis svolge una funzione di chiusura del sistema, contemplando il caso straordinario di cessazione anticipata della legislatura.

Il *quid iuris*, come lo definisce la Corte, riguarda quella peculiare situazione per la quale la legislatura cessa sì anticipatamente, ma oltre i termini di 180 giorni (semestre bianco) prima del quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali. Si tratterebbe quindi di una eccezionalità nella straordinarietà.

In tale specifica ipotesi sarebbe possibile operare la rimozione delle cause d'ineleggibilità entro i termini ordinari previsti, ma d'altro canto, rispettando il termine breve disposto in caso di cessazione anticipata della legislatura, non si rispetterebbero, invece, quelli ordinari.

La questione che viene quindi a porsi è se l'art 10 bis possa consistere in una deroga *tout court* agli artt. 8 e 10: rispondendo affermativamente la conseguenza sarebbe la rimessione in termini per il candidato e la conseguente possibile sanatoria delle cause di ineleggibilità, anche oltre i termini posti di 180 e 90 giorni; nel caso di specie ciò si tradurrebbe nella convalida dell'elezione dell'on. Giuffrida. A tale conclusione è giunto il Tribunale di Palermo, che ha operato un'interpretazione ampia della disposizione: poiché questa si riferisce a tutte le cause di ineleggibilità, si è portati a ritenere che sia applicabile in tutte le ipotesi di

¹⁶ Per un'analisi della sentenza di primo grado si veda: G. ARMAO, *Sul termine di rimozione delle cause d'ineleggibilità in caso di interruzione anticipata della legislatura regionale*, nota a Tribunale di Palermo Sez. I civ., 27 maggio 2024, n. 3323, in [ildirittoamministrativo.it](https://www.ildirittoamministrativo.it), 05 maggio 2025.

cessazione anticipata della legislatura, così non rilevando la data esatta di cessazione della legislatura e non considerando del tutto i termini di 180 e 90 giorni.

La Corte d'Appello, tuttavia, realizza un'operazione interpretativa differente, partendo dalla considerazione per cui le norme che stabiliscono i casi di ineleggibilità rispondono al principio della *par condicio* ed alla necessità di tutelare la libera determinazione degli elettori. In quest'ottica il ruolo specifico rivestito da un singolo candidato che rientri nelle ipotesi previste dalla normativa regionale concretizzerebbe una situazione di indebito vantaggio che potrebbe portare anche ad una *captatio voti*.

Infatti, qualora venisse seguita l'interpretazione offerta dal giudice di prima istanza, si realizzerebbe una situazione di potenziale discriminazione tra i candidati: da un lato vi sarebbe chi ha rimosso tempestivamente le cause d'ineleggibilità, rispettando i termini previsti e cessando effettivamente dai ruoli ricoperti, realizzando anche una rinuncia personale ed economica; dall'altro invece ci sarebbe chi, non solo non ha rimosso le predette cause, ma per tutta la durata di quel lasso di tempo ha posto in essere comportamenti e azioni che sono idonei a realizzare operazioni di *captatio benevolentiae* e di *captatio voti*, ciò risultando in una conseguente menomazione della *par condicio* tra i candidati. “Il Giuffrida ha rimosso tardivamente la causa di ineleggibilità, non avendo chiesto l'aspettativa né nei 180, né nei 90 giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali”.

Il giudice d'appello precisa come sia necessaria “una interpretazione sistematica e teleologica” per la quale non sia possibile la rimessione in termini in caso di conclusione anticipata della legislatura, pena la concretizzazione di una discriminazione tra i candidati e la lesione del corretto svolgimento della competizione elettorale. Diversamente verrebbe a realizzarsi una campagna elettorale viziata, per la quale si troverebbero sullo stesso piano sia candidati che hanno rimosse le cause secondi i termini previsti, sia candidati che invece continuano ad esercitare funzioni che li pongono in una situazione di indebito vantaggio sugli altri. L'applicazione dell'art. 10 bis, pertanto, va circoscritto all'ipotesi in cui la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi si verifichi prima dei termini ordinari dei 180 e/o 90 giorni: “(...) il decreto di indizione dei comizi elettorali, in seguito alle dimissioni del Presidente della Regione, è stato pubblicato il 10 agosto 2022, quasi a ridosso del quinquennio che si sarebbe compiuto il 4 novembre 2022, e rispetto al quale sia il termine di 180 giorni, sia quello di 90 erano ormai decorsi (essendo scaduti, rispettivamente, il giorno 8.5.2022 e il giorno 6.8.2022)”.

Nello stesso senso si era espressa anche la Corte di Cassazione¹⁷. In particolare, essa si era pronunciata avverso un ricorso concernente le elezioni regionali della Regione Sardegna del 2009; avendo contezza di una fattispecie assai simile al caso in esame, la Suprema Corte giunge ad un'argomentazione rilevante in questa sede. Sottolineando che “per unanime opinione in giurisprudenza e dottrina la ratio della disciplina delle cause

¹⁷ Cassazione civile, sez. I, 24/03/2011, n. 6845, in *Giust. civ. Mass.* 2011, 3, 461.

di ineleggibilità è quella di prevenire forme di capiatio benevolentiae del cittadino elettore, legate all'influenza sulla sua libertà di voto derivante dall'esercizio di funzioni pubbliche e suscettibile di alterare la par condicio nella contesa elettorale", si giunge all'affermazione per la quale l'elemento temporale, ossia la scadenza del termine di 180 o 90 giorni, sia unico e indefettibile e che quindi questo rappresenti un ostacolo, invero l'unico, insuperabile, concependolo come presidio alla tutela dei principi già più volte richiamati che regolano la competizione elettorale. Di conseguenza la non rimozione delle cause deve essere interpretata quale scelta del soggetto che intende o meno candidarsi; sia essa una scelta consapevole o meno come tale deve essere considerata e non può ammettersi una rimessione in termini.

3. Considerazioni conclusive

Le ragioni che soggiacciono alla decisione in esame costituiscono un punto significativo in materia di diritto elettorale. Appare infatti evidente come la portata della pronuncia in esame travalichi il perimetro normativo regionale, in parte poiché la normativa statale è del tutto simile a quella regionale, in parte perché il principio che viene sancito è esso stesso idoneo per poter essere considerato quale precedente di riferimento in altre pronunce, ancorché di giudici territorialmente differenti. Basti pensare come la rideterminazione del rapporto tra diritto soggettivo di elettorato passivo e tutela della *par condicio* risulti in un bilanciamento complesso che deve necessariamente tendere alla tutela della democrazia, di cui entrambi, sia il diritto soggettivo costituzionalmente garantito di elettorato sia i principi a tutela della competizione elettorale sono diretta espressione. Leggendo la contrazione, seppur parziale, del diritto di elettorato nell'idea di una tutela effettiva, e vale la pena sottolineare questo termine, della democraticità della campagna elettorale e del regolare svolgimento delle elezioni, non può non ritenersi che congrua la decisione operata dalla Corte d'Appello. Certo è che si realizza concretamente una circostanza, quella ampiamente descritta in questa sede, di non immediata gestione per il potenziale candidato, dovendo quest'ultimo operare una scelta aprioristica prima dello scadere dei termini imposti dalla legislazione regionale: ma tant'è. Scegliere di affrontare una competizione elettorale quando ci si trova in una condizione personale di potenziale vantaggio e quindi di possibile menomazione della parità tra i candidati comporta inevitabilmente un carico di responsabilità maggiore; sarebbe a dire che di quanto più potere disponi tanto più accorto e responsabile nei confronti della collettività devi essere: a maggiori poteri rispondono maggiori responsabilità giuridiche e sociali, per riprendere una nota espressione *mainstream*. Questa responsabilità si traduce quindi in un dovere, quello di astensione da atti e comportamenti che compromettono il regolare svolgimento elettorale e nella rimozione effettiva della condizione di pregiudizio in cui ci si trova o della posizione che si riveste. Derogare a questo principio significherebbe nei fatti tradire le norme che invece lo tutelano.



Sembrerebbe dunque che la sentenza oggetto d'esame sia idonea a segnare, congiuntamente con il già richiamato precedente della Corte di Cassazione, un punto fermo piuttosto significativo, che osta alla diffusione di un'interpretazione differentemente orientata.