



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

LA CORTE DI APPELLO DI PALERMO

PRIMA SEZIONE CIVILE

composta dai sigg.ri Magistrati

dr. Giovanni D'Antoni	Presidente
dr. Angelo Piraino	Consigliere rel. est.
dr.ssa Ivana Francesca Mancuso	Consigliere

riunita in camera di consiglio, all'esito della discussione orale svoltasi all'udienza del 29/5/2024, pronuncia ai sensi degli artt. 350 co. 3, 351 bis e 281 sexies c.p.c., la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 170 dell'anno 2024 del Ruolo Generale degli Affari civili contenziosi, promosso in questo grado di giudizio

DA

CATANIA GIUSEPPE SEBASTIANO (C.F. CTNGPP70A20F830N), nato a Mussomeli (CL) il 20.01.1970, rappresentato e difeso dall'avv. Girolamo Rubino (PEC girolamorubino@pec.it) e dall'avv. Giuseppe Impiduglia (PEC giuseppeimpiduglia@pec.it)

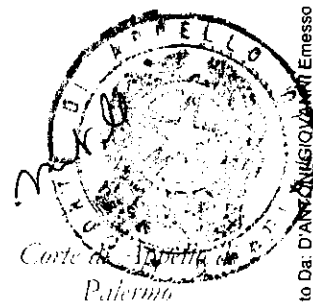
appellante

CONTRO

FONTANA MELANIA (C.F. FNTMLN84T53L682B), nata a Varese il 13.12.1984, **COLLODORO CLAUDIO** (C.F. CLLCLD78A06D960X), nato a Gela il 06.01.1978, e **DELLARIA GIUSEPPE** (C.F. DLLGPP68P30B302L), nato a Butera il 30.09.1968, rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Immordino (PEC giovanniimmordino@pec.it) e dall'avv. Alessandro Immordino (PEC alessandroimmordino@pec.it).

appellati

UFFICIO ELETTORALE CENTRALE CIRCOSCRIZIONALE PRESSO IL TRIBUNALE DI CALTANISSETTA, PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA e ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, domiciliati per legge presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo (PEC



ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it)

appellati - contumaci

E NEI CONFRONTI

del **PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA
CORTE DI APPELLO DI PALERMO**

interveniente necessario

NEL GIUDIZIO DI APPELLO PROPOSTO AVVERSO

La sentenza n. 387/2024 pronunciata dal Tribunale di Palermo, in
composizione collegiale, in data 20/12/2023-24/01/2024

OGGETTO: Diritti di elettorato attivo e passivo

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Conclusioni per l'appellante:

«- In riforma della sentenza del Tribunale di Palermo, 1^a Sez. Civ., n. 387/2024 emessa in data 24 gennaio 2023 nel procedimento iscritto al N. 10183/2023 di R.G., dichiarare inammissibile o, comunque, respingere il ricorso proposto da Fontana Melania, Collodoro Claudio e Dellaria Giuseppe per la declaratoria di ineleggibilità e/o incompatibilità alla carica di Deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana dell'On.le Giuseppe Sebastiano Catania.

- Accogliere i motivi I, II, III e (ove occorra) V dell'appello;
- Nell'ipotesi di ritenuta infondatezza dei motivi di appello I, II, III, V sospendere il presente giudizio, rimettendo alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale - in relazione agli artt. 3, 51 e 97 Costituzione - dell'art. 10, lett. f) L.R. 29/1951, ove inteso nel senso di prevedere l'ineleggibilità alla carica di Deputato Regionale anche degli amministratori di enti che "gestiscano servizi di qualunque genere per conto della Regione" o ai quali la Regione "contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente".
- Ove ritenuto necessario ai fini del decidere, sospendere il presente giudizio, rimettendo alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale - in relazione agli artt. 3, 51 e 97 Costituzione - dell'art. 10, lett. f) L.R. 29/1951, laddove inteso nel senso di prevedere l'ineleggibilità alla carica di Deputato Regionale degli amministratori di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed enti soggetti alla tutela o vigilanza della Regione.
- Dichiarare la inammissibilità e/o rigettare di ogni altra domanda o



eccezione proposta da controparte nel presente giudizio»

Conclusioni per gli appellati:

«Rigettare l'appello avversario poiché infondato e, per l'effetto, confermare integralmente la sentenza impugnata.

In ogni caso, accertare e dichiarare la ineleggibilità del Signor Giuseppe Sebastiano Catania per i motivi sopra esposti in narrativa e, per l'effetto, dichiararne la decadenza, con ogni conseguente statuizione anche in ordine al diritto del Sig. Scuvera Salvatore di subentrare alla carica di deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana;

Con vittoria di spese e compensi del presente grado del giudizio.»

Il Procuratore Generale presso questa Corte di Appello ha concluso chiedendo il rigetto dell'appello.

MOTIVI DELLA DECISIONE IN FATTO ED IN DIRITTO

1. Con ricorso del 31/3/2023, Melania Fontana, Claudio Collodoro e Giuseppe Dellaria, nella loro qualità di elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Gela, hanno convenuto dinanzi al Tribunale di Palermo l'Ufficio Elettorale Centrale Circoscrizionale presso il Tribunale di Caltanissetta, l'Assemblea Regionale Siciliana e Giuseppe Sebastiano Catania, risultato eletto quale deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana all'esito delle consultazioni elettorali svoltesi il 25/9/2022, chiedendone la declaratoria di ineleggibilità e/o di incompatibilità alla carica di quest'ultimo, nonché di accertare il diritto di Salvatore Scuvera a subentrargli nella carica elettiva suddetta.

2. L'Ufficio Elettorale Centrale Circoscrizionale presso il Tribunale di Caltanissetta e l'Assemblea Regionale Siciliana si costituivano con comparsa del 2/11/2023, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

3. Giuseppe Sebastiano Catania si costituiva con comparsa del 6/11/2023, eccependo preliminarmente la inammissibilità del ricorso e chiedendone, nel merito, il rigetto, ovvero sollevando in via subordinata eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, lett. f) della L. R. Siciliana n. 29 del 1951.

4. Il Tribunale di Palermo, con sentenza n. 387/2024 dei 20/12/2023-24/01/2024 dichiarava la ineleggibilità di Giuseppe Sebastiano Catania e lo dichiarava decaduto, disponendo la surrogazione del medesimo con il primo dei non eletti della stessa lista e lo condannava al pagamento delle spese processuali, disponendo altresì la trasmissione della sentenza alla



Presidenza della Regione Siciliana e al Prefetto di Caltanissetta per gli adempimenti di competenza.

5. Con citazione del 30/1/2024, depositata in pari data, Giuseppe Sebastiano Catania ha proposto appello avverso la predetta sentenza, chiedendo, in integrale riforma della stessa, la declaratoria di inammissibilità della domanda, ovvero, in subordine, il rigetto delle domande proposte dagli appellati e riproponendo, in via di ulteriore subordine, l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, lett. f) della L. R. Siciliana n. 29 del 1951.

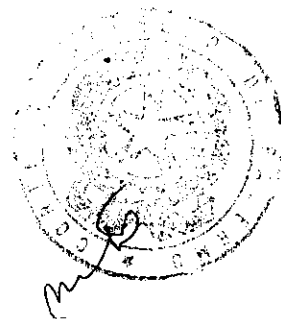
6. Gli appellati Melania Fontana, Claudio Collodoro e Giuseppe Dellaria si sono costituiti in giudizio con comparsa del 20/3/2024, opponendosi all'accoglimento dell'appello e riproponendo gli ulteriori profili di incandidabilità ritenuti assorbiti dalla decisione impugnata.

7. Il Procuratore Generale presso questa Corte, al quale la pendenza del giudizio è stata ritualmente comunicata, ha concluso chiedendo il rigetto dell'appello.

8. Le parti hanno illustrato le rispettive difese, discutendo oralmente la causa all'udienza del 29/5/2024 e ribadendo le conclusioni riportate in epigrafe e, all'esito della discussione, questa Corte si è riservata la decisione.

9. Con il primo motivo di impugnazione, Giuseppe Sebastiano Catania ribadisce l'eccezione di inammissibilità dell'azione sollevata nel giudizio di primo grado, per l'assenza del presupposto processuale costituito dalla delibera di convalida dell'Assemblea Regionale Siciliana sulla sussistenza o meno delle cause di ineleggibilità.

10. Il motivo di impugnazione in esame non si confronta con la puntuale motivazione del giudice di primo grado, che, in coerenza con l'orientamento interpretativo della Corte di Cassazione, ha evidenziato la natura non impugnatoria della giurisdizione elettorale cui dà luogo la proposizione dell'azione popolare (così Cass., Sentenza n. 9533 del 2012 Cass. sentenza Sez. un., n. 5938 del 1982, Cass. sentenza n. 1009 del 1990, e Cass. sentenza n. 20092 del 2008). La giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che nel contenzioso elettorale il giudice ordinario non esercita una giurisdizione di annullamento, perché la delibera consiliare non costituisce l'oggetto, ma un mero presupposto del giudizio, che tende alla tutela del diritto soggettivo violato, quali che siano gli effetti dichiarativi o costitutivi della decisione, che il giudice, quale mezzo al fine, deve in concreto emanare.



*Corte di Appello di
Palermo*



11. Pertanto, l'azione popolare può ben essere proposta anche in assenza di un deliberato dell'organo elettivo di convalida, e, corrispondentemente, prescinde dalla correlativa impugnazione di un siffatto (ove adottato) deliberato (in tal senso si v. Cass. sentenza n. 15104 del 2005). Ne deriva che, di norma, non vi sono termini stabiliti per far valere l'azione popolare, ad eccezione dell'ipotesi in cui la materia controversa (ossia la questione relativa alla ineleggibilità del candidato e alla decadenza dell'eletto) abbia formato oggetto di uno specifico esame da parte dell'organo amministrativo competente e che questo vi abbia appositamente provveduto. In tal caso, e solo in tal caso, l'azione non può essere proposta oltre il termine di trenta giorni stabilito dal D.P.R. n. 570 del 1962, art. 82 e decorrente dalla pubblicazione o dalla notificazione della deliberazione adottata dall'organo elettivo.

12. Con il secondo motivo di impugnazione, Giuseppe Sebastiano Catania rileva l'erroneità della sentenza appellata, nella parte in cui ha ritenuto integrata la causa di ineleggibilità prevista dall'art. 10 comma 1 bis della L. R. Sic. n. 29 del 1951, invece della causa di incompatibilità prevista dall'art. 10 quater, comma 2 lett. a) della medesima legge.

13. Il motivo di impugnazione in questione è fondato, in particolar modo, sull'assunto secondo il quale l'art. 10 quater, comma 2 lett. a) della L. R. Sic. n. 29 del 1951 costituirebbe una norma speciale rispetto al disposto dell'art. 10 comma 1 bis della medesima legge regionale, e che, giacché la prima delle due disposizioni è stata introdotta nel 2004, mentre la seconda è stata inserita in un'epoca successiva, ossia a seguito della riforma del 2017, la sopravvenuta introduzione dell'art. 10 comma 1 bis non avrebbe potuto causare alcuna abrogazione implicita della prima disposizione.

14. Al riguardo va evidenziato che ai sensi dell'art. 10 della L. R. Sic. n. 29 del 1951:

«1. Non sono eleggibili inoltre:

a) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali, amministratori e dirigenti di società enti di diritto privato o di imprese private risultino vincolati con lo Stato o con la Regione per contratti di opere o di somministrazione, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è



sottoposta;

- b) i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società enti di diritto privato ed imprese volte al profitto di privati, che godano di contributi, concorsi, sussidi o garanzie da parte dello Stato o della Regione;
- c) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui alle lettere a) e b), vincolate allo Stato o alla Regione nei modi di cui sopra;
- d) i presidenti dei comitati regionali e provinciali dell'INPS;
- e) i legali rappresentanti ed i dirigenti delle società alle quali la Regione partecipa;
- f) gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale, di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed enti dipendenti dalla Regione ovvero soggetti alla sua tutela o vigilanza;
- g) i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate con la Regione, di cui agli articoli 43 e 44 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

1-bis. Le ineleggibilità di cui al presente Capo sono estese ai rappresentanti, agli amministratori di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione. Sono comunque fatti salvi gli incarichi assunti dai deputati regionali, dal Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, dal Presidente della Regione e dai componenti della Giunta regionale in forza di espressa previsione di legge.

1-ter. Non sono eleggibili né compatibili i (parola omessa in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto), legali rappresentanti, amministratori, dirigenti, (parola omessa in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto) e consulenti di società o enti di formazione professionale, anche senza scopo di lucro, che fruiscono di finanziamenti o contributi, a qualsiasi titolo, per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione o che siano titolari di appalti per forniture e servizi per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione.

2. Le cause di ineleggibilità previste dal presente articolo



Corte di Appello di
Palermo



non sono applicabili a coloro che, in conseguenza di dimissioni od altra causa, siano effettivamente cessati dalle loro funzioni, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, almeno novanta giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali.»

15. Viceversa, ai sensi dell'art. 10 quater della predetta L. R. Sic. n. 29 del 1951:

«Fuori dei casi previsti nell'articolo 10-ter, comma 2, i deputati regionali non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con contratto di carattere continuativo:

- a) in associazioni, enti, società o imprese che gestiscano servizi di qualunque genere per conto della Regione o di enti regionali, o ai quali la Regione contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente;*
 - b) in enti, istituti, agenzie o aziende sottoposti a tutela o vigilanza della Regione;*
 - c) in istituti bancari o in società che abbiano, come scopo prevalente, l'esercizio di attività finanziarie, operanti nel territorio della Regione.*
- 2. Si applicano alle incompatibilità previste al comma 1, lettere a) e b), le esclusioni indicate nell'articolo 10-ter, comma 3.»*

16. Il provvedimento impugnato ha rilevato che la disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità originariamente prevista dalla L. Reg. Sic. 20/3/1951 n. 29 è stata oggetto di più interventi di modifica succedutisi nel tempo. In particolar modo, l'art. 10-*quater* della L. Reg. Sic. 20/3/1951 n. 29 è stato introdotto dalla L. Reg. Sic. 5 dicembre 2007 n. 22, mentre il comma 1-bis dell'art. 10 della L. Reg. Sic. 20/3/1951 n. 29 è stato introdotto dalla L. Reg. Sic. 15/1/2014 n. 4.

17. Il giudice di primo grado ha evidenziato che dall'analisi dei lavori preparatori del secondo intervento di modifica, si evince che quest'ultimo è stata deliberatamente adottato dal legislatore regionale al fine di soddisfare istanze di moralizzazione della politica e della vita pubblica provenienti dalla società civile, eliminando potenziali cause del condizionamento del consenso per garantire il libero esercizio del diritto di voto, nonché al fine di assicurare il rispetto dei principi di imparzialità,



prevedendo una specifica ipotesi di ineleggibilità. Il tutto corredato da una indicazione di chiusura del sistema, in base alla quale le medesime fattispecie che causano l'ineleggibilità determinano, altresì, la incompatibilità sopravvenuta con la carica di deputato regionale eventualmente già ricoperta, nel senso che, ove la situazione di fatto prevista come causa di ineleggibilità si verifichi durante lo svolgimento del mandato elettorale, allora determinerà la incompatibilità, mentre ove tale situazione sia già presente prima delle elezioni allora determinerà la ineleggibilità (così l'art. 10 quinquies, comma 2, della L. R. Sic. n. 29 del 1951, introdotto dalla L. Reg. Sic. n. 4 del 2014).

18. Va considerato, al riguardo, che la causa di ineleggibilità consegue ad una situazione idonea a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati, nel senso che, avvalendosi della particolare situazione in cui versa il soggetto non eleggibile, questi può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale, mentre la incompatibilità è una situazione che non ha riflessi sulla parità di condizioni tra i candidati, ma riguarda la concreta possibilità, per l'eletto, di esercitare pienamente le funzioni connesse alla carica anche per motivi concernenti il conflitto di interessi nei quali il soggetto verrebbe a trovarsi.

19. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare in fattispecie analoga a quella in esame, già a seguito della prima novella legislativa - relativa all'introduzione delle ipotesi di incompatibilità operata dalla L. Reg. Sic. n. 22 del 2007 - l'ipotesi di ineleggibilità contemplata dall'art. 10, lettera b) L. Reg. Sic. n. 29 del 1951 prevedeva significativi ambiti di sovrapposibilità con l'ipotesi di incompatibilità prevista dall'art. 10 quater, comma 1, n. 2), giacché la prima disposizione prevedeva (nel testo vigente prima della novella del 2014) l'ineleggibilità dei *«rappresentanti, amministratori e dirigenti di società ed imprese volte al profitto di privati, che godono di contributi, concorsi, sussidi o garanzie da parte dello Stato o della Regione»*, mentre l'art. 10-quater, per quanto qui rileva, prevede che i deputati regionali *«non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con contratto di carattere continuativo in associazioni, enti, società o imprese che gestiscano servizi di qualunque genere per conto della Regione o di enti regionali, o ai quali la Regione contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente»*.

20. La chiara volontà di configurare i medesimi fatti come causa di ineleggibilità, se preesistenti alla competizione elettorale e non tempestivamente rimossi, e come causa di incompatibilità, se



Corte di Appello di
Palermo



sopravvenuti all'elezione, è, altresì, evincibile in modo ancor più inequivocabile dal disposto dell'art. 10 quinquies, comma 2, della L. R. Sic. n. 29 del 1951, introdotto dalla L. Reg. Sic. n. 4 del 2014, di tal che può ben concludersi che il legislatore regionale, sia nel 2004, che, successivamente, nel 2017, ha chiaramente e deliberatamente ritenuto che le stesse situazioni che, se sussistenti all'epoca della competizione elettorale, potevano tradursi in un concreto pericolo di turbativa della libertà di tali competizioni, alterando la *par condicio* tra i candidati, se sopravvenute in corso di mandato potessero, del pari, configurare una situazione di conflitto di interessi, talmente grave da determinare l'incompatibilità con il *munus publicum*.

21. Da ciò si ricava che non può configurarsi alcuna *interpretatio abrogans* dell'ipotesi di ineleggibilità di cui si discute, giacché alla luce del tenore letterale delle disposizioni in esame può ben ritenersi che l'ipotesi di titolarità di cariche sociali in soggetti legati da rapporti economici particolarmente significativi con la Regione possa essere ritenuta idonea a dar luogo al contempo a una causa di ineleggibilità, ove sussistente prima della competizione elettorale e a una causa di incompatibilità, ove sopravvenuta a detta competizione.

22. Le considerazioni sin qui svolte conducono a negare la fondatezza del motivo di impugnazione in esame, con il quale Giuseppe Sebastiano Catania si duole del fatto che la sentenza impugnata abbia erroneamente ritenuto che la carica di vice-presidente del G.A.L. "Terre del Nisseno" sia idonea a giustificare una causa di ineleggibilità, invece che una causa di incompatibilità.

23. A ciò deve aggiungersi che, come correttamente dedotto dalla difesa degli appellati, nel caso di specie non appaiono sussistere i presupposti per ritenere integrata la causa di incompatibilità di cui all'art. 10 quater della L. R. Sic. n. 29 del 1951, giacché i G.A.L. non svolgono servizi "*per conto della Regione*", ma funzioni loro attribuite dal Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 Dicembre 2013 e non "*delegate*" dalla Regione Sicilia, né svolte in sua vece.

24. Inoltre gli stessi non ricevono contributi dalla Regione "*in via ordinaria*", non essendo stato provato che la Regione contempli nel proprio bilancio uno stanziamento fisso dedicato alla erogazione di un contributo stabile, ricorrente e periodico in favore di tali enti, i quali, al contrario, ricevono contributi strettamente correlati all'approvazione di una Strategia di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP), che avviene all'esito di una apposita selezione, e che determina l'erogazione di uno



Corte di Appello di
Palermo



specifico finanziamento. A ciò deve aggiungersi che gli appellati hanno correttamente rilevato che tali finanziamenti non sono volti solamente a sostenere le spese di gestione e funzionamento, ma, secondo le previsioni delle linee guida per l'attuazione della misura 19 del P.S.R. Sicilia 2014-2020 risultano destinati anche a spese discrezionalmente quantificate e utilizzate anche per consulenze, incarichi professionali, redazione di studi e analisi, indagini sul territorio, finalizzati finanche alla modifica delle strategie di sviluppo locale, forniture ed altro.

25. Risulta incontroverso, ed è stato acclarato nel giudizio di primo grado, che l'odierno appellante a far data dal 26.06.2018, e dunque anche alla data delle consultazioni elettorali del 25.09.2022, rivestiva la carica di Vice Presidente del C.d.A. del GAL Terre del Nisseno s.c.a.r.l., ed è, dunque, amministratore di tale società (cf. al riguardo par. 14 della sentenza impugnata). Tale carica, peraltro, non risulta essere stata dismessa nemmeno in epoca successiva, almeno sino all'instaurazione del presente giudizio.

26. Risulta, del pari, accertato sulla base della documentazione prodotta che il G.A.L. "Terre del Nisseno" ha percepito rilevanti contributi economici dalla Regione Siciliana, elencati al par. 15 della sentenza impugnata, specificamente impiegati al fine di *«promuovere l'avvio di nuove iniziative economiche e di favorire la valorizzazione delle risorse umane e materiali del territorio stimolando la collaborazione tra enti pubblici ed imprese individuali, società, enti ed associazioni private»* (così nello Statuto, ma per una più analitica disamina delle finalità dei GAL si v. la sentenza impugnata ai parr. 21 e ss.).

27. Le considerazioni sin qui svolte conducono ad affermare l'infondatezza del terzo motivo di impugnazione, con il quale l'appellante censura l'erroneità della conclusione secondo cui la carica di vice presidente ed amministratore del G.A.L. "Terre del Nisseno" sia tale da giustificare una causa di ineleggibilità e non invece una causa di incompatibilità.

28. Il provvedimento impugnato, al riguardo, ha puntualmente evidenziato che in concreto, il GAL "Terre del Nisseno" risulta adottare la strategia dello sviluppo locale di tipo partecipativo allo scopo di favorire lo sviluppo del territorio nisseno, coinvolgendo i cittadini a livello locale nello sviluppo di risposte alle sfide sociali, ambientali ed economiche, sostenendo progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio, di creare occupazione, di incoraggiare l'innovazione e l'imprenditorialità, di promuovere l'inclusione e l'offerta di



servizi locali (così par. 23 del provvedimento impugnato). Da ciò ha tratto la conclusione che tale ente svolga *funzioni*, per la cui attuazione riceve contributi regionali, che hanno una forte influenza sul territorio.

29. Secondo l'assunto dell'appellante, il legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità, avrebbe ritenuto sufficiente la misura dell'incompatibilità relativamente agli amministratori degli enti che erogano servizi pubblici e ricevono dalla regione contributi in via ordinaria, e tale disciplina non sarebbe derogabile, né disapplicabile anche laddove se ne dovesse ipotizzare la illegittimità per contrasto con la Costituzione, solo sul presupposto di una presunta idoneità del ruolo rivestito ad avvantaggiare il candidato durante la campagna elettorale.

30. Il motivo di impugnazione in esame è infondato, alla luce delle considerazioni già svolte ai precedenti punti da 19 a 21, circa il fatto che la ricostruzione dell'effettivo ambito di applicazione della disciplina regionale in esame conduce alla conclusione che la medesima situazione di fatto ben può dar luogo a ineleggibilità, se sussistente all'epoca della competizione elettorale, e a incompatibilità, se verificatasi successivamente.

31. Vanno, altresì, richiamate le considerazioni svolte ai punti 23 e 24 circa l'insussistenza dei presupposti di fatto per applicare, nel caso di specie, la causa di incompatibilità prevista dall'art. 10-*quater* della L. R. Sic. n. 29 del 1951.

32. Non può trovare, del pari, accoglimento il quarto motivo di impugnazione, con il quale il Catania eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1 bis, della L. R. Sic. n. 29 del 1951, laddove inteso nel senso di prevedere l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale anche degli amministratori di enti che "*gestiscano servizi di qualunque genere per conto della Regione*" o di enti ai quali la Regione "*contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente*".

33. Al riguardo va rammentato, innanzitutto, che la disposizione in esame prevede l'ineleggibilità nella più ampia ipotesi di rappresentanti, amministratori di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione, fatti salvi gli incarichi assunti dai deputati regionali, dal Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, dal Presidente della Regione e dai componenti della Giunta regionale in forza di espressa previsione di legge.

34. Come si è avuto modo di precisare, la previsione sospettata di incostituzionalità prescinde, dunque, del tutto dal fatto che gli enti gestiscano servizi per conto della Regione, elemento dal carattere



Corte di Appello di
Palermo



estraneo alla fattispecie, in quanto del tutto non contemplato dall'art. 10, comma 1 bis, e prescinde, altresì, dal fatto che la contribuzione venga erogata in via ordinaria o straordinaria.

35. L'appellante dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis in relazione agli artt. 51 e 97 della Costituzione. Sostiene che la legge 165/2004 (che ha indicato alle regioni a statuto ordinario i criteri cui ispirarsi per legiferare in materia di ineleggibilità e incompatibilità) ha delineato l'ineleggibilità quale volta a tutela della libertà di voto e a garanzia della *par condicio* dei candidati e l'incompatibilità a carico degli eletti la cui attività amministrativa potrebbe essere viziata da conflitto di interessi. Ritene, quindi, che la posizione di amministratore di una società che gestisce un pubblico servizio e riceva contributi in via ordinaria non configuri una ipotesi di ineleggibilità, non essendo ravvisabile, per ciò solo, un *vulnus* alla libertà di voto.

36. La questione è manifestamente infondata: la compatibilità sul piano ermeneutico dell'art. 10 comma 1-bis (ineleggibilità) con l'art. 10 quater (incompatibilità) della L.r. 29/51 già sopra illustrata, esclude l'irragionevolezza della disposizione normativa, dovendosi ribadire che la titolarità di cariche rappresentative di enti che usufruiscono di contributi da parte della Regione, specie se, come nel caso di specie, espressamente finalizzati a svolgere le attività di rilievo meglio specificate al precedente punto 28, in un contesto regionale purtroppo non infrequentemente caratterizzato da logiche clientelari che il sistema normativo tende ad arginare, pone il candidato in una posizione potenzialmente più favorevole rispetto agli altri e rende più concreto il rischio di turbativa della libertà di voto.

37. D'altra parte, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (cf. sent. n. 286/2024 dei 20-21/2/2024), la Corte Costituzionale con la sentenza n. 276/97 ha evidenziato che tra gli interessi da tutelare con le ipotesi di ineleggibilità, non solo può essere annoverato il rischio che l'esercizio della carica in questione possa determinare indebite influenze sulla competizione elettorale e comunque alterare la autenticità o genuinità del voto mediante la *captatio benevolentiae* degli elettori (sentenza n. 539 del 1990, ordinanza n. 16 del 1989), ma può anche essere annoverato l'obiettivo di garantire il corretto andamento dei pubblici uffici ricoperti dagli aspiranti candidati; e questo proprio perché il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione.



38. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, inoltre (cf. C. Cost. ord. n. 162/2019, che, a seguito dell'adozione della L. 2 luglio 2004 n. 165, è stato inevitabilmente lasciato ampio spazio alla legislazione regionale proprio in tema di cause di ineleggibilità e incompatibilità, con conseguente sensibile attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo e ampliamento dei confini alla discrezionalità legislativa regionale in tema di ineleggibilità.

39. La Corte Costituzionale ha, poi, ricordato quanto già sottolineato nella pronuncia n. 143/2010, ovverosia che la Regione Siciliana *"non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)"*. Ciò posto, risulta evidente, anzitutto, che la legge 154/1981, la cui efficacia è destinata a esaurirsi man mano che tutte le regioni a statuto ordinario provvederanno all'emanazione di norme proprie in materia di ineleggibilità e incompatibilità, non può essere utilizzata quale *tertium comparationis*.

40. Ed ancora, considerata l'autonomia statutaria della Regione Siciliana anche in relazione al sensibile ampliamento della discrezionalità delle regioni a statuto ordinario, la previsione della causa di ineleggibilità in esame non appare affatto irragionevole, ove si consideri che, al fine di scongiurare il pericolo di *captatio benevolentiae*, la possibilità di amministrare fondi pubblici erogati dalla Regione costituisce un indubbio elemento di favore, tenuto conto delle logiche clientelari che pervadono il territorio siciliano e che l'intervento legislativo adottato nel 2017 era espressamente volto a contrastare, come si evince chiaramente dai lavori preparatori diffusamente menzionati dal provvedimento impugnato (cf. punto 18 della sentenza appellata).

41. Le considerazioni sin qui svolte sarebbero sufficienti, di per sé sole, a rigettare l'impugnazione proposta.

42. Deve, tuttavia, ulteriormente rilevarsi che gli odierni appellati, *costituendosi nel presente giudizio, hanno ribadito l'ulteriore domanda volta a far dichiarare l'ineleggibilità del Catania, non esaminata dal giudice di primo grado perché ritenuta assorbita dall'accertamento della sussistenza della prima causa di ineleggibilità*. In particolar modo, con tale ulteriore domanda proposta in via parallela e non subordinata, gli appellati hanno rilevato che Giuseppe Sebastiano Catania dal 15.12.2015 sino al 21.03.2023, ha rivestito la carica di Presidente del Consiglio di



Corte di Appello di
Palermo



Amministrazione della S.R.R. ATO 3 Caltanissetta Provincia Nord.

43. L'appellante si è difeso con riguardo alla domanda riproposta con le note autorizzate depositate in data 18/5/2024, sviluppando al riguardo difese articolate.

44. Secondo l'assunto degli appellati, in particolar modo, tale carica costituirebbe causa di ineleggibilità ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 lett. f) della L. Reg. Sic. n. 29 del 1951, a mente della quale stabilisce che non sono eleggibili *"gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed enti dipendenti dalla Regione ovvero soggetti alla sua tutela o vigilanza"*.

45. Con le proprie difese, l'appellante contesta che la S.R.R. ATO 3 Caltanissetta Provincia Nord sia un ente vigilato dalla Regione Sicilia, rilevando, in particolare:

- che l'art. 22 comma 1 lett. c) del D.lgs. 33/2013, recante *"riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, definisce gli enti vigilati come quelli nei confronti dei quali alle pubbliche amministrazioni siano *"riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi di controllo"*, e rileva che tale condizione è da escludersi nei riguardi della S.R.R.;
- la mancata inclusione della società di cui si discute nell'elenco dei soggetti sottoposti alla vigilanza della Regione;
- il fatto che le norme statutarie e legislative non riconoscono alla Regione alcuna effettiva e diretta ingerenza sul funzionamento della S.R.R., ovvero un controllo incidente sul processo formativo della volontà della stessa. Con riferimento a tale ultimo aspetto si sofferma, poi, sull'interpretazione da dare agli art. 8 comma 3, 2 e 14 della legge regionale n. 9/2010, di *"disciplina della gestione integrata dei rifiuti e la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale dei siti inquinati, nel rispetto della salvaguardia e tutela della salute pubblica, dei valori naturali, ambientali e paesaggistici, in maniera coordinata con le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di rifiuti (art. 1)"*, considerando, in particolare:

a) che l'art. 8, comma 3, prevedendo che la S.R.R. sia tenuta con



Corte di Appello di
Palermo



cadenza trimestrale alla trasmissione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti con le modalità indicate dalla Regione nonché a fornire a questa e alla ex Provincia tutte le informazioni che le vengono richieste, sia estrinsecazione della funzione di programmazione ed indirizzo spettante alla Regione;

- b) che le competenze che l'art. 2 riconosce alla Regione sono espressione del potere di regolamentazione del settore dei rifiuti e di indirizzo politico-amministrativo;
- c) che il potere sostitutivo che l'art. 14 attribuisce alla Regione può essere esercitato esclusivamente nei confronti degli enti locali che partecipano alle S.R.R. e non nei confronti degli organi di quest'ultima.

46. Questa Corte, in continuità con l'orientamento già espresso con la sentenza n. 265/2024 del 20/2/2024 in fattispecie analoga, rileva che la disposizione normativa richiamata che non dà una definizione degli enti vigilati ma una definizione degli enti di diritto privato in controllo pubblico che identifica come *"gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi di controllo"*, e soprattutto non afferma in alcun modo che un ente può dirsi "vigilato" solo quando l'Amministrazione sovraordinata ha il potere di nomina dei vertici e dei componenti. La disposizione in questione, che disciplina gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, si limita a stabilire che il detto obbligo sussiste nei confronti anche degli enti vigilati nei quali la P.A. ha poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, ossia richiede un *quid pluris* alla mera vigilanza.

47. In ordine al secondo rilievo, va rilevato che l'assoggettamento delle S.R.R. al potere di controllo e di vigilanza regionale non può escludersi per il fatto che non le stesse non siano annoverate nell'elenco degli enti vigilati nella sezione Amministrazione Trasparente del portale istituzionale della Regione Siciliana. L'elenco richiamato riguarda gli *"enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate"*, ma non può ritenersi in alcun modo che abbia valore



Corte di Appello di
Palermo



esaustivo. In altri termini, se l'inclusione nell'elenco certifica l'assoggettabilità dell'ente alla vigilanza regionale, la sua non inclusione non ne determina l'esonero: la sottoposizione di un ente al controllo e/o alla vigilanza di una Pubblica Amministrazione va infatti accertata sulla base del dato normativo e statutario.

48. Per altro, va ribadito che ai sensi del richiamato art. 22 comma 1 lett. c) del D.lgs. 33/2013, la pubblicazione delle dovute informazioni è imposta solo in ordine agli enti per cui la P.A. ha poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi di controllo, e non per la generalità degli enti vigilati.

49. In ordine, al terzo rilievo va considerato che la sussistenza di una condizione di vigilanza da parte della Regione Siciliana sulle S.R.R. si ricava dalle previsioni della L. Reg. Sic. n. 9 del 2010 che attribuiscono poteri di ingerenza immediata della Regione nei confronti della S.R.R., a partire dall'obbligo della sua costituzione, alla forma giuridica, ai controlli a cui è sottoposta fino al potere sostitutivo di commissariamento e di nomina di commissari previsto dall'art. 14 della predetta legge, espressione di un potere di vigilanza sul buon andamento della società consortile e presuppone l'accertamento di una inerzia.

50. Va dato atto che il legislatore regionale, dopo la proposizione del presente giudizio, ha emanato la L. Reg. Sic. n. 9 del 2023, recante "*Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme*", che, all'art. 26 rubricato "*interpretazione autentica di disposizioni della legge regionale n.9/2010 commercializzazione*", prevede:

«1. Le disposizioni di cui agli articoli 2, 8, comma 3, e 14 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 e successive modificazioni si interpretano nel senso di seguito indicato:

- a) la disposizione di cui all'articolo 2 si interpreta nel senso che alla Regione competono unicamente funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, restando le funzioni di gestione, controllo, vigilanza e verifica in capo agli enti locali ed alle S.R.R.;*
- b) il comma 3 dell'articolo 8, laddove dispone che "la S.R.R. è tenuta alla trasmissione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti con le modalità indicate dalla Regione, nonché a fornire alla Regione ed alla provincia tutte le informazioni da esse richieste", si*



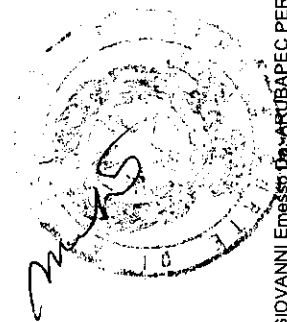
interpreta nel senso di attribuire a detto adempimento solo finalità di aggiornamento, a fini statistici e di compliance agli obblighi imposti dallo Stato e dall'Unione europea, dei dati sulla produzione dei rifiuti e sulla raccolta differenziata, senza che ciò possa essere inteso quale interferenza della Regione o della Provincia nella governance delle Società di Regolamentazione dei Rifiuti;

- c) *l'articolo 14 si interpreta nel senso che l'ottemperanza agli obblighi e ai compiti assegnati dall'Assessorato regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, la cui inadempienza giustifica l'esercizio del potere sostitutivo, grava unicamente in capo agli enti locali che compongono le S.R.R., senza che detto potere di commissariamento comporti ingerenza, direzione, vigilanza e/o controllo alcuno, immediato o mediato, della Regione sulle predette società consortili, le quali non costituiscono enti strumentali della Regione.»*

51. Tale norma interpretativa, richiamata dall'appellante a sostegno delle proprie argomentazioni, è oggetto di aspre censure da parte dell'appellato che ne contesta sotto diversi profili sia la legittimità, al punto di chiederne la disapplicazione, sia la sua rilevanza, perché inidonea ad escludere la sussistenza del potere di vigilanza della Regione sulle S.R.R. come desumibile da una lettura completa dell'art. 14 della L.R. n. 10 del 1991, solo parzialmente oggetto di interpretazione autentica.

52. Ora, premesso che si dubita in ordine alla regolarità costituzionale di tale norma per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., questa Corte, in continuità con quanto già affermato con la sentenza n. 286/2024 dei 20-21/2/2024, ritiene che non sussistano i presupposti per sollevare la relativa questione, per sua irrilevanza, giacché il dettato della norma interpretativa non incide sulla questione fulcro della decisione.

53. Limitando l'esegesi all'art. 14 della legge regionale n. 9/2010, va dato atto che la norma interpretativa riguarda esclusivamente il potere di commissariamento riconosciuto dall'Assessorato Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica e non anche quello riconosciuto all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità. L'art. 14 come vigente alla data delle elezioni e ad oggi, rubricato "potere sostitutivo", invero, prevede:



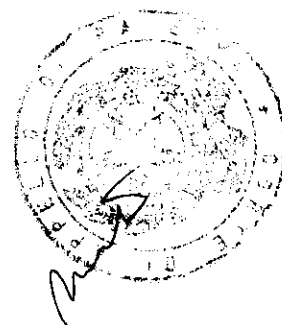
«1. Qualora gli enti di cui alla presente legge non ottemperino alle funzioni e ai compiti assegnati, l'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, dispone, previa diffida, la nomina di commissari straordinari, nei seguenti casi:

- a) mancato espletamento degli adempimenti di cui al comma 2 dell'articolo 7 o mancata elezione degli organi delle S.R.R., nei termini previsti dalla presente legge;
- b) mancata adozione del piano d'ambito;
- c) mancata approvazione dei bilanci delle S.R.R. nei termini previsti;
- d) mancato espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio e degli adempimenti di cui all'articolo 6, comma 5.

Nei casi di cui al comma 1, lettere b), c), e d), laddove i sindaci ed i presidenti della provincia non diano corso agli adempimenti necessari, previa diffida non inferiore a novanta giorni, si fa luogo alla nomina di un commissario straordinario che li sostituisce nelle funzioni societarie. Il commissario straordinario provvede, nell'esercizio dei relativi poteri, all'adozione della delibera di decadenza dei rappresentanti degli enti locali negli organi della società commissariata ed all'avvio delle conseguenziali azioni di responsabilità. Il commissario straordinario assume altresì le funzioni rivestite dai sindaci e dal presidente della provincia nella S.R.R. I commissari straordinari durano in carica sei mesi e possono essere rinnovati, per una volta sola, per un corrispondente periodo di tempo. Il rinnovo dell'incarico è disposto con decreto dell'assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, adottato almeno novanta giorni prima della scadenza del mandato commissariale. Nei due mesi antecedenti alla conclusione dell'incarico, il commissario straordinario provvede agli adempimenti funzionali alla ricostituzione degli organi della S.R.R..

3. Costituisce grave violazione di legge da parte degli enti locali interessati:

- a) l'approvazione dei bilanci di previsione in assenza dell'allegato di cui all'articolo 172, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,



con riferimento ai bilanci delle S.R.R.;

b) la violazione degli adempimenti di cui alle lettere da a) a g) dell'articolo 4, comma 2.

4. In presenza delle condizioni di cui al comma 3, l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica dispone, previa diffida non inferiore a novanta giorni, la nomina di commissari straordinari e contestualmente la decadenza degli organi delle amministrazioni interessate ai quali debba ascrivere la violazione. I commissari straordinari durano in carica sei mesi e possono essere rinnovati, per una sola volta, per un corrispondente periodo di tempo. Il rinnovo dell'incarico è disposto con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, adottato almeno novanta giorni prima della scadenza del mandato commissariale. Nei due mesi antecedenti alla conclusione dell'incarico, il commissario straordinario provvede agli adempimenti funzionali alla ricostituzione degli organi decaduti.

5. Per le finalità di cui all'articolo 4, comma 2, lettera c), i commissari straordinari sono autorizzati a disporre variazioni di bilancio, nonché rettifiche delle aliquote TARSU o dei valori della TIA, in coerenza allo standard di cui all'articolo 15, comma 4.

6. A far data dall'entrata in vigore della presente legge, ove a causa delle violazioni di cui al comma 3 o della mancata adozione delle ordinanze di cui agli articoli 191 e 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, derivino situazioni di rischio per l'igiene e la sanità pubblica accertate da parte dell'autorità sanitaria competente per territorio o per materia, l'intervento sostitutivo può essere disposto con decreto del Presidente della Regione, adottato anche in assenza di previa diffida, su proposta dell'Assessore regionale per l'energia ed i servizi di pubblica utilità, di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica. In questo caso, l'eventuale adeguamento della TARSU o della TIA ha luogo con riferimento alla media delle aliquote applicate dalle amministrazioni comunali comprese negli ambiti territoriali ottimali attualmente costituiti. Il commissariamento comporta la decadenza degli organi degli enti ai quali sia



da ascriversi l'omissione, nonché l'avvio della conseguenziale azione di responsabilità amministrativa ed erariale

7. Gli oneri conseguenti all'attività del commissario straordinario sono posti a carico dell'ente interessato».

54. Alla luce del dato letterale appare evidente che la successiva Legge Regionale di interpretazione autentica del luglio 2023 si riferisce esclusivamente al potere sostitutivo che il comma 4 dell'art. 14 riconosce all'Assessorato Regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica e non al potere sostitutivo e di commissariamento che il comma 1 riconosce all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità.

55. Questo Collegio ribadisce che il potere sostitutivo riconosciuto alla Regione è espressione del più ampio potere di vigilanza, innanzitutto alla luce dell'orientamento maggioritario della Corte di Cassazione, secondo il quale la posizione di "vigilanza" configura un potere di ingerenza del vigilante meno pregnante di quello insito nell'ipotesi di "dipendenza" dell'ente.

56. La giurisprudenza di legittimità ha rilevato, infatti (così Cass. n. 16877 del 2010), che un ente deve ritenersi "dipendente" sia ogni qualvolta la Regione ha il potere di "direzione" della sua attività, al punto di potere sostituirsi nella volontà del medesimo, sia ogniqualvolta ha il potere di procedere alla nomina dei vertici. In altri termini, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 20055 del 2008), *«non è sufficiente una generica potestà di indirizzo politico o amministrativo, spettante all'ente sovraordinato, ma è necessario che questo sia titolare di un più penetrante potere di ingerenza che lo ponga in condizione di dirigere l'attività dell'ente, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale o per ogni singolo atto, in guisa tale che l'ente dipendente si configuri come mero strumento della volontà direttiva della regione, titolare della funzione amministrativa curata, in via delegata, dalla struttura subordinata, avente un vero e proprio obbligo di adempiere i compiti fissati»*. La vigilanza, invece, sussiste ogni qualvolta la Regione si limiti a un controllo e a una sorveglianza in ragione dei fini cui l'attività di interesse pubblico dell'ente è rivolta (così Cass. n. 16877 del 2010 cit.).

57. In particolare, viene privilegiata (così Cass. n. 8387 del 2008) *«un'accezione non limitativa della nozione di vigilanza (Cass. n. 4618 del 1995; n. 5216 del 2001), sottolineando come essa abbia una connotazione eminentemente pubblicistica, che impone di avere riguardo alle categorie*



del diritto amministrativo, considerando che detta funzione implica l'esercizio di specifici poteri attribuiti ai titolari di pubblici uffici. Siffatta vigilanza non è caratterizzata da precisi connotati strutturali, bensì dalla finalità di cura dell'interesse pubblico perseguito e si estrinseca nell'esercizio di poteri di informazione, di ispezione, di verifica, che solo in senso lato possono essere compresi nella nozione di controllo sulla sufficienza e sulla qualità dell'azione dell'ente vigilato». Vi è pertanto una relazione di vigilanza «nelle ipotesi nelle quali la funzione implica un esame e una valutazione dell'attività dell'ente sottoposto a vigilanza, attraverso la predisposizione delle direttive che esso deve seguire nello svolgimento della sua attività e l'esercizio di un controllo».

58. Ed ancora, secondo i giudici della legittimità (Cass. n. 5216/2001), in materia elettorale, il termine "vigilanza" *«deve essere inteso, sul piano grammaticale e logico, nella sua più lata accezione atecnica, ovvero non in un significato limitativo riferito ai soli controlli tutori e di legittimità o a quelli (sostitutivi) sugli organi, potendo invece il potere di vigilanza concretarsi anche in controlli di più ampia e diversa natura e potendo questo discendere non solo dalla legge, ma anche da un mero vincolo contrattuale».*

59. Questa Corte ribadisce che nel novero dei "controlli amministrativi" sugli organi rientra, senz'altro, il "controllo sostitutivo", che si estrinseca allorché l'organo superiore (controllante) sostituisce quello controllato nell'ipotesi di sua inerzia, ritardo o inettitudine, adottando esso stesso l'atto o il comportamento omesso ovvero nominando un commissario a ciò demandato, ed è proprio tale potere di controllo che l'art. 14 comma 1 conferisce sulle S.R.R. all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità. Tale intervento sostitutivo è evidente espressione di ingerenza, direzione, vigilanza e/o controllo da parte della Regione, considerato che, ex art. 14 comma 1, viene esercitato dall'Assessorato regionale nell'ipotesi di inerzia da parte degli organi sociali e comporta la sostituzione dei Sindaci "nelle funzioni societarie" - e pertanto in relazione alla loro posizione all'interno della S.R.R. quali suoi organi come previsto per legge e per Statuto -, con un commissario straordinario che è chiamato a pronunciare la decadenza dei rappresentanti degli enti locali negli organi della società commissariata .

60. Si ribadisce, al riguardo, che il potere sostitutivo in questione, anche alla luce della norma di interpretazione autentica adottata con l'art. 26 della L. Reg. Sic. n. 9 del 2023, riguarda direttamente le S.R.R. e non anche gli enti locali che le compongono, giacché l'intervento interpretativo riguarda il diverso potere sostitutivo esercitato dall'Assessorato regionale



per le autonomie locali e la funzione pubblica, e non anche quello conferito all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità.

61. Tale intervento sostitutivo, unitamente agli ulteriori elementi rilevatori emergenti dallo Statuto della S.R.R. ATO 3 Caltanissetta Provincia Nord e dalla normativa regionale che ne disciplina la costituzione e l'attività, non lascia dubbi al fatto che la predetta Società sia un ente vigilato dalla Regione Sicilia.

62. Vanno a tal fine considerati gli ulteriori seguenti elementi rilevatori:

- l'obbligo di costituzione delle S.R.R. imposto ai Comuni dalla L.R. n.9/2010;
- la predisposizione da parte dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità dello schema-tipo dell'atto costitutivo e dello statuto delle S.R.R. (art.7);
- la previsione ex lege dell'utilizzo da parte delle società dei fondi regionali degli enti consorziati relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 7 L.R.);
- la necessaria approvazione con decreto dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della dotazione organica delle S.R.R. ai sensi dell'art. 4 comma 4 della L.R. n.28 del 1962 che stabilisce *«La Giunta regionale esprime parere vincolante sugli adempimenti finali di competenza degli Assessori relativi ad atti di enti, aziende o istituti concernenti regolamenti, statuti o piante organiche degli stessi o comunque modifiche allo stato giuridico o economico del relativo personale»* (Art. 7 L.R. e art. 9 Statuto);
- la previsione che, con il suddetto decreto, l'Assessorato disciplina, altresì, le modalità attraverso cui le S.R.R. provvedono al fabbisogno del personale occorrente alle loro funzioni, ricorrendo in via prioritaria alle procedure di mobilità interna e successivamente alle procedure di mobilità esterna" (Art. 7 L.R.).

63. Il potere di vigilanza riconosciuto alla Regione, del resto, si coniuga all'interesse pubblico (cfr. pronunce della Cassazione sopra riportate) cui è rivolta l'attività precipua di una S.R.R. nel settore della gestione integrata dei rifiuti, sottoposto, come pacifico tra le parti ed espressamente dichiarato dal legislatore con la già citata norma interpretativa, al potere di programmazione, indirizzo e coordinamento della Regione.

64. Le considerazioni sin qui ribadite conducono a confermare che le S.R.R. siano enti sottoposti alla vigilanza dell'Ente Regione.



65. Non può trovare accoglimento, poi, l'ulteriore obiezione difensiva, mossa dall'appellante nel giudizio di primo grado, e parallela a quella già esaminata con riferimento alla causa di ineleggibilità già accertata relativa all'art. 10, comma 1-bis, della L. Reg. Sic. n. 29 del 1951, secondo la quale per gli amministratori di aziende o enti "sottoposti a tutela o a vigilanza regionale" si configurerebbe solo l'ipotesi di incompatibilità prevista dall'art. 10 quater della medesima legge.

66. Va rilevato, innanzitutto, che in base all'art. 10, comma 1, lett. f) della L. Reg. Sic. n. 29 del 1951, l'ineleggibilità consegue alla titolarità di cariche rappresentative o di enti dipendenti dalla Regione ovvero di enti soggetti alla sua tutela o vigilanza, giacché le due condizioni sono alternative, e non cumulative alla luce della interpretazione letterale della disposizione in questione.

67. Inoltre, non porta a diverso convincimento nemmeno la circostanza che l'art. 10 quater della più volte richiamata L. Reg. Sic. n. 29 del 1951 prevede quale causa di incompatibilità l'esercizio della funzione di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo in enti, istituti, agenzie o aziende sottoposti a tutela o vigilanza della Regione: la medesima posizione infatti può di certo valere, per volontà espressa dal legislatore, sia come causa di ineleggibilità quando precedente alla competizione elettorale, sia come causa di incompatibilità se sopravvenuta all'elezione, dovendosi riportare, al riguardo, alle considerazioni già svolte ai precedenti punti dal 14 al 22.

68. Con l'ultimo motivo di appello, in via ancor più subordinata, l'appellante ribadisce l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 lett. f) della L. Reg. Sic. n. 29 del 1951, per contrasto con gli artt. 51 e 97 cost., ove inteso nel senso di estendere l'ineleggibilità alla carica di Deputato Regionale agli amministratori di istituti, consorzi, aziende, agenzie ed enti soggetti alla tutela o vigilanza della Regione.

69. Rileva, in proposito, che l'autonomia di cui gode il legislatore nell'individuare le cause di ineleggibilità e incompatibilità deve essere esercitata considerando che ogni forma di ineleggibilità si pone come eccezione alla generalità del diritto costituzionalmente garantito all'elettorato passivo e che la previsione di tali limiti deve, per ciò, secondo il consolidato orientamento della Corte Costituzionale, rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Richiamata quindi la *ratio* sottesa ai principi della ineleggibilità e della incompatibilità, sostiene che la carica di amministratore di un'azienda vigilata non sarebbe *ex se* idonea



a falsare il regolare svolgimento della competizione elettorale, e ad alterare la libera espressione del voto e la par condicio tra i candidati. Quindi, considera che la condizione di amministratore di enti, istituti, società ecc. soggetti a vigilanza viene generalmente prevista dalla normativa nazionale (legge n. 154 del 1981; art. 63 c.1 d.lgs. n. 267/2000, TUEL; art. 10 c.1. L.r. Sicilia n. 31/1986 in materia di elezioni negli enti locali) e regionale (art. 5 c. comma 3 L.R. Lombardia n.31/2016) quale causa di incompatibilità e non di illegittimità.

70. La norma tacciata di incostituzionalità, secondo l'appellante, sarebbe, pertanto, contraria all'art. 51 cost. limitando in via irragionevole il diritto di elettorato passivo, e agli art. 3 e 97 Cost.

71. Vanno ribadite, al riguardo, le considerazioni già svolte con riferimento alla manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, svolte ai precedenti punti dal n. 35 al n. 40, con particolar riguardo ai parametri interpretativi già segnati dalla Corte Costituzionale con la citata ord. n. 162 del 2019, peraltro pronunciata proprio in relazione a una questione incidentale posta dal Tribunale ordinario di Palermo in relazione alla L. Reg. Sic. n. 29 del 1991.

72. Come già rilevato, la Regione Sicilia per la sua peculiare posizione di autonomia *«non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)»* (così sentenza n. 143 del 2010), di tal che il potere legislativo della Regione Siciliana sulla disciplina delle elezioni dell'A.R.S., previsto dall'art. 3 dello Statuto, trova un suo limite solo nella Costituzione e nei principi dell'ordinamento giuridico.

73. Questa Corte ha già evidenziato, con la sentenza n. 286 del 2024 dei 20-21/2/2024, che, anche valutando il dato normativo per cui è causa alla luce dei principi stabiliti dalla legge n. 165 del 2004, vi è piena coerenza della disciplina regionale con i limiti di quella nazionale. Deve infatti ritenersi espressione della volontà del legislatore, esercitata nel perimetro consentitogli dalle norme di indirizzo nazionale, la valutazione delle attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, che *«possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati»* e ciò ha fatto il legislatore siciliano in relazione alla causa di ineleggibilità di cui all'art. 10 lett. f) della legge della regionale n. 29/1951.



74. Nella fattispecie in esame va considerato che la previsione di poteri di vigilanza da parte della Regione è comunemente conseguente al fatto che il soggetto vigilato svolta compiti di importanza primaria per la cittadinanza, in grado di incidere in modo sensibile sull'espletamento di servizi fondamentali per l'ordine pubblico o il benessere collettivo. Ciò si verifica in particolar modo nel caso di specie, in cui alla luce dell'importanza delle funzioni attribuite alle S.R.R., dell'impatto sulle comunità locali della loro attività nel sovrintendere e regolamentare la fornitura di servizi essenziali, quale quello di raccolta e smaltimento dei rifiuti, si verifica una situazione certamente in grado di garantire ai suoi amministratori una posizione di obiettivo vantaggio nello svolgimento di competizioni elettorali su base regionale.

75. Pertanto, pur dovendosi senz'altro convenire sul carattere eccezionale delle norme che pongono divieti ed incompatibilità destinati a limitare l'elettorato passivo e l'effettivo esercizio delle funzioni pubbliche elettive, non è dubbio che le previsioni di ineleggibilità o e incandidabilità rispondano all'interesse, egualmente rilevante, di assicurare la libertà e la genuinità di voto, e il principio di imparzialità.

76. Sulla scorta di tutte le considerazioni sin qui svolte, l'appello proposto non può trovare accoglimento.

77. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in applicazione dei parametri previsti dal D.M. n. 55 del 2014, *pro tempore* vigenti, in euro 8.500,00 oltre spese generali al 15%, IVA e CPA nella misura di legge.

P.Q.M.

La Corte di Appello di Palermo, Prima Sezione Civile, definitivamente pronunciando, sentiti i procuratori delle parti e il Procuratore Generale presso questa Corte di Appello:

- rigetta l'appello proposto da CATANIA GIUSEPPE SEBASTIANO nei confronti di FONTANA MELANIA, COLLODORO CLAUDIO e DELLARIA GIUSEPPE, nonché nei confronti dell'UFFICIO ELETTORALE CENTRALE CIRCOSCRIZIONALE PRESSO IL TRIBUNALE DI CALTANISSETTA, della PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA e dell'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA con citazione del 30/1/2024, avverso la sentenza n. 387/2024 pronunciata dal Tribunale di Palermo, in composizione collegiale, in data 20/12/2023-24/01/2024;
- condanna l'appellante al rimborso delle spese processuali in favore degli appellati costituiti che liquida in complessivi euro 8.500,00 oltre spese generali al 15%, C.P.A. e I.V.A. nella misura di legge.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile



della Corte di Appello, il 26/07/2024

Il presente provvedimento viene redatto su documento informatico e sottoscritto con firma digitale dal Presidente del collegio dr. Giovanni D'Antoni e dal consigliere relatore dr. Angelo Piraino.

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

PALERMO IL 29.7.2024

Il Direttore
Dott.ssa Antonella Militello

