



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. **13737** 31/11/2016 del 24 GIU. 2016 / Pos. n. 3

Assessorato regionale delle Autonomie Locali
e della Funzione Pubblica
Dipartimento Autonomie Locali
Sevizio I

(rif. Nota n. 3218 del 7 marzo 2016)

OGGETTO: Consigliere comunale. Cause di ineleggibilità. Art. 9, comma 1, n. 9, L.r. n. 31/1986. Quesito

1. Con la nota in riferimento – ed in ordine ad un quesito posto dal Segretario Generale del comune di Messina, con nota n. 283798 dell'1 dicembre 2015 – si pone il tema della sussistenza o meno, per un consigliere comunale, della causa di ineleggibilità prevista dall'art. 9, comma 1, n. 9, della L.r. n. 31/1986.

Al riguardo si rappresenta che il predetto consigliere comunale, eletto nella tornata elettorale del 9 e 10 giugno 2013, risultava ricoprire, nel periodo ricompreso tra il mese di maggio e il mese di luglio 2013, la carica di rappresentante legale di uno studio diagnostico accreditato con il sistema sanitario regionale e, nel contempo, quella di direttore responsabile di branca della stessa struttura.

Si evidenzia, quindi, che tale condizione avrebbe dovuto comportare l'impossibilità per il consigliere di essere eletto in quanto, ai sensi del citato art. 9, comma 1, n. 9, della L.r. n.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 – e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

MM.
RBS

31/1986, sono ineleggibili *“i legali rappresentanti ... delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide in tutto o in parte con il territorio dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate”*.

A seguito dell'avvio del procedimento di contestazione della causa di ineleggibilità, il legale del consigliere ha precisato che, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 502/1992, la USL (oggi ASP) è stata configurata come azienda dipendente non più dal Comune ma dalla Regione, che la stessa è dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, e che i vertici sono nominati direttamente dalla Regione.

Quindi, il mutato rapporto tra Comune e ASP, e tra quest'ultima e le strutture private accreditate, avrebbe fatto venire meno la causa di ineleggibilità di cui all'art. 9, comma 1, n. 9, della L.r. n.31/1986.

Ciò posto, codesto Dipartimento precisa che - a seguito del nuovo assetto giuridico del Servizio sanitario nazionale, introdotto in Sicilia con la L.r. n. 30/1993, di recepimento del citato D.Lgs. n.502/1992 - ha ritenuto non più applicabili i numeri 8 e 9 del primo comma dell'art. 9 della L.r. n. 31/1986, come precisato con le circolari n.13 del 2008 e n. 5 del 2014.

In particolare, la circolare n. 5/2014 così recita: *“... sono ormai inapplicabili i numeri 8 e 9 del primo comma e debbono applicarsi le cause di ineleggibilità e incompatibilità previste dall'art. 3, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 4 del d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517”*.

Tuttavia, in considerazione *“della stesura non più attuale”* delle predette circolari, viene chiesto a questo Ufficio - che già in passato si è occupato di alcuni aspetti applicativi della L.r. n. 31/1986 - un ulteriore approfondimento, precisando che si ritiene sussistere per *“il consigliere comunale la presunta causa di ineleggibilità rappresentata dalla mancata cessazione, in data antecedente alle elezioni, dalla carica di rappresentante legale di uno*



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

MM.
1003

studio diagnostico accreditato con il sistema sanitario regionale”.

2. Sul quesito posto si osserva quanto segue.

L'art. 9, comma 1, nn. 8 e 9, della legge regionale 24 giugno 1986, n. 31 riproduce sostanzialmente nell'ordinamento regionale le disposizioni già dettate dal legislatore statale in materia di ineleggibilità ed incompatibilità con le cariche di amministratore locale del personale dipendente o convenzionato delle unità sanitarie locali (cfr. art. 2, n. 8, e art. 8, n. 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154).

In particolare, l'art. 9, comma 1, n. 9, della citata L.r. n. 31/1986 prevede che: “*Non sono eleggibili a consigliere provinciale, comunale e di quartiere:*

1) ...

...

9) *i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del Comune il cui territorio coincide in tutto o in parte con il territorio dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate o dei comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate”.*

Come già precisato (cfr. parere ULL n. 281 del 2004, reso a codesto Dipartimento) tale disposizione è senza dubbio espressione del "modello" unità sanitaria locale quale "struttura operativa dei Comuni" (cfr. art 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Ed invero, prima della riforma del Servizio sanitario nazionale introdotta dal D.Lgs. n. 502/1992, lo stretto collegamento che caratterizzava le unità sanitarie locali e gli organi elettivi delle comunità locali interessate costituiva il fondamento della richiamata ipotesi di ineleggibilità.

Con il riassetto organico delineato con il D.Lgs. n. 502/1992 (recepito nell'ordinamento della Regione con la legge regionale 3 novembre 1993, n. 30), è venuta meno



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: *Avv. Maria Rosa Brancato* tel 091.7074910 – e.mail: mariorosa.brancato@regione.sicilia.it

MM
WOB

l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale incentrata sui Comuni e si è altresì configurata l'unità sanitaria locale quale azienda, ente strumentale della Regione, dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e patrimoniale.

Sul tema si osserva che il D.Lgs. n. 502/1992 conteneva all'art. 3, comma 9, un'elencazione di cause di ineleggibilità ed incompatibilità relative alle nuove figure dirigenziali introdotte dalla riorganizzazione delle aziende sanitarie, e cioè, il direttore generale, il direttore amministrativo ed il direttore sanitario.

Pertanto, sin dall'entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 502/1992, si è posto il problema della verifica della permanenza in vigore delle cause di ineleggibilità previste dalla citata legge n. 154/1981.

Al riguardo, il Consiglio di Stato, con parere 5 aprile 2000, n. 309/99, ha precisato, tra l'altro, che il D.Lgs. n. 502/1992 si è occupato della materia delle incompatibilità solo per individuare nuove ipotesi legate alle nuove figure dirigenziali introdotte dalla riorganizzazione delle aziende sanitarie, ma non contiene alcuna disposizione che autorizzi l'interprete - in una materia come quella elettorale che attiene ai diritti politici fondamentali dei cittadini ed è, pertanto, di stretta interpretazione - a formulare ipotesi di abrogazioni non solo implicite, ma anche indirette, perché conseguenti non ad un riordino complessivo della materia elettorale, ma al riordino di altra materia (in senso conforme: Cassazione, Sez. I, 28 dicembre 2000, n. 16205).

Va, nel contempo, evidenziato che il tema di consultazione è stato normato nell'ordinamento statale con il D.Lgs. n. 267/2000, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, che ha abrogato la legge n. 154/1981 (fatte salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali), e che ha riunito e coordinato, per quanto qui interessa, le disposizioni legislative vigenti in materia di ineleggibilità ed incompatibilità negli enti locali, ed ha altresì regolato con specifiche disposizioni,



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

MM.
1003

l'ineleggibilità e l'incompatibilità degli organi delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere (art. 60, comma 1, nn. 8 e 9, e art. 66).

Di contro, il legislatore regionale non ha ancora provveduto - come più volte suggerito da questo Ufficio (cfr., *ex multis*, parere n. 281/2004 e parere n. 13/2012) - ad adeguare la propria legislazione ai principi che informano quella nazionale, la quale è insuscettibile di estendersi alla Regione siciliana, trattandosi di materia riservata dallo Statuto alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Solo di recente, con l'art. 2 della L.r. 8 marzo 2012, n. 14, è stato abrogato l'art. 15 della L.r. n. 31/1986, recante disciplina in materia di incompatibilità fra dipendenti e convenzionati delle unità sanitarie locali e amministratori locali.

Di conseguenza, poiché non può sostenersi l'abrogazione tacita delle disposizioni contenute nella L.r. n. 31/1986, le stesse continuano ad essere vigenti ed applicabili nel territorio regionale.

Non ermeneuticamente corretto appare, pertanto, che con le circolari sopra citate codesto Dipartimento abbia fornito indicazioni diverse al riguardo, ritenendo inapplicabili i numeri 8 e 9 dell'art. 9, comma 1, della L.r. n. 31/1986, anche in assenza di un intervento abrogativo del legislatore regionale, mentre conforme a legge è, *re melius perpensa*, il nuovo orientamento prospettato nella richiesta di consultazione.

Peraltro, l'art. 9, comma 1, n. 9, della L.r. n. 31/1986 è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale che, con sentenza 16 maggio 1995, n. 162, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale "*nella parte in cui non prevede che le strutture convenzionate ivi richiamate sono quelle indicate negli artt. 43 e 44 della legge 23 dicembre 1978, n. 833*".

La Corte, quindi, con una sentenza (c.d. di illegittimità parziale interpretativa) ha lasciato



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariorosa.brancato@regione.sicilia.it

MM.
PDS

formalmente inalterata la disposizione in esame, con mera riduzione del suo ambito di applicazione (cfr. M. Bellocci e T. Giovannetti, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte Costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte Costituzionale d'Ungheria, Palazzo della Consulta, 11 giugno 2010).

Per completezza, si precisa, infine, che la causa di ineleggibilità di cui all'art. 9, comma 1, n. 9, della L.r. n. 31/1986, rispecchia il corrispondente art. 60, comma 1, n. 9, del D.Lgs. n. 267/2000, a mente del quale sono ineleggibili a consigliere comunale *“i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionati o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate”*.

Anche la disposizione sopra richiamata è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, con sentenza 26 febbraio 2009, n. 27, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede l'ineleggibilità dei direttori sanitari delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate.

La stessa Corte, invero, non si è pronunciata in ordine alla eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, n. 9, nella parte in cui questo prevede l'ineleggibilità dei legali rappresentanti delle strutture convenzionate, pertanto, la predetta causa di ineleggibilità continua a sussistere anche a livello statale.

Conseguentemente, anche la norma regionale - in ossequio al principio di uniformità della disciplina dell'elettorato passivo sul territorio nazionale (cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 483/1984, 162/1995 e 306/2003) - va letta, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, tenendo conto del disposto della sentenza sopra richiamata.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

MK
1003

Infine, sembra opportuno precisare che, laddove la norma regionale fa riferimento all'“unità sanitaria locale” tale termine va inteso come “azienda sanitaria”, dovendo l'interprete adeguare la previsione contenuta nella norma al nuovo contesto di riferimento (c.d. interpretazione evolutiva o adeguatrice).

Alla luce delle osservazioni sin qui svolte, va confermata la perdurante vigenza, nei limiti sopra precisati, della causa di ineleggibilità di cui all'art. 9, comma 1, n. 9), della L.r. n. 31/1986, e la sua applicabilità nella fattispecie in esame.

De iure condendo si suggerisce, comunque, di valutare la possibilità di promuovere, d'intesa con l'organo politico, un'iniziativa legislativa volta ad emendare il testo della norma in esame, anche al fine di superare le criticità evidenziate.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati “FONS”.

(Avv. Maria Rosa Brancato – visto Avv. Maria Mattarella)

MR Brancato

M. Mattarella

R. To
L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 – e.mail: mariorosa.brancato@regione.sicilia.it