



E CON L'INTERVENTO

del Pubblico Ministero

*interveniante necessario*

**OGGETTO:** controversia in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni regionali (art. 22 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150)

Con ricorso del 25 luglio 2016, introduttivo del peculiare modulo processuale delineato dall'art. 22 del d.lgs. 150/2011 in materia di controversie elettorali, Giuseppe Apprendi ha invocato la declaratoria giudiziale di decadenza del resistente Francesco Riggio dall'ufficio di deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana nonché, in via consequenziale, del diritto di subentrarvi in qualità di primo dei non eletti. Più specificamente, il ricorrente ha lamentato la mancata adozione da parte dell'organo legislativo siciliano di un provvedimento (cfr., a tal proposito, doc. n. 6 della produzione documentale di parte ricorrente) che sanzionasse l'incompatibilità di Francesco Riggio con la carica di deputato regionale in conseguenza della sentenza definitiva n. 12 del 14 gennaio 2016, emessa dalla Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale d'Appello della Regione Siciliana (cfr. docc. 1-2 del fascicolo del ricorrente), in virtù della quale quest'ultimo, ritenuto responsabile di aver cagionato – nella qualità di legale rappresentante di un ente strumentale operante nell'ambito della formazione professionale siciliana - un ingente danno all'amministrazione regionale, è stato condannato al pagamento della somma pari ad € 3.722.374,00. A tal fine l'odierno ri-

corrente, tenuto conto che gli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 nulla prevedono in ordine all'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui il quale sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito, ha messo in dubbio la legittimità costituzionale dell'evocato assetto normativo – sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in violazione degli artt. 3, 51 e 24 della Costituzione – nella misura in cui esso si discosterebbe ingiustificatamente non soltanto da quanto previsto in ambito nazionale dall'art. 3, § 5, della l. 23 aprile 1981, n. 154 in relazione alle cause di incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale, ma anche da quanto disposto dall'art. 10, § 5, della l.r. 25 giugno 1986 n. 31 con riferimento alle cause di incompatibilità con le cariche di consigliere provinciale, comunale e di quartiere nell'ambito della Regione Siciliana.

Il resistente Francesco Riggio, contestando analiticamente gli assunti postulati da parte ricorrente, ha eccepito l'infondatezza di tutte le domande nonché della relativa questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 sollevata dal sig. Giuseppe Apprendi, rimarcando che la lacuna normativa censurata da quest'ultimo, lungi dall'infliggere un insanabile *vulnus* al diritto di elettorato passivo ed al suo crisma di sostanziale eguaglianza su tutto il territorio nazionale, altro non rappresenterebbe che la scelta insindacabile del legislatore siciliano di non voler prevedere alcuna causa di incompatibilità con la carica di deputato regionale per coloro i quali siano stati condannati in sede contabile per

fatti compiuti nelle qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbiano ancora estinto – come nel caso dell'odierno resistente Francesco Riggio – il relativo debito.

In rappresentanza dell'Assemblea Regionale Siciliana si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo che, affermando l'impraticabilità di applicazioni delle norme elettorali di tipo analogico-estensivo e contestando l'interesse ad agire del ricorrente (il quale attualmente riveste la carica di deputato regionale in virtù di un provvedimento di sospensione a carico dello stesso Francesco Riggio, determinato da una condanna non ancora definitiva subita da quest'ultimo in sede penale), ha chiesto il totale rigetto delle domande e della questione di legittimità costituzionale spiegate dal ricorrente.

**Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 in relazione agli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione nonché dell'art. 5 del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana).**

Secondo quanto previsto dall'art. 23 della l. 11 marzo 1953 n. 87 il giudice remittente è tenuto in prima battuta a verificare se la questione di legittimità costituzionale portata al suo vaglio sia rilevante per la risoluzione del giudizio in corso. Sotto questo profilo si impone al giudice remittente di evidenziare il nesso di strumentalità tra la questione di legittimità ed il giudizio *a quo*, il che significa che a rilevare non è tanto l'astratta possibilità che una legge possa rivelarsi incostituzionale quanto, invece, che il giu-

dizio principale non possa esser definito indipendentemente dalla risoluzione della questione sollevata.

Con riferimento al giudizio in corso, invero, il Tribunale ritiene che il ricorso proposto dal ricorrente Giuseppe Apprendi non possa essere definito nei termini prospettati, considerato che la lamentata mancata previsione da parte degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 della incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di coloro che siano stato condannati in sede contabile rifrange una lacuna normativa insuscettibile di interpretazioni di tipo analogico o estensivo.

Ed infatti, a tal riguardo è appena sufficiente osservare che i principi di stretta interpretazione e di tassatività delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità che permeano la materia elettorale (declinati in più occasioni dalla stessa giurisprudenza costituzionale: cfr., *ex multis*, Corte Cost., 23 marzo 2012, n. 67; Corte Cost., 17 ottobre 2011, n. 277 e Corte Cost., 6 febbraio 2009, n. 27) precludono a questo giudice remittente di poter addvenire alla risoluzione del presente procedimento colmando in via analogica, sullo sfondo di quanto previsto dall'art. 3, § 5, della l. 23 aprile 1981, n. 154, il vuoto legislativo riscontrabile nel tessuto della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 così come censurato da parte ricorrente.

Peraltro, non può ritenersi condivisibile, anche nell'ottica della rilevanza della questione di legittimità sollevata nell'ambito del presente giudizio, l'assunto dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo secondo il quale l'interesse a ricorrere dell'Apprendi sarebbe privo di consistenza giuridica. Se è pur vero, difatti, che l'odierno ricorrente riveste attualmente la carica di deputato regionale a seguito della sospensione (prevista

dal d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, cd. legge Severino) dello stesso Francesco Riggio per una condanna – ancora non definitiva – riportata da quest’ultimo in sede penale, è comunque indubbio che la decadenza invocata dall’Apprendi si riconnette ad un provvedimento irrevocabile di condanna emesso dalla Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale d’Appello della Regione Siciliana, in data anteriore rispetto a quello adottato nell’ottobre del 2016 dal Tribunale Penale di Palermo in forza del quale è stata disposta la sospensione dell’odierno resistente Francesco Riggio (cfr. verbale seduta d’Aula n. 387 del 30/11-1/12/2016 – Assemblea Regionale Siciliana), e costituisce peraltro un provvedimento ontologicamente differente dalla predetta sospensione, la quale peraltro riveste carattere temporaneo.

Ciò corrobora inequivocabilmente l’interesse ad agire del ricorrente, nella misura in cui l’eventuale accoglimento della domanda di decadenza del resistente Francesco Riggio consentirebbe all’Apprendi di subentrare nell’esercizio della carica elettiva sin dal gennaio 2016, con tutto ciò che ne deriverebbe in termini consequenziali relativamente alle prebende economiche che andrebbero a maturare.

**Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 in relazione agli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione nonché dell’art. 5 del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana).**

Sul versante della non manifesta infondatezza, invece, il giudice remittente è chiamato a verificare che la questione di legittimità costituzionale sia munita, almeno *prima facie*, di un minimo di fondamento giuridico.

In altri termini, il sindacato giudiziale deve polarizzarsi sul ragionevole dubbio che la disposizione normativa censurata possa rivelarsi effettivamente lesiva del dettato costituzionale. Inevitabile corollario di tale assunto è rappresentato dall'obbligo incombente sul giudice *a quo* di tentare di offrire una lettura costituzionalmente conforme delle norme sospette di illegittimità. Soltanto ove il tentativo di interpretazione costituzionale orientata fallisse, infatti, si rivelerebbe praticabile la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, invero, va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente quando questi trascuri di sperimentare la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata e di spiegare le ragioni che impediscono di pervenire ad un risultato idoneo a superare i dubbi di costituzionalità (cfr. per tutte Corte cost. 230/2010; 192/2010; 190/2010; 189/2010; 154/2010; 110/2010).

Ora, con riferimento al giudizio *a quo* l'evocato tentativo di interpretazione costituzionale orientata degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 non pare essere consentito proprio dalla forza ermeneutica – già prospettata da questo Tribunale sotto il profilo della *rilevanza* della questione di legittimità – dei principi di stretta interpretazione e di tassatività delle cause di incompatibilità che pervadono la materia elettorale (cfr. ancora Corte Cost., 23 marzo 2012, n. 67; Corte Cost., 17 ottobre 2011, n. 277 e Corte Cost., 6 febbraio 2009, n. 27).

Precisato questo aspetto e considerato altresì che il fatto dedotto nel presente giudizio integra la fattispecie astratta delle cause di incompatibili-

tà delineate dalla l. 23 aprile 1981, n. 154 (posto che risultano non revocabili in dubbio sia l'avvenuta condanna definitiva in sede contabile del resistente Francesco Riggio sia la natura strumentale dell'ente vigilato dalla Regione Siciliana del quale quest'ultimo era legale rappresentate all'epoca dei fatti per cui è stata riconosciuta la sua responsabilità amministrativa<sup>1</sup>), il Tribunale remittente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29, in relazione agli artt. 3, 51 122 della Costituzione nonché (alla stregua di parametro interposto) all'art. 5 del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455, nella parte in cui non prevedono – a differenza di quanto invece dispone *in subiecta materia* la legislazione nazionale – l'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui il quale, dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati, non abbia ancora estinto il relativo debito di natura risarcitoria.

Dalla disamina delle fonti statali e regionali in materia di ineleggibilità ed incompatibilità con le cariche elettive si evince che la descritta lacuna normativa desumibile dagli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 costituisce un “*unicum*” nella cornice ordinamentale della Repubblica. Invero, prevedono una simile causa di incompatibilità non soltan-

---

<sup>1</sup> I Centri interaziendali per l'addestramento professionale nell'industria (C.I.A.P.I.) sono, infatti, enti strumentali dell'amministrazione regionale che, ancorché assumano l'etichetta tipologica delle associazioni privatistiche, si rivelano in chiave sostanziale persone giuridiche gravitanti nella monade pubblicistica, in quanto dalla stessa direttamente controllate, vigilate nonché finanziariamente sostenute. Ciò si ricava agevolmente anche dalla lettura della l.r. n. 25 del 6.3.1976, che prevede interventi del Presidente della Regione siciliana e di regionali nella nomina del Presidente e dei componenti del consiglio di Amministrazione e dei colleghi dei revisori e nelle variazioni alle dotazioni risultanti dalle tabelle organiche.

to l'art. 3, § 5, della legge statale 23 aprile 1981 n. 154 in ambito nazionale, ma anche, con riferimento alla normativa vigente nelle Regioni a Statuto speciale, l'art. 5, lett. *q*), della l.r. 7 agosto 2007 n. 20 della Valle d'Aosta, l'art. 26, lett. *f*), della l.r. 7 marzo 2007 della Regione Sardegna, l'art. 4, lett. *h*), della l.r. 29 luglio 2004 n. 21 della Regione Friuli-Venezia Giulia. Peraltro, come opportunamente rimarcato dal ricorrente, l'art. 10, §5, della l.r. 25 giugno 1986 n. 34 della Regione Siciliana contempla, nel quadro ordinamentale autonomistico, la medesima causa di incompatibilità per danno contabile in relazione alle cariche di consigliere comunale, provinciale o di quartiere.

Pare, quindi, del tutto evidente la situazione di assoluta singolarità conseguente alla mancata previsione, esclusivamente nel territorio della Regione Sicilia e con riferimento ai soli consiglieri regionali, di una causa di incompatibilità invece presente per tutti i Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario, nonché per i Consigli regionali delle Regioni (a Statuto Speciale) Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per i consiglieri comunali, provinciali o di quartiere della stessa Regione Sicilia.

La possibile disparità di trattamento scaturente dal raffronto tra il disposto legislativo siciliano e le menzionate disposizioni statali e regionali non sembra poter superare lo scrutinio di ragionevolezza condotto alla luce dell'art. 3 e, con precipuo riguardo al tema dell'accesso alle cariche elettive, dell'art. 51 della Costituzione.

A tal proposito è opportuno rimarcare che la costante giurisprudenza costituzionale predica che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni dotate di speciale autonomia statutaria in materia elettorale deve

inevitabilmente misurarsi con il limite del rispetto del principio di eguaglianza sancito in termini generali dall'art. 3 e, più specificamente, dall'art. 51 della Carta costituzionale. Più in particolare, è stato affermato che la disciplina regionale siciliana concernente l'accesso alle cariche elettive deve estrinsecarsi nel rispetto del diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale (cfr., in questi termini, Corte Cost., 30 gennaio 1985, n. 20 e, più recentemente, Corte Cost., 23 aprile 2010, n. 143).

Una diversificazione attuata nell'esercizio di una competenza legislativa primaria (quale è in materia elettorale quella della Regione Siciliana) rispetto al panorama nazionale della disciplina relativa cause di ineleggibilità e di incompatibilità è stata ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza costituzionale soltanto nelle ipotesi in cui ricorressero "peculiari condizioni locali" congruamente e ragionevolmente apprezzate dal legislatore regionale (Corte Cost., 25 luglio 1997, n. 276, il cui tenore motivazionale si appunta, inoltre, sull'esigenza che tale diversificazione sia finalizzata alla tutela di un interesse generale).

Inoltre, anche nella sentenza della Corte Cost. 23 aprile 2010, n. 143 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione siciliana nella parte in cui non prevedeva una particolare incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e ciò in considerazione del fatto che 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 ragione-

volmente apprezzati[e] dal legislatore siciliano (v. anche le sentenze n. 84 del 1994 e n. 463 del 1992, relative a leggi della Regione siciliana ed a mancate previsioni di ipotesi di ineleggibilità, con cui 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).

La circostanza che gli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 nulla prevedano in ordine all'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui il quale sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito, ponendosi in controtendenza rispetto alla disciplina statale ed a quella delle altre Regioni a Statuto speciale, non sembra essere supportato da peculiari e ipotetiche condizioni del tessuto politico-sociale siciliano. D'altra parte, la stessa giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni precisato che tali condizioni possono al più rintracciarsi nell'esigenza di evitare che l'esercizio della carica elettiva possa essere inquinata da indebite influenze di matrice illecita e non anche per legittimare una mera diversità di disciplina, altrimenti lesiva dell'indefettibile esigenza di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 della Costituzione (cfr., in quest'ottica, Corte Cost., 14 dicembre 1990, n. 539).

Il fatto poi che una simile causa di incompatibilità sia prevista dallo stesso legislatore siciliano all'art. 10, §5, della l.r. 25 giugno 1986 n. 34 per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere (in aderenza, d'altra

parte, a quanto contemplato dall'art. 63, §5, del d.lgs. 267/2000) sembra rafforzare l'irragionevolezza della dedotta disparità di trattamento, dal momento che l'esercizio della carica di deputato regionale, anche in un'ottica sistematica, presuppone sicuramente un requisito di onorabilità almeno analogo a quello dei consiglieri comunali, provinciali o di quartiere.

Né, a parere del Tribunale, potrebbe obiettarsi che la lacuna normativa emergente dalla lettura degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 sia giustificabile attingendo all'argomento *a contrario* compendiato nel brocardo *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*. È pur vero, difatti, che l'art. 3 dello Statuto della Regione Siciliana attribuisce al legislatore locale potestà legislativa primaria il cui unico limite è costituito dal rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, ma è altrettanto inconfutabile che questo stesso limite, alla luce di quanto appena esposto, debba ritenersi violato laddove non venga rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

La mancata previsione da parte del legislatore regionale della causa di incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui il quale sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito verrebbe, dunque, a porsi in contrasto anche con l'art. 122 della Costituzione, in quanto la potestà legislativa di natura primaria sarebbe stata esercitata in spregio ad un principio fonda-

mentale dell'ordinamento repubblicano, quale è quello della sostanziale eguaglianza (in assenza di peculiari condizioni che giustificino una diversa disciplina) del diritto di elettorato passivo.

A tal riguardo va peraltro puntualizzato che la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della citata l.r. 20 marzo 1951 n. 29 nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti (in virtù dell'applicazione della regola del cd. *parallelismo* tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità), ha affermato che il riconoscimento di tali limiti non equivale certo a disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione siciliana, ma concorre semmai a tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, che, rivelandosi intangibile nel suo contenuto di valore, deve essere disciplinato senza generare discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza (cfr., in tale prospettiva, Corte Cost., 23 aprile 2010, n. 143).

E del resto, persino la più attenta dottrina non ha mancato di evidenziare che le pronunce di legittimità costituzionale aventi ad oggetto lo Statuto e le leggi emanate dalla Regione Siciliana dovrebbero caratterizzarsi per la ricerca di elementi di unità e di uniformità, particolarmente pregnanti in materia elettorale, a scapito delle più accentuate forme di differenziazione scaturenti dall'esercizio dell'autonomia statutaria. In altri termini, in assenza delle evocate condizioni peculiari della realtà locale che giustificino una disciplina delle cause di incompatibilità con l'ufficio di deputato re-

gionale diversa rispetto a quella statale, è più che concreto il rischio che l'attuale assetto della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 (con riferimento agli artt. 10 *ter* e 10 *quater*) violi le disposizioni costituzionali assunte a parametro di giudizio.

Violazione che questo Giudice remittente ritiene possa essere superata attraverso la dichiarazione di illegittimità degli artt. 10 *ter* e *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29 nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità con la carica di deputato regionale di colui il quale sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale, come sopra composto, così provvede:

visti l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 nonché l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 *ter* e 10 *quater* della l.r. 20 marzo 1951 n. 29, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità con la carica di deputato regionale di colui il quale sia stato dichiarato in via definitiva responsabile verso l'ente, istituto o azienda pubblici per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero impiegato dell'amministrazione regionale e di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito, per contrasto con gli articoli 3, 51, 122 della Costituzione nonché con l'art. 5 del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana);

- dispone la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

- dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti in causa, al pubblico ministero, al Presidente della Regione Siciliana ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio della I sez. civile del tribunale, in data 17.2.2017

Il Giudice Estensore  
*Michele Ruvolo*

Il Presidente  
*Caterina Grimaldi Di Terresena*

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Palermo, 17 FEB. 2017
Il Funzionario Giudiziario <i>dot. Rosario ZARCONI</i>