CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **108/1969** (ECLI:IT:COST:1969:108)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **TRIMARCHI**
Udienza Pubblica del **18/06/1969**; Decisione del **19/06/1969**
Deposito del **26/06/1969**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **3331 3332**
Atti decisi:

N. 108

SENTENZA 19 GIUGNO 1969

Deposito in cancelleria: 26 giugno 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 165 del 2 luglio 1969.

Pres. BRANCA - Rel. TRIMARCHI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIEACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAEULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale

siciliana il 30 aprile 1969, recante "Modifiche alle cause di ineleggibilità previste per l'elezione a consigliere comunale e a consigliere provinciale", promosse con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana notificato l'8 maggio 1969, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 1 del Registro ricorsi 1969.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 18 giugno 1969 la relazione del Giudice Vincenzo Michele Trimarchi;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il ricorrente, e l'avv. Salvatore Villari, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso dell'8 maggio 1969 il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato davanti a questa Corte la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 aprile 1969, recante "Modifiche alle cause di ineleggibilità previste per l'elezione a consigliere comunale ed a consigliere provinciale", per violazione dell'art. 51 della Costituzione.

Rilevato che detta legge prevede all'art. 1 (a modifica dell'art. 5 del testo unico delle leggi per l'elezione dei consiglieri comunali nella Regione siciliana, approvato con decreto del Presidente della Regione 20 agosto 1960, n. 3) l'ineleggibilità a consiglieri comunali dei dipendenti dell'amministrazione provinciale nella cui circoscrizione si trova il comune, e all'art. 2 l'ineleggibilità a consiglieri provinciali degli impiegati dei comuni rientranti nell'ambito della circoscrizione provinciale, il Commissario dello Stato ha osservato che con tali norme vengono apportate limitazioni al godimento del diritto politico dell'elettorato passivo (e precisamente a quelle per l'accesso alla carica pubblica elettiva di consiglieri comunale e di consigliere provinciale) nei confronti di soggetti che si trovino in determinate situazioni impiegatizie personali (siano cioè rispettivamente dipendenti dell'amministrazione provinciale nella cui circoscrizione rientra il comune interessato o impiegati dei comuni compresi in quella circoscrizione); che le anzidette limitazioni non hanno alcuna precisa corrispondenza nella legislazione elettorale statale (e precisamente nel testo unico 16 maggio 1960, n. 570, e nella legge 10 settembre 1960, n. 962); che questa legislazione non preclude l'eleggibilità degli impiegati comunali a consiglieri provinciali e dei dipendenti provinciali a consiglieri comunali ed il relativo indirizzo trova conferma nella legge 12 dicembre 1966, n. 1078 che regola lo stato giuridico ed il trattamento eco nomico nei confronti dei dipendenti degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive; e che le anzidette situazioni impiegatizie non presentano in Sicilia caratteristiche intrinseche differenziali nei confronti di quelle che esistono nel restante territorio nazionale.

Ciò premesso, il Commissario dello Stato ha ricordato che, siccome è solo lo Stato a presiedere all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento della cosa pubblica, i princìpi di eguaglianza di trattamento, in ordine ai diritti politici, dettati dalla Costituzione all'art. 51 (e in diretta connessione con la fondamentale condizione di eguaglianza stabilita all'art. 3), devono risultare da leggi dello Stato ed hanno sempre permeato tutta la normativa statale. Per tanto, secondo l'impugnativa, la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in materia elettorale incontra dei limiti invalicabili nei precetti costituzionali ed in quelli statuiti dalle leggi statali attuative della Costituzione; d'altra parte le nuove norme regionali non esprimono un logico e razionale fondamento talmente valido da giustificare la differenziazione della disciplina, e, oltre tutto, comprimono i principi di attuazione della democrazia.

Conseguentemente, il Commissario dello Stato ha chiesto che fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge impugnata.

2. - Il ricorso è stato notificato l'8 maggio 1969 al Presidente della Regione siciliana e depositato nella cancelleria di questa Corte il 13 successivo. Nello stesso giorno è stato disposto, a sensi dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956, che si desse notizia del deposito del ricorso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica ed in quella della Regione siciliana.

3. -Davanti a questa Corte si è costituito, il 19 maggio 1969, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato. Si è pure costituito, il 21 stesso mese, il Presidente della Regione siciliana, depositando deduzioni e chiedendo che sia dichiarata infondata la questione come sopra sollevata e di conseguenza venga respinto il ricorso.

A sostegno della richiesta, la Regione ha rilevato che ad essa spetta in modo esclusivo, in base agli artt. 14, lett. o e 15 dello Statuto, l'ordinamento degli enti locali nel senso più ampio dell'espressione; che nella disciplina dell'elettorato attivo e passivo, essa deve rispettare unicamente la Costituzione e le leggi costituzionali; che le leggi statali in materia di elettorato sono leggi ordinarie e ad esse non può essere conferito un grado di resistenza diverso da quello che hanno tutte le altre leggi ordinarie, e che in sede di legislazione esclusiva, la riserva di legge non significa "riserva di Stato", bensì "obbligo di osservare la procedura prescritta per la "forma" corrispondente al "nomen" di spettanza regionale". Ed ha eccepito che la legge regionale impugnata non viola né l'art. 3, né l'art. 51 della Costituzione.

Sotto il profilo dell'art. 3, in particolare, la difesa della Regione ha osservato che la legge de qua non crea "una disuguaglianza tra situazioni uguali", perché le situazioni dei dipendenti comunali o degli impiegati provinciali nell'ambito del singolo comune o della singola provincia sono diverse e non sono del pari eguali a quelle dei dipendenti di altri comuni o degli impiegati di altre provincie. Stante ciò, poiché non si viola l'art. 3 della Costituzione, se cause di ineleggibilità siano previste da leggi statali, deve dirsi parimenti ammissibile che cause di ineleggibilità riguardanti situazioni diverse e riconducibili alla particolare natura delle provincie siciliane siano previste da leggi regionali. Nella specie, poi, il legislatore regionale ha cercato di assimilare situazioni analoghe, nello stesso trattamento. Senza innovare in ordine all'ineleggibilità a consiglieri provinciali degli impiegati di comuni esistenti nell'ambito della provincia, prevista dall'art. 6, n. 4, della legge regionale 7 febbraio 1957, n. 16, la legge impugnata, per la necessità di stabilire una specie di reciprocità degli effetti dell'esistenza del rapporto d'impiego sul soggetto titolare del diritto elettorale passivo nell'ambito di una provincia, a quella causa di ineleggibilità fa corrispondere l'ineleggibilità a consiglieri comunali dei dipendenti dell'amministrazione provinciale nella cui circoscrizione il comune si trova.

In riferimento all'art. 51 della Costituzione, secondo la difesa della Regione, la censura non è fondata per i motivi già specificati. Inoltre, nessun argomento in favore della contraria tesi potrebbe trarsi dalla legge 12 dicembre 1966, n. 1078, perché questa presupporrebbe l'elezione del dipendente o dell'impiegato e quindi l'assenza nello stesso di una causa di ineleggibilità.

4.- Il Commissario dello Stato, sotto la data del 4 giugno 1969, ha depositato una memoria, con nuove considerazioni per dimostrare l'illegittimità costituzionale della legge.

Secondo l'Avvocatura generale la particolare autonomia attribuita alla Regione siciliana dagli artt. 15 e 16 dello Statuto in tema di ordinamento degli enti locali, anche se estesa, non è tale da travalicare i limiti dei principi fondamentali posti dalla Costituzione e in particolare di quello di eguaglianza previsto, per l'elettorato passivo, dall'art. 51, per il quale l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione. E comunque il principio costituzionale di eguaglianza,

per tutti i cittadini che si trovino in condizioni analoghe, non può essere superato (con la previsione di diverse cause di ineleggibilità) "senza una ragione derogatoria non arbitraria né irrazionale".

La legge impugnata, invece, comprime il diritto elettorale passivo di due categorie di cittadini, ancorché pubblici impiegati, senza alcuna plausibile giustificazione. Non si ha qui infatti nessuna delle ragioni che ricorrono a sostegno della ineleggibilità dei dipendenti dello stesso ente all'elezione dei cui organi si partecipa; e si ha addirittura una ineleggibilità "'ad effetto incrociato' cioè fuori da ogni collegamento fra rapporto di dipendenza e candidatura elettorale, e senza un addentellato logico e giuridico che ne legittimi l'esistenza". "L'ordinamento non prevede alcuna interferenza, né immediata, né mediata, tra Provincie e Comuni" nell'ambito della Regione siciliana - aggiunge l'Avvocatura dello Stato - e la circostanza che siano i consiglieri dei comuni che costituiscono la provincia ad eleggere i consiglieri della singola provincia regionale "tocca l'aspetto dell'elettorato passivo, ma non è sufficiente a limitare in maniera gravissima il diritto pubblico soggettivo dell'eleggibilità presso gli Enti locali".

Con la stessa memoria, si contesta inoltre la validità del contrario rilievo che la legge impugnata, prevedendo l'ineleggibilità degli impiegati dei comuni esistenti nell'ambito della provincia, non innoverebbe sul punto, osservandosi che "la legge impugnata ha una sua propria " autonomia "" e che "tale autonomia importa comunque una carica d'innovazione legislativa" (a meno di voler considerare la legge come inutiliter data) che ne rende ammissibile la denuncia in incostituzionalità".

La difesa del Commissario dello Stato, infine, conclude mettendo in evidenza che le norme impugnate non trovano corrispodenza nell analoga normativa posta dalle leggi dello Stato e rilevando che poco conterebbe, in ipotesi, una diversa struttura delle province siciliane perché l'art. 51 garantisce i diritti elettorali di tutti i cittadini della Repubblica ed il relativo precetto "non potrebbe essere regolato dalla legge - secondo la riserva che ne fa l'ultima parte del primo comma - con suddivisioni verticali, cioè territoriali, variabili da Regione a Regione".

5. - All'udienza le parti costituite si sono rimesse agli atti scritti.

Considerato in diritto:

1. - Il Commissario dello Stato impugna, per violazione dell'art. 51 della Costituzione, la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 aprile 1969, recante "modifiche alle cause di ineleggibilità previste per la elezione a consigliere comunale e a consigliere provinciale".

Il ricorso nel merito è fondato.

La riserva di legge posta dall'art. 51 della Costituzione non esclude che la Regione siciliana, giusta gli artt. 14, lett. o, e 15 dello Statuto, abbia, in materia di elettorato passivo, potestà legislativa primaria. Risponde ad una sicura esigenza di carattere generale che la disciplina dei diritti elettorali, in quanto attinenti alle strutture essenziali di uno Stato a base democratica, sia dettata con norme destinate tendenzialmente ad operare su tutto il territorio della Repubblica. Ma è del pari giustificato che, coerentemente al riconoscimento di potestà legislativa primaria alla Regione siciliana, sia ad essa consentito di dettare norme nelle relative materie. Va da sé, però, che, attraverso l'esercizio di quella potestà legislativa, specie in una materia (come quella dell'elettorato passivo) in cui è particolarmente avvertito il bisogno di una uniforme disciplina per tutti i cittadini e per tutto il territorio nazionale, la Regione non

può dar vita a norme che comportino deroghe, non giustificate e non razionali, alla legislazione elettorale statale che sia conforme al dettato della Costituzione e delle leggi costituzionali.

2.-Non v'è dubbio che le norme impugnate introducono delle limitazioni non consentite al godimento del diritto politico dell'elettorato passivo.

Entro i confini segnati dal presente controllo di legittimità costituzionale è evidente come non possa rilevare l'eventuale fondatezza delle esigenze presumibilmente poste a base delle norme impugnate e quindi l'opportunità della loro emanazione, anche se con quelle ragioni potrebbe essere messo in evidenza un interesse di portata generale.

Nella specie, si ha la violazione dell'art. 51 della Costituzione, sotto il profilo della mancata osservanza del principio di eguaglianza sul terreno e nella materia dell'elettorato passivo.

La Regione siciliana, nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, non può non rispettare quel principio, nel senso che non è in condizione di prevedere nuove o diverse cause di ineleggibilità a consigliere comunale e a consigliere provinciale, se non in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale.

A proposito delle norme di cui si tratta è appena il caso di notare come non sia essenziale il riferimento ad eventuali limiti discendenti dalle leggi statali di attuazione della Costituzione; risulta, in modo certo, infatti, la mancata osservanza di limiti segnati direttamente dalla Costituzione.

3. - Per valutare le norme regionali che si riportano a determinate situazioni personali, per ragione di impiego o di lavoro, come a condizioni e fondamento della previsione di nuove cause di ineleggibilità a cariche pubbliche, appare indispensabile cogliere la relazione che intercorre tra quelle situazioni ed il godimento dell'elettorato passivo.

Può quindi non interessare la pura constatazione della mancanza in concreto di un unico stato giuridico per tutti gli impiegati comunali e per tutti i dipendenti provinciali, e della eventuale diversità di situazioni giuridiche personali anche nell'ambito dello stesso comune o della stessa provincia; od invece gioverebbe rilevare se ed in che modo le situazioni di quelle categorie di soggetti si atteggino autonomamente o diversamente nell'ambito delle strutture organizzatorie della Regione siciliana.

Sotto codesto profilo non sono riscontrabili nella legislazione a riferimento, sicuri dati o indici che valgano a dare fondamento alle norme impugnate.

Il rapporto, risultante dall'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo Pres. reg. 29 ottobre 1955, n. 6 e legge reg. 15 marzo 1963, n. 16) tra il libero consorzio e il comune che ne faccia parte, non mette in evidenza, d'altronde, nuove o differenti posizioni rispettive e soprattutto non pone l'impiegato del comune che faccia parte del consorzio e nei confronti di questo, in una posizione esclusiva o differente da quella in cui si trova l'impiegato comunale nei confronti della provincia nel restante territorio nazionale.

Il risultato, non dubbio, trova definitivo riscontro solo che si ponga mente alla circostanza che, sia pure con l'attuale regime di amministrazione straordinaria, la provincia in Sicilia sopravvive fino a quando saranno creati i liberi consorzi (art. 266 del citato ordinamento) (sentenza n. 96 del 1968).

La notata relazione intercorrente tra il comune e il libero consorzio di comuni (o la ancora operante provincia, con amministrazione straordinaria), d'altra parte, serve anche ai fini della

valutazione del rapporto tra i dipendenti dell'Amministrazione provinciale ed il comune rientrante nella relativa circoscrizione.

4. - Si perverrebbe sostanzialmente ad un non conducente mutamento della angolazione circa l'esame del problema, qualora si ritenesse di dover valutare la normativa in oggetto, sotto il profilo della asserita assimilazione nello stesso trattamento, di categorie analoghe.

Non sembra per ciò accettabile la sia pure acuta argomentazione avanzata dalla Regione, secondo cui il quid novi sarebbe dato dal disposto dell'art. 1 e la relativa norma sarebbe dettata per porre sullo stesso piano la situazione del dipendente provinciale nei confronti del comune rientrante nella relativa circoscrizione provinciale e quella dell'impiegato comunale verso l'Amministrazione provinciale nella cui circoscrizione rientri il relativo comune.

E ciò almeno per due ragioni. Anzitutto, perché dovrebbe essere dimostrata la attuale vigenza dell'art. 6, n. 4, della legge 7 febbraio 1957, n. 16 (e al riguardo, invece, rileva la legge 9 maggio 1969, n. 14, che, dettando nuove norme, esclude che la prevista causa di ineleggibilità sussista anche per l'elezione dei consigli delle amministrazioni straordinarie); ed in secondo luogo, e soprattutto, perché, per le considerazioni sopra svolte non può negarsi che la ripetuta norma, autonomamente considerata, sia incostituzionale.

5. - Con l'art. 3 della legge impugnata si dispone che le norme di cui agli articoli precedenti non si applicano ai consigli comunali ed ai consigli provinciali in carica e sostanzialmente quindi che le cause di ineleggibilità in essi previste non operano per detti consigli come cause di incompatibilità.

Al riguardo, il Commissario dello Stato non prospetta alcuna specifica ragione di illegittimità costituzionale.

Ma non vi è dubbio, dato il rapporto di accessorietà che lega l'art. 3 agli articoli che lo precedono, che l'accertata illegittimità si comunichi ad esso ed all'intera legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 aprile 1969, recante "Modifiche alle cause di ineleggibilità previste per la elezione a consigliere comunale ed a consigliere provinciale".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1969.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.