

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **162/1985** (ECLI:IT:COST:1985:162)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ELIA**

Camera di Consiglio del **20/02/1985**; Decisione del **06/05/1985**

Deposito del **24/05/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **10957 10958 10959 10960 10961**

Atti decisi:

N. 162

SENTENZA 6 MAGGIO 1985

Deposito in cancelleria: 24 maggio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 125 bis del 29 maggio 1985.

Pres. e rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 5, nn. 3, 6, 8 e 9, del D. Presid.

Regione Sicilia 20 agosto 1960, n. 3 (Approvazione del t.u. per l'elezione dei consigli comunali nella Regione siciliana) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 gennaio 1982 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Cannavò Salvatore ed altro c/Oberto Pietro ed altri, iscritta al n. 610 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46 del 1983;

2) ordinanza emessa il 9 novembre 1981 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Morabito Giuseppe c/ Trimarchi Tindaro Salvatore ed altro, iscritta al n. 682 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 128 del 1983;

3) ordinanza emessa il 26 ottobre 1983 dal Tribunale di Patti nel procedimento civile vertente tra Amodeo Antonio ed altri c/Sidoti Girolamo Giuseppe, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 231 del 1984;

4) ordinanza emessa il 22 dicembre 1983 dal Tribunale di Caltagirone nel procedimento civile vertente tra Di Silvestro Giuseppe e D'Avola Antonino, iscritta al n. 421 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 273 del 1984.

Visti gli atti di intervento della Regione Sicilia;

udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 1985 il Giudice relatore Leopoldo Elia.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un giudizio proposto da Salvatore Cannavò e Francesco Russo, e diretto a far dichiarare Pietro Oberto (imputato di interesse privato in atti d'ufficio per il rilascio di una licenza edilizia) ineleggibile alla carica di consigliere comunale di Caltanissetta per l'esistenza di una lite pendente col Comune (il quale peraltro non si era costituito parte civile nel procedimento penale), la Corte di cassazione, con ordinanza del 14 gennaio 1982 (reg. ord. n. 610/1982), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, n. 6, d. Pres. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost..

Osserva la Suprema Corte che tale disposizione, nel sancire l'ineleggibilità a consigliere comunale di "coloro che hanno lite pendente con il Comune", trovava perfetta corrispondenza in quella di cui all'art. 15, n. 6, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, il quale però è stato abrogato dalla legge 23 aprile 1981, n. 154, che, da un lato, ha inquadrato l'ipotesi di "lite pendente" fra le situazioni di incompatibilità (e non più fra quelle di ineleggibilità), e, dall'altro, l'ha circoscritta a "colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile o amministrativo, rispettivamente con la regione, la provincia o il comune". Avendo tuttavia la Regione siciliana potestà legislativa esclusiva in materia di elettorato passivo, nel caso di specie dovrebbe applicarsi la citata disposizione regionale, la quale (così come la corrispondente disposizione statale) è stata sempre interpretata nel senso che la generica espressione "lite pendente" comprende non solo la lite giudiziale, ma qualsiasi potenziale conflitto d'interessi tra l'eletto e il Comune (anche se non esteriorizzatosi in un processo), che presenti carattere di attualità, serietà e concretezza, e quindi anche il procedimento penale nel quale il Comune non sia costituito parte civile, purché evidenziante il conflitto d'interessi. Senonché, osserva ancora la Suprema Corte, è dubbio che la norma regionale che prevede l'ineleggibilità a consigliere comunale del cittadino siciliano che abbia "contrasto d'interessi" col Comune, a differenza degli altri cittadini per i quali più non sussiste tale causa di nullità dell'elezione, possa ritenersi conforme a Costituzione, giacché, sebbene la Regione siciliana abbia in materia potestà legislativa esclusiva, la regolamentazione dei diritti elettorali deve essere il più possibile uniforme ed uguale su tutto il territorio nazionale, a meno che una

disciplina derogatoria non trovi razionale giustificazione nell'esigenza di tutela di interessi propri dell'ordinamento regionale. Nella specie, però, non sussiste alcuna giustificazione della disparità di trattamento che si è venuta a creare a seguito della modificazione della disciplina statale, cui il legislatore regionale non si è adeguato, cosicché la norma regionale appare in contrasto col principio costituzionale di uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche ed elettive.

2. - L'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente della Giunta regionale siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, eccependo innanzitutto l'inammissibilità della questione sollevata, poiché questa ha ad oggetto un atto che consiste in una mera compilazione di disposizioni contenute in precedenti leggi statali e regionali, e che quindi è privo di forza di legge. Nel merito l'Avvocatura rileva che la questione di costituzionalità si fonda su una interpretazione della disposizione impugnata che ha ampliato il significato dell'espressione "lite pendente" a causa della "incerta dizione legislativa", mentre proprio la poca chiarezza della formulazione legislativa deve invece portare ad una interpretazione adeguatrice che attribuisca alla disposizione stessa un contenuto conforme a Costituzione. E se si compie tale doverosa operazione ermeneutica, se cioè si interpreta la disposizione de qua nel senso che l'ipotesi di "lite pendente" si realizza solo in caso di pendenza di un giudizio civile o amministrativo, la questione sollevata si manifesta da un lato infondata, perché non sussiste disparità di trattamento tra legge statale e regionale, e dall'altro irrilevante, perché nella concreta fattispecie all'esame del giudice a quo, non essendosi il Comune costituito nel procedimento penale, deve escludersi la sussistenza di una lite pendente.

3. - Nel corso di un giudizio promosso da Salvatore Trimarchi Tindaro e diretto a far dichiarare Giuseppe Morabito ineleggibile alla carica di consigliere comunale di S. Teresa di Riva per l'esistenza di una lite pendente con il Comune (avendo il Morabito realizzato abusivamente alcune opere edilizie per le quali era stata emanata ordinanza sindacale di demolizione, poi non eseguita, ed essendo in corso un procedimento penale per violazione della legge urbanistica, nel quale peraltro il Comune non si era costituito parte civile), la Corte di cassazione, con ordinanza del 9 dicembre 1981 (reg. ord. n. 682/1982), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, n. 6, d. Pres. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost..

Nel merito la Suprema Corte svolge considerazioni analoghe a quelle contenute nell'ordinanza del 14 gennaio 1982, mentre sull'ammissibilità della questione sottolinea che le disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità raccolte nel testo unico approvato col d. Pres. reg. siciliana n. 3 del 1960 furono emanate dalla Regione, nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, con la legge reg. 5 aprile 1952, n. 11 (sia pure recependo norme statali), e contro tali disposizioni è consentito il sindacato di legittimità costituzionale.

Le precedenti decisioni di inammissibilità della Corte costituzionale, invero, riguardavano in realtà disposizioni del medesimo Testo Unico che disciplinano il contenzioso o prevedono reati elettorali riproducendo norme statali, e sono state determinate dal fatto che, non estendendosi a queste materie la potestà legislativa regionale, non poteva attribuirsi efficacia normativa alla trascrizione di tali disposizioni in un testo unico regionale, in quanto le norme statali non hanno bisogno di ricezione per essere efficaci nella Regione.

4. - L'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente della Giunta regionale siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, svolgendo le medesime richieste e considerazioni proposte nel giudizio promosso con l'ordinanza del 14 gennaio 1982.

5. - Antonio Amodeo, Nicolò Bertino e Giovanni Iarrera ricorrevano al Tribunale di Patti

chiedendo che Giuseppe Sidoti fosse dichiarato ineleggibile alla carica di consigliere comunale di Oliveri poiché ricorrevano le cause di cui all'art. 5, nn. 6, 8 e 9 del d. Pres. reg. siciliana n. 3 del 1960, e cioè: a) la pendenza di una lite con il Comune, avendo questo diritto al risarcimento del danno in forza di una sentenza penale; b) l'intervenuta dichiarazione di responsabilità da parte della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti; c) la non estinzione di un debito per spese di un giudizio elettorale definito dal medesimo Tribunale, nonostante la rituale messa in mora. Il Tribunale di Patti, con ordinanza del 26 ottobre 1983 (reg. ord. n. 203/1984), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, nn. 6, 8 e 9 del d. Pres. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost..

Nello svolgere considerazioni analoghe a quelle contenute nelle due precedenti ordinanze della Cassazione, il Tribunale di Patti osserva che nella specie le tre dedotte cause di ineleggibilità dovrebbero ritenersi sussistenti sulla base delle norme regionali, mentre sarebbero inesistenti (avendo il Sidoti pagati i suoi debiti il giorno prima della delibera consiliare di convalida delle elezioni) alla stregua della nuova legislazione statale, la quale, tra l'altro, ha inquadrato la pendenza della lite, la dichiarazione di responsabilità in via amministrativa o giudiziale di un amministratore comunale e la morosità per credito del Comune tra le cause di incompatibilità, eliminabili fino al momento dell'assunzione della carica elettiva. Da ciò discenderebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadino siciliano e quello delle altre Regioni.

6. - L'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Nessuno si è costituito o è intervenuto dinanzi alla Corte costituzionale.

7. - Nel corso di un giudizio promosso da Giuseppe Di Silvestro e diretto a far dichiarare Antonino D'Avola ineleggibile alla carica di consigliere comunale di Scordia per essere lo stesso dipendente della locale Esattoria, e cioè di un ente sottoposto a vigilanza del Comune, il Tribunale di Caltagirone, con ordinanza del 22 dicembre 1983 (reg. ord. n. 421/1984), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, n. 3 del d. Pres. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, nella parte in cui sancisce l'ineleggibilità a consigliere comunale di coloro che ricevono uno stipendio o salario da enti o istituti o aziende sottoposti a vigilanza del Comune, pur non essendo amministratori né dipendenti con poteri di rappresentanza o coordinamento, in riferimento alla legge 23 aprile 1981, n. 154 e agli artt. 3 e 51 Cost..

Osserva il Tribunale di Caltagirone che la potestà legislativa della Regione siciliana in materia di requisiti per accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive è limitata non solo dalle norme costituzionali, ma anche dalla legislazione statale, per cui deve escludersi che le norme regionali possano regolare in maniera diversa dalle norme statali una materia come quella elettorale, che incide sulla garanzia della libertà democratica del paese. Poiché pertanto la legge n. 154 del 1981 limita l'ineleggibilità a consigliere comunale ai soli amministratori o dipendenti con poteri di coordinamento o rappresentanza di enti o istituti soggetti a vigilanza del Comune, mentre la legge regionale dichiara ineleggibili tutti coloro che ricevono uno stipendio o salario dai medesimi enti, ne deriva che quest'ultima legge, derogando ai criteri previsti in quella statale affinché l'elettorato comunale passivo possa svolgersi per tutto il popolo italiano in condizioni di eguaglianza, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost..

8. - L'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente della Giunta regionale siciliana, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Salvatore Raimondi. In via preliminare la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata, avendo la stessa ad oggetto un atto privo della forza di legge, e chiede comunque che gli atti siano restituiti al giudice a quo per una più adeguata motivazione sulla rilevanza, avendo l'ordinanza di rinvio omissivo di specificare quale posizione occupasse il D'Avola nell'ambito della Esattoria, e in particolare se avesse poteri di rappresentanza o di coordinamento, nel qual caso sarebbe incompatibile anche

alla stregua della nuova legge statale.

Nel merito la Regione osserva che la questione di costituzionalità si fonda su una errata interpretazione della disposizione impugnata, la quale, stante anche la genericità dell'espressione adoperata, dovrebbe invece essere intesa, sia alla stregua di una interpretazione adeguatrice, sia alla stregua del criterio storico evolutivo, nel senso che la situazione di ineleggibilità sussiste soltanto allorché chi riceve uno stipendio dal Comune o da altri enti, istituti o aziende sottoposti a vigilanza eserciti una funzione di rappresentanza o di coordinamento. Così rettificata l'interpretazione della disposizione regionale, non sussisterebbe la ritenuta disparità di trattamento tra legge statale e legge regionale.

Considerato in diritto:

1. - Le quattro ordinanze sollevano questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dell'art. 5 del decreto del Presidente della Regione siciliana 20 agosto 1960, n. 3 e in particolare dei nn. 3, 6, 8 e 9 dello stesso articolo. La identità di talune questioni e l'analogia *ratione materiae* di quelle residue consente di decidere congiuntamente su di esse con una sola pronuncia.

2. - L'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta per il Presidente della Giunta regionale siciliana nei giudizi promossi dalla Cassazione, dubita della ammissibilità delle questioni sollevate, in quanto esse hanno "per oggetto una disposizione del decreto del Presidente della Regione siciliana n. 3 del 1960, atto che la Corte costituzionale ha più volte dichiarato insuscettibile di impugnazione avanti la Corte medesima perché non avente forza di legge costituendo una mera compilazione, con modifiche puramente formali, delle disposizioni in materia di elezioni comunali, contenute nelle leggi dello Stato e in precedenti leggi della Regione".

Senonché, il dubbio appare superabile; infatti, anche ad accogliere l'opinione riferita in tema di testi unici e più specificatamente di quello emanato nel 1960 dal Presidente della Regione siciliana, a proposito di composizione ed elezione degli organi delle Amministrazioni comunali in quella Regione, i precedenti di questa Corte, citati nell'atto di intervento dell'Avvocatura, riguardano norme di leggi statali recepite, secondo la Corte stessa, omisso medio (cioè senza intervento previo di leggi regionali) nel testo unico n. 3 del 1960: mentre nel nostro caso l'impugnato art. 5, n. 6 costituisce trascrizione testuale dell'art. 5 in parte della legge regionale siciliana 9 marzo 1959, n. 3, e quindi rientrante certamente tra gli atti sottoposti al controllo di questa Corte a norma dell'art. 134 della Costituzione (cfr. per analoga soluzione, a proposito di testo unico statale, la sentenza Corte cost. n. 46 del 1969, n. 4 del Considerato in diritto).

3. - Nel merito la questione concernente l'art. 5, n. 6 è fondata. Valgono a fortiori a favore dell'accoglimento le considerazioni già svolte nella sentenza n. 171 del 1984 (e già prima nella sent. n. 45 del 1977). In realtà la ratio che sorregge le richiamate pronunzie di questa Corte, fin dalla sentenza n. 129 del 1975, comporta un massimo di attuazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, sempreché venga salvaguardato lo svolgimento delle competizioni elettorali in condizioni di parità tra i candidati e la autenticità o genuinità del voto. Del resto, il legislatore statale, con la legge 23 aprile 1981, n. 154, si è ispirato agli stessi criteri, ampliando in larga misura l'esercizio dell'elettorato passivo mediante la trasformazione di numerose situazioni di ineleggibilità in quelle meno gravi di incompatibilità.

La fattispecie normativa in esame recante ineleggibilità da lite pendente (già dichiarata illegittima riguardo alla legislazione statale con la citata sent. n. 45 del 1977) non trova plausibile giustificazione in rapporto alla potestà legislativa primaria della Regione siciliana sul

regime degli enti locali (art. 14, lett. o) del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2): potestà sicuramente meno ampia di quella riconosciuta alla Regione in tema di elezioni all'Assemblea regionale (cfr. da ultimo sent. n. 20 del 1985). Né ricorrono nella fattispecie le ipotesi di peculiarità relative alla Sicilia, già considerate nella sentenza n. 108 del 1969 (cfr. anche sent. n. 189 del 1971).

Secondo l'Avvocatura dello Stato sarebbe possibile risolvere la controversia in via interpretativa giacché, in base alla più recente giurisprudenza, si sarebbe notevolmente ristretta la portata delle limitazioni derivanti da "lite pendente", in coincidenza con l'ipotesi espressamente precisata nell'art. 3, n. 4 della legge statale n. 154 del 1981. Così si eviterebbe la disparità di trattamento tra legge nazionale e legge regionale, risultando la questione non fondata (o addirittura irrilevante, non avendo i Comuni interessati esercitato azione civile nei relativi processi penali). Ma questo modo di argomentare non può trovare consenso, perché la linea giurisprudenziale ampliativa ora evocata è strettamente connessa alla disciplina legislativa della legge 23 aprile 1981, n. 154 (art. 3, n. 4, comma primo), il cui vigore, per generale riconoscimento, non può estendersi alla Regione siciliana: e d'altra parte resterebbe ferma la differenza tra ineleggibilità, sia pure circoscritta, e incompatibilità.

4. - Le motivazioni addotte a proposito dell'art. 5, n. 6 valgono anche a proposito delle questioni sollevate dal Tribunale di Patti per le fattispecie di cui ai nn. 8 e 9 dello stesso articolo, relative rispettivamente agli amministratori del Comune e delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza poste sotto la sua vigilanza, che sono stati dichiarati responsabili in via amministrativa o in via giudiziaria, e a coloro che, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune, sono stati legalmente messi in mora. Anche tali questioni devono dunque ritenersi fondate (cfr. pure art. 3, nn. 5 e 6, della cit. l. 23 aprile 1981, n. 154).

5. - Va invece dichiarata manifestamente infondata la questione sollevata dal Tribunale di Caltagirone in ordine al n. 3 dell'art. 5, già accolta con la sentenza n. 45 del 1977.

Diversa questione è adombrata nella parte motiva (ma poi abbandonata nel suo ulteriore sviluppo e non riprodotta nella parte diapositiva dell'ordinanza): essa concerne la esclusione, anche in Sicilia, in riferimento alla legge n. 154 del 1981 (art. 3 n. 1), non solo della ineleggibilità ma anche della incompatibilità riguardo ad eletti al Consiglio comunale, che non siano amministratori o dipendenti con potere di rappresentanza o di coordinamento di enti soggetti a vigilanza da parte del Comune. Tale questione sarebbe stata oltretutto irrilevante nel giudizio a quo, dati i termini (di ineleggibilità) in cui esso era stato instaurato.

Pertanto la Corte non deve occuparsi di questo tema, che fuoriesce dall'oggetto del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, nn. 6, 8 e 9 della legge Reg. Sic. 9 marzo 1959, n. 3, riportato nell'art. 5, nn. 6, 8 e 9, del Testo Unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana approvato con decreto del Presidente Reg. Sic. 20 agosto 1960, n. 3, nella parte in cui prevede una situazione di ineleggibilità anziché di incompatibilità;

b) la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, n. 3, della stessa legge Reg. Sic. 9 marzo 1959, n. 3, riportato nell'art. 5, n. 3, del richiamato Testo Unico approvato con decreto del Presidente Reg. Sic. 20 agosto 1960, n. 3, sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal Tribunale di Caltagirone in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.