

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **105/1957** (ECLI:IT:COST:1957:105)

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

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **BRACCI**

Udienza Pubblica del **08/05/1957**; Decisione del **26/06/1957**

Deposito del **08/07/1957**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1957**

Norme impugnate:

Massime: **459 460 461 462 463**

Atti decisi:

N. 105

SENTENZA 26 GIUGNO 1957

Deposito in cancelleria: 8 luglio 1957

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 174 del 13 luglio 1957 e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 37 del 16 luglio 1957.

Pres. AZZARITI - Rel. BRACCI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale siciliana 5 aprile 1952, n. 11, promosso con l'ordinanza 9 agosto 1956 della Giunta provinciale amministrativa di Messina, emessa su ricorso di Melazzo Giuseppe contro Salutari Raffaello, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 3 novembre 1956 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 70 del 30 ottobre 1956 ed iscritta al n. 318 del Registro ordinanze 1956.

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica dell'8 maggio 1957 la relazione del Giudice Mario Bracci;

uditi gli avvocati Giuseppe Melazzo e Enzo Silvestri.

Ritenuto in fatto:

Il 10 giugno 1956 l'Ufficio elettorale di Messina proclamò eletto alla carica di consigliere comunale, in seguito alle elezioni amministrative del 27 maggio 1956 per il Comune di Messina, il dott. Raffaello Salutari, iscritto nelle liste elettorali del Comune di Reggio Calabria.

Contro questa proclamazione l'Avv. Giuseppe Melazzo, primo dei non eletti della lista alla quale apparteneva il dott. Raffaello Salutari, presentò ricorso al Consiglio comunale di Messina, sostenendo che lo stesso dott. Salutari non poteva essere eletto perché non iscritto nelle liste elettorali di un Comune della Regione siciliana.

Difatti l'art. 13 della legge regionale 5 aprile 1952, n. 11, che modificò l'art. 14 del T.U. 5 aprile 1951, n. 203, sulla composizione degli organi delle amministrazioni comunali, dispone: "Sono eleggibili a consiglieri comunali gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune della Regione, purché sappiano leggere e scrivere". (Quest'articolo 13 è indicato in tutti gli atti della causa come art. 16, ma non vi è dubbio che trattasi di un errore materiale, derivato dalla diversa numerazione adottata da un testo coordinato delle norme statali e regionali, edito ufficiosamente nel 1952 dall'Assessorato degli enti locali della Regione siciliana).

Il Consiglio comunale di Messina respinse il ricorso con la deliberazione consiliare 25 giugno 1956, che fu impugnata dall'Avv. Melazzo, per lo stesso motivo, davanti alla G.P.A. di Messina.

Il dott. Salutari si oppose all'istanza del Melazzo e sostenne che l'invocata norma regionale (art. 13 legge regionale 5 aprile 1952, n. 11) era costituzionalmente illegittima, sia perché la materia dell'elettorato comunale e provinciale non era compresa nella competenza legislativa della Regione (art. 14, lettera o, dello Statuto siciliano), sia perché, in ogni caso, il ricordato art. 13 della legge regionale costituiva un'evidente violazione del principio dell'eguaglianza sancito dall'art. 51 della Costituzione per l'accesso alle cariche elettive.

La G.P.A. ritenne che la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via d'eccezione dal dott. Salutari, fosse rilevante ai fini della decisione della causa e che ricorressero gravi motivi per fare dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale 5 aprile 1952, n. 11, in relazione all'art. 14, lettera o, dello Statuto siciliano e all'art. 51 della Costituzione.

Perciò la G.P.A. di Messina con ordinanza 9-14 agosto 1956, regolarmente notificata e comunicata, sospese il processo e ordinò che gli atti fossero trasmessi a questa Corte ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Quest'ordinanza fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 3 novembre

1956 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 30 ottobre 1956.

Davanti alla Corte costituzionale è intervenuta la Regione siciliana in persona del suo Presidente ed ha sostenuto, con deduzioni depositate tempestivamente, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sia perché la materia della elezione degli organi degli enti locali non potrebbe dissociarsi dall'ordinamento degli enti stessi e sarebbe quindi compresa nelle ampie locuzioni di cui all'art. 14, lettera o, e all'art. 15 dello Statuto siciliano ("regime" e "ordinamento" degli enti locali), sia perché, trattandosi di materia di legislazione esclusiva siciliana, i principi posti dalle leggi ordinarie dello Stato non costituirebbero un limite per l'attività legislativa regionale.

D'altra parte il principio dell'eguaglianza, di cui all'art. 51 della Costituzione, non sarebbe violato dal requisito dell'iscrizione in una lista comunale siciliana, perché le sole disuguaglianze costituzionalmente illegittime sarebbero quelle dell'art. 3 della Costituzione (sesso, razza, lingua, religione, ecc.). Anzi il requisito dell'iscrizione in una lista elettorale d'un comune della Sicilia, essendo indice d'un vincolo particolare fra il cittadino e il territorio, realizzerebbe proprio gli interessi autonomistici che la Carta costituzionale intende garantire.

L'Avv. Melazzo, che ha presentato tempestivamente le proprie deduzioni, ha sostenuto in questa sede che la questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale siciliana non può essere sollevata in via incidentale, essendo ammessa soltanto l'impugnazione in via principale delle norme regionali ad iniziativa del Commissario dello Stato. Anzi la mancata impugnazione da parte del Commissario avrebbe "impresso alla norma stessa la legittimità costituzionale". Nel merito l'Avv. Melazzo ha ripetuto i motivi del ricorso davanti alla G.P.A. di Messina ed ha fatto proprie le ragioni avanzate dalla Regione siciliana, intervenuta nel giudizio.

Il dott. Salutari non è comparso davanti alla Corte costituzionale.

L'Avv. Melazzo e la Regione siciliana hanno svolto, alla pubblica udienza dell'8 maggio 1957, le ragioni delle proprie difese ed hanno insistito perché sia dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale 5 aprile 1952, n. 11.

Considerato in diritto:

L'eccezione pregiudiziale circa l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale, in quanto le norme regionali siciliane sarebbero impugnabili soltanto in via principale ad iniziativa del Commissario dello Stato, è priva di qualsiasi serio fondamento. Difatti il comma secondo dell'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, espressamente dispone che una legge della Regione possa essere impugnata mediante proposizione della questione di legittimità costituzionale nel corso di un giudizio quando il giudice non la ritenga manifestamente infondata. Perciò è del pari priva di fondamento l'eccezione circa la presunzione assoluta di legittimità costituzionale delle leggi regionali siciliane che non siano state impugunate in via principale dal Commissario dello Stato.

Quanto al merito non sembra fondata l'eccezione secondo la quale la materia dell'elettorato comunale sarebbe del tutto esclusa dalla competenza legislativa della Regione siciliana con la conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale 5 aprile 1952, n. 11, che ha imposto la iscrizione nelle liste di un comune della Sicilia quale requisito per l'eleggibilità alla carica di consigliere comunale.

L'ordinamento degli enti locali in Sicilia, secondo lo Statuto 15 maggio 1946, n. 455, ha

aspetti speciali e caratteristici: sono state soppresse "le circoscrizioni provinciali e gli organi e gli enti pubblici che ne derivano" (art. 15), e l'ordinamento è basato "sui comuni e sui liberi consorzi comunali dotati della più ampia autonomia" (art. 15). È perciò del tutto ragionevole che la legge elettorale debba tenere conto della mutata disciplina legislativa siciliana in materia d'organizzazione di comuni e di provincie.

Le ragioni addotte per negare alla Regione questo potere legislativo non sono persuasive.

L'argomento letterale ("regime degli enti locali", art. 14, lett. o; "ordinamento degli enti locali", art. 16 dello Statuto) non sembra favorevole alla tesi negativa perché le ricordate locuzioni sono abbastanza ampie da comprendere anche la disciplina elettorale.

D'altra parte non può attribuirsi una particolare efficacia interpretativa al fatto che nello Statuto siasi espressamente parlato della legge elettorale a proposito dell'Assemblea regionale (art. 3), mentre si è taciuto riguardo ai comuni e alle provincie: ciò si spiega facilmente quando si pensi che l'Assemblea regionale era un organo nuovo, di particolare importanza, per il quale non esistevano nella nostra legislazione precedenti che potessero servire da modello, né sicuri principi dai quali potessero trarsi criteri direttivi al riguardo.

Neppure può farsi riferimento all'art. 122 della Costituzione che fissa il principio dell'esigenza d'una legge statale per la disciplina dell'elezione dei consiglieri regionali: da ciò si vorrebbe dedurre che a maggior ragione dovrebbe essere statale la legge elettorale per i comuni e per le provincie. Ma l'argomento è se mai a favore dell'opposta tesi perché nella Sicilia, regione a statuto speciale, vige il principio dell'esigenza della legge regionale anche per l'elezione dei consiglieri regionali.

Lo stesso può dirsi a proposito dell'art. 128 della Costituzione, secondo il quale le provincie e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi statali. Neppure questo limite dei principi contenuti nelle leggi statali sembra invocabile per la legislazione siciliana in materia di comuni e di provincie, data la disciplina statutaria speciale che ha soppresso, ad esempio, le provincie, di cui è rimasto soltanto il nome ad indicare il libero consorzio di comuni, cioè un'organizzazione amministrativa autonoma, retta da principi diversi da quelli delle leggi statali.

È perciò da ritenersi che anche la materia dell'elettorato comunale sia di competenza della legislazione regionale siciliana, come del resto riconobbe lo Stato che non impugnò per illegittimità costituzionale la legge elettorale amministrativa regionale del 5 aprile 1952, n. 11, e come ebbe occasione di confermare il Consiglio di Stato, sia pure modificando il proprio precedente avviso contrario.

Ben diversa serietà ha l'altra eccezione, fatta propria della G.P.A. di Messina, quella cioè che mette in luce il contrasto fra la norma dell'art. 13 della legge regionale, n. 11, del 1952 e l'art. 51 della Costituzione, che pone l'esigenza delle condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, per accedere alle cariche elettive.

Questa Corte ha già avuto occasione d'affermare che il principio dell'eguaglianza dei cittadini non impone una parificazione di tutte le situazioni di fatto con conseguente obbligo costituzionale di disciplinare uniformemente la materia e non priva il legislatore della potestà di adeguare la disciplina giuridica ai vari aspetti della vita sociale.

Ma quando sussista una precisa riserva di legge circa i requisiti necessari perché determinati rapporti si svolgano in condizioni 'di eguaglianza, per tutti i cittadini sul piano nazionale, bisogna che i termini di questa eguaglianza, che è necessariamente una proporzione fra due o più termini, siano del pari sul piano nazionale. Da ciò deriva che quantunque non si possa affermare in senso assoluto che la riserva di legge dell'art. 51 della Costituzione sia una

riserva di legge statale, tuttavia, per una ragione logica prima che giuridica, i principi di quest'eguaglianza di trattamento, relativa ai diritti politici, debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto lo Stato soltanto presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso.

È difatti ovvio che se fosse consentito alle Regioni di emanare norme che sanciscano privilegi in materia di diritti politici, la rivalità fra le regioni potrebbe divenire la regola di questi rapporti, con pregiudizio della stessa unità politica dello Stato italiano, solennemente affermata anche dallo Statuto siciliano. Se invece norme particolarmente favorevoli, anche in materia di diritti politici, fossero affermate a vantaggio magari di una sola regione, ma dalla legislazione statale, il pericolo della rivalità non sussisterebbe perché la norma di favore sarebbe in tal caso il risultato d'un apprezzamento degli interessi generali fatto dal Parlamento che è l'organo competente a stabilire i requisiti concreti dell'eguaglianza per tutti i cittadini.

Perciò, anche ammesso che la disciplina elettorale amministrativa possa essere stabilita da legge regionale, l'autonomia regionale in materia di requisiti per accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive deve essere strettamente limitata dai principi della legislazione statale.

D'altra parte è da presumersi che i principi della legislazione statale in materia di condizioni per l'accesso alle cariche elettive rispondano alle esigenze dell'autonomia, compresa quella speciale siciliana, perché il T.U. del 5 aprile 1951, n. 203, delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali non può non avere tenuto conto del precetto dell'art. 5 della Costituzione.

È perciò da ritenersi che nel caso attuale i requisiti posti dall'art. 13 della legge siciliana 5 aprile 1952 n. 11, per l'elettorato comunale passivo violino gravemente le condizioni d'eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive quali risultano dalla legislazione statale ai sensi degli artt. 51 e 5 della Costituzione, secondo i principi dell'autonomia.

Appare evidente infatti che se la legislazione siciliana potesse escludere dall'elettorato comunale passivo tutti coloro che non siano iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Sicilia, mentre questo diritto, nel rimanente territorio della Repubblica, spetta a tutti coloro che siano iscritti nelle liste elettorali di un qualunque comune d'Italia, dovrebbe ammettersi, per esigenze d'eguaglianza, che fosse legittimo escludere dall'elettorato comunale passivo nel rimanente territorio d'Italia tutti coloro che risultino iscritti nelle liste elettorali dei comuni siciliani.

Invece è principio generale in materia d'autonomia comunale che, per aprire le amministrazioni municipali al respiro degli interessi nazionali e per liberarle dal giuoco degli interessi puramente locali e particolari, convenga scegliere liberamente gli amministratori comunali anche sul piano nazionale.

Poiché le valutazioni, che hanno indotto il legislatore statale ad adottare questo principio, sono politiche, non spetta alla Corte giudicare se tale principio sia giusto o comunque se altri ve ne siano da preferirsi. Certamente non si può escludere in astratto, sul piano politico, che anche il criterio della base regionale, prescelto dalla legislazione siciliana, sia buono.

Ma tale principio può essere adottato in sede legislativa soltanto dal Parlamento, perché soltanto il Parlamento può assicurare eguaglianza di condizioni all'elettorato italiano, sia ponendo eguale per tutti il requisito dell'iscrizione nelle liste dei comuni della regione per l'accesso alla carica di consigliere comunale, sia ponendo questo requisito soltanto per una o per alcune regioni italiane in considerazione di condizioni di fatto particolari che giustifichino la diversità del trattamento in funzione d'interessi generali sul piano nazionale.

La Regione eccepisce al riguardo che le sole disuguaglianze vietate nelle materie di legislazione esclusiva della Regione siciliana sono quelle sancite dall'art. 3 della Costituzione. Ma quest'eccezione non è fondata, perché la Regione siciliana deve rispettare nelle materie di legislazione esclusiva anche tutti i limiti posti dalla Costituzione della Repubblica in quanto non derogati dallo Statuto speciale e fra questi vi sono senza dubbio, nella materia considerata dall'art. 51 della Costituzione, i requisiti previsti dalle leggi statali affinché l'elettorato comunale passivo possa svolgersi in condizioni d'eguaglianza per tutto il popolo italiano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 5 aprile 1952, n. 11 dell'Assemblea della Regione autonoma della Sicilia sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali della Regione siciliana con riferimento agli artt. 3, 5 e 51 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1957.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

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.