

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **93/1965** (ECLI:IT:COST:1965:93)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BRANCA**

Udienza Pubblica del **14/10/1965**; Decisione del **16/12/1965**

Deposito del **27/12/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2463**

Atti decisi:

N. 93

SENTENZA 16 DICEMBRE 1965

Deposito in cancelleria: 27 dicembre 1965.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 326 del 31 dicembre 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. BRANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 82 e 83 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e dell'art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136, promossi con le seguenti deliberazioni:

1) due deliberazioni emesse il 24 gennaio 1965 dal Consiglio comunale di Sperlonga sui ricorsi di Zannella Francesco e Ruotolo Domenico contro La Rocca Antonio ed altri, iscritte ai nn. 20 e 21 del Registro ordinanze 1965 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 85 del 3 aprile 1965;

2) due deliberazioni emesse il 29 gennaio 1965 dal Consiglio comunale di Sperlonga sui ricorsi di Zannella Francesco e Muccitelli Benedetto contro La Rocca Antonio ed altri, iscritte ai nn. 45 e 46 del Registro ordinanze 1965 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 109 del 30 aprile 1965;

3) deliberazione emessa il 7 febbraio 1965 dal Consiglio comunale di Montenero Valcocchiara sul ricorso di Mannarelli Angelo contro Orlando Emilio ed altri, iscritta al n. 52 del Registro ordinanze 1965 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 122 del 15 maggio 1965;

4) dodici deliberazioni emesse il 24 marzo 1965 dal Consiglio comunale di Bergamo sui ricorsi di Valentini Enzo ed altri contro Clauser Fiorenzo ed altri, iscritte ai nn. 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 69 del Registro ordinanze 1965 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 122 del 15 maggio 1965.

Visti gli atti di costituzione di La Rocca Antonio ed altri, di Orlando Emilio e di Clauser Fiorenzo ed altri;

udita nell'udienza pubblica del 14 ottobre 1965 la relazione del Giudice Giuseppe Branca;

uditi gli avvocati Luigi Galateria e Pietro Tranquilli- Leali, per La Rocca Antonio ed altri, e l'avv. Francesco Gravone, per Orlando Emilio.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di giudizi riguardanti la materia elettorale e promossi dai sigg. Zannella e altri contro Antonio La Rocca e altri, il Consiglio comunale di Sperlonga emetteva il 24 e il 29 gennaio 1965 quattro deliberazioni analoghe, denunciando alla Corte costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 25, 101, 102, 103, 104, 108 e disp. trans. VI della Costituzione, gli artt. 82 e 83 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136.

Queste disposizioni contrasterebbero con l'art. 102 della Costituzione perché attribuiscono la funzione giudiziaria non al giudice ordinario, ma ai consigli comunali, che sono organi amministrativi; con l'art. 103, perché i soli giudici speciali consentiti dalla Costituzione sarebbero il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa, la Corte dei conti e i Tribunali militari; con gli artt. 103 e 108, perché i consigli comunali non sarebbero organi indipendenti e imparziali, ma direttamente interessati al risultato di questa loro attività giurisdizionale; con gli artt. 24, secondo comma, e 102, primo comma, perché il consiglio comunale decide la controversia anche senza la presenza di tutti i propri componenti e col voto di consiglieri non presenti a tutte le fasi del processo; con la disp. VI perché, passati 5 anni, non si è proceduto alla revisione di queste attribuzioni; infine con l'art. 25 perché il terzo comma del citato articolo 82 del D.P.R. 1960, n. 570 permette lo spostamento della competenza dal consiglio comunale alla Giunta provinciale amministrativa violando il c.d. principio del "giudice naturale".

2. - Impugnazioni analoghe a quelle del Consiglio comunale di Sperlonga sono state avanzate anche dai Consigli comunali di Montenero Valcocchiara in causa contro Emilio Orlando e altri, e di Bergamo, in causa contro Fiorenzo Clauser e altri, con le deliberazioni citate in epigrafe.

3. - Il La Rocca e gli altri si sono costituiti con atti depositati il 22 aprile e il 19 maggio 1965 e hanno depositato una memoria il 30 settembre 1965. L'Orlando si è costituito con atto depositato il 4 giugno 1965 e con memoria depositata il 1 ottobre 1965, così come hanno fatto il Clauser e gli altri con atti depositati, i primi due, il 22 maggio 1965, un terzo il 6 giugno 1965.

La loro difesa, ponendosi sulla linea delle deliberazioni di rinvio, insiste rilevando che i consiglieri votanti e non presenti alla discussione possono non aver letto gli atti di parte, il che non garantirebbe il diritto di difesa delle parti (art. 24 della Costituzione); che, mentre i consiglieri, di cui si contesta l'elezione, possono partecipare alla discussione, lo stesso non si può dire degli altri interessati, ciò che importa disparità nella difesa (art. 24); che, siccome i consiglieri di cui si contesta l'elezione devono astenersi dal giudizio, può accadere che il collegio non possa costituirsi: con il che il consiglio comunale, cioè il giudice naturale, talvolta non è in grado di decidere (art. 25).

Sostiene inoltre che i consigli comunali possono deliberare sulla legittimità della propria composizione (come ha già detto questa Corte) ma, essendo organi amministrativi, solo in via amministrativa, non in veste di giudici (art. 104 della Costituzione); che, nel caso dei consigli comunali, nessuna norma si conosce da cui sia garantita quell'indipendenza della persona del giudice alla quale si riferisce l'art. 102 della Costituzione; che in virtù dell'art. 102 e della disp. trans. VI della Costituzione il legislatore avrebbe dovuto, sia pure a distanza maggiore di un quinquennio, o sopprimere le giurisdizioni speciali o adeguarle alla Costituzione: cosa che non ha fatto perché, con le norme impugnate, o ha innovato, creando perciò una nuova giurisdizione contraria al divieto dell'art. 102, o non ha innovato ed esse sono ugualmente illegittime poiché doveva per lo meno sottoporre a revisione la disciplina preesistente (artt. 74 e 75 del T. U. 5 aprile 1951, n. 203).

Quanto allo spostamento di competenza, dal consiglio comunale alla G. P. A., la difesa rileva che esso dipende dal decorso di un termine (60 giorni) assolutamente inadeguato a una istruttoria giurisdizionale e, passato quel termine, dall'arbitrio delle parti: il che è anche più grave di quanto accadeva in altri casi colpiti da incostituzionalità, in cui lo spostamento del giudice dipendeva da organi giurisdizionali.

Conclude chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

4. - Nella discussione orale i difensori di La Rocca e di Orlando hanno insistito su alcuni punti delle loro tesi.

Considerato in diritto:

1. - Le diverse cause, avendo ad oggetto le stesse questioni di costituzionalità, vanno risolte con un unico giudizio.

2. - Gli artt. 82, 83 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570 (art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136) sono stati denunciati, fra l'altro, per contrasto con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione, che garantisce l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

Sul problema questa Corte, pronunciata più volte, era giunta alla conclusione, dalla quale non crede ora di scostarsi, che l'attività dei consigli comunali, in materia di contenzioso elettorale, è attività giurisdizionale; che si tratta di giurisdizione speciale d'antica tradizione; che anche in essa devono essere garantite l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante.

Aveva inoltre ritenuto che l'imparzialità, intesa come indipendenza del giudice dagli interessi presenti in giudizio, fosse garantita dall'obbligo del consigliere, la cui elezione sia contestata, di non partecipare alla decisione. L'obbligo veniva tratto non dalle disposizioni impugnate o da altre dello stesso T.U., ma dall'art. 279 della legge comunale e provinciale.

Da molti consigli comunali tuttavia questa norma non è stata rispettata o applicata, quasi fosse estranea alla materia; inoltre da più parti si è obiettato che, in certe contingenze, osservarla significherebbe impedire il funzionamento del collegio; infine da alcuni consigli comunali si è continuato a dubitare, sollevandosi nuove eccezioni, della costituzionalità dei propri poteri giurisdizionali. Si è generato pertanto uno stato di confusione e d'incertezza che, reiterandosi in modo talvolta affannoso le denunce di incostituzionalità della legge, induce questa Corte a riesaminare la questione alla luce della propria giurisprudenza in materia di indipendenza (imparzialità) dei giudici.

3. In realtà queste incertezze, più che essere frutto di oscillazioni interpretative, derivano dalla laconicità delle norme impugnate; le quali (a differenza dai regolamenti delle Camere che disciplinano gli analoghi giudizi in seno al Parlamento), affidando le controversie elettorali a un giudice speciale, hanno tralasciato di regolare in qualche modo il procedimento che si svolge innanzi ad esso. Ciò ha provocato una lacuna che, non del tutto colmabile con altre norme relative a procedimenti, giudiziari o amministrativi, troppo diversi da quello del contenzioso elettorale, è così grave da non esserne assolutamente garantita l'imparzialità del giudicante.

Infatti quei giudizi, abbiano ad oggetto l'eleggibilità dei singoli o le operazioni elettorali, toccano comunque l'interesse personale degli stessi consiglieri che compongono il collegio: l'interesse di alcuni, se di costoro personalmente è contestata l'elezione; della maggioranza, se è in giuoco la sorte della lista di maggioranza; di tutti, se si denunciano irregolarità delle operazioni elettorali che possano compromettere l'intero risultato delle elezioni. Pertanto a garantire di volta l'imparzialità dei giudicanti sarebbero state necessarie, sulla composizione del collegio in questa o in quella contingenza e sullo svolgimento del giudizio, regole severe, che invece le disposizioni impugnate o altre analoghe non contengono affatto; né la norma della legge comunale e provinciale (art. 279), che imporrebbe l'astensione a chi sia parte nella lite, è sempre utilizzabile od offre piena sicurezza se si pensa alla solidarietà che, legando i componenti d'una lista, li contrappone a quelli delle altre.

4. - Deve aggiungersi che il silenzio della legge, come è noto, ha legittimato l'adozione di regole vigenti per le deliberazioni amministrative collegiali (il ricorrente non partecipa alla discussione; manca un aperto contraddittorio; chi giudica non ha l'obbligo di partecipare alla discussione; ecc.). In verità, pur essendo anomale rispetto a quelle che presiedono al rito ordinario, queste regole, nell'ambito di una giurisdizione speciale, di per sé non sarebbero sospette; ma, in un procedimento che s'è detto così povero delle normali garanzie, rivelano anch'esse una pericolosità o un'insufficienza che non possono non esser denunciate.

Nel quadro di tale situazione si spiega come i ripetuti incidenti di costituzionalità, sollevati negli ultimi anni dai consigli comunali, siano serviti molto spesso, più che a fini di giustizia, a ritardare la decisione delle controversie oltre i termini utili: frutto, anche questo, d'un sistema per cui le stesse persone sono giudici e parti in uno stesso giudizio.

In conclusione, le norme impugnate, non offrendo né suggerendo garanzie per l'imparzialità del giudicante, contrastano con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione; pertanto se ne deve dichiarare l'illegittimità costituzionale.

5. - La competenza dei consigli comunali in materia elettorale è prevista inoltre dall'art. 84 del citato T.U. 1960, n. 570 (art. 76 del T.U. 5 aprile 1951, n. 203). Perciò anche alla parte di questo articolo, che la prevede, va estesa, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di incostituzionalità.

L'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 328, attribuisce, fra l'altro, ai consigli provinciali una competenza analoga a quella che le norme denunciate conferiscono ai consigli comunali. Ne deriva che se ne deve pronunciare la parziale incostituzionalità a norma del citato art. 27.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 82, 83 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, Testo unico relativo alle elezioni comunali, e 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136 (artt. 74 e 75 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203), nelle parti che riguardano i consigli comunali, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione;

dichiara inoltre, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale:

1) degli artt. 84 del predetto D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e 76 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, limitatamente alle parole "Il consiglio comunale";

2) dell'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 328, nella parte che attribuisce ai consigli provinciali, in materia di contenzioso elettorale, una competenza analoga a quella dei consigli comunali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1965.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

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.