CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/1987** (ECLI:IT:COST:1987:43)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRARI**
Udienza Pubblica del **25/11/1986**; Decisione del **11/02/1987**
Deposito del **17/02/1987**; Pubblicazione in G. U. **25/02/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4058**
Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 11-17 FEBBRAIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, n. 8, legge 23 aprile 1981, n. 154 ("norme in materia di inelegibbilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale"), promosso con ordinanza emessa il 5 marzo 1986 dalla corte d'appello di Milano sui ricorsi riuniti proposti da Introini Gabriella ed altri c/ Tacchi Giorgio, iscritta al n. 438 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34/1ª Serie Speciale dell'anno 1986;

Visto l'atto di costituzione di Introini Gabriella;

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1986 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

Ritenuto in fatto

1) La corte d'appello di Milano, con ordinanza in data 5 marzo 1986, ha denunciato, su eccezione di parte, in riferimento agli articoli 3 e 51 Cost., l'articolo 2, primo comma, n. 8, della legge 23 aprile 1981, n. 154 ("norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale"), nella parte in cui non estende la causa di ineleggibilità a consigliere comunale prevista per i coordinatori ed i dirigenti di U.S.L. "monocomunali" e "subcomunali" anche al caso in cui le stesse cariche siano rivestite in U.S.L. "pluricomunali".

Adita da taluni elettori che avevano impugnato la sentenza del Tribunale di Varese con la quale era stato rigettato il ricorso da essi proposto avverso la convalida dell'elezione di Giorgio Tacchi alla carica di consigliere comunale di Quasso al Monte nelle elezioni ammistrative tenutesi il 12 e 13 maggio 1985, la corte d'appello di Milano osserva che al Tacchi, coordinatore della unità sanitaria locale n. 4 ("pluricomunale", in quanto comprendente tredici comuni, fra i quali Quasso al Monte) al momento delle elezioni, non è applicabile la norma denunciata, contemplante l'ineleggibilità dei soli dirigenti e coordinatori di U.S.L. ai consigli del comune "il cui territorio coincide con il territorio dell'unità sanitaria locale da cui dipendono o lo ricomprende". E ritiene che tale preferenziale trattamento non sia razionalmente giustificato, posto che le possibilità di turbamento e di inquinamento della campagna elettorale sussisterebbero "in eguale, se non maggiore, misura per il dirigente o coordinatore di U.S.L. pluricomunale rispetto agli altri casi espressamente previsti" dalla disposizione in esame.

2) Innanzi a questa Corte si è costituita Gabriella Introini Bassi, appellante nel giudizio a quo, prospettando una interpretazione estensiva della norma che eliminerebbe in radice ogni problema di costituzionalità ed insistendo, per il caso in cui fosse ritenuta esatta l'interpretazione letterale della disposizione, per la declaratoria della legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. - In esito alle elezioni amministrative del maggio 1985, fra i consiglieri del Comune di Quasso al Monte (Varese) risultava eletto tale Tacchi Giorgio, di cui il Consiglio comunale convalidava l'elezione, eleggendolo successivamente Sindaco. Senonché, alcuni elettori, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 82, primo comma, della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo) a "qualsiasi cittadino elettore del Comune", impugnavano la deliberazione di convalida del Tacchi, proponendo ricorso al competente Tribunale di Varese e, quindi, gravame dinanzi alla corte d'appello di Milano, la quale, in accoglimento dell'eccezione formulata dai ricorrenti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, n. 8 della legge 23 aprile 1981, n. 154 in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 51, primo comma, Cost. Lamentavano i ricorrenti che il Tacchi era ineleggibile a sensi dell'impugnata disposizione, in quanto dipendente, membro dell'ufficio di direzione e coordinatore amministrativo della Unità sanitaria locale che comprende undici Comuni, fra cui Quasso al Monte, e che, ciò nonostante, aveva partecipato alla competizione elettorale senza rimuovere la suddetta causa di ineleggibilità.

2. - La menzionata legge n. 154 del 1981 stabilisce all'art. 2, primo comma, n. 8 che "non sono eleggibili a consigliere... comunale... i dipendenti dell'unità sanitaria locale facenti parte dell'ufficio di direzione... ed i coordinatori dello stesso per i Consigli del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'unità sanitaria locale da cui dipendono o lo ricomprende". Stando al dato testuale, la disposizione si riferisce, sia all'ipotesi in cui territorio del Comune e territorio dell'u.s.l. coincidono (tali sono le uu.ss.ll. c.d. monocomunali), sia all'ipotesi in cui il Comune, stante la notevole dimensione del suo territorio e della sua popolazione, comprenda più uu.ss.ll. (che perciò sono dette subcomunali), ma ignora la residua ipotesi, cioè quella in cui sia l'u.s.l. a comprendere più Comuni (tali sono le c.d. uu. ss.ll. pluricomunali). Dall'espressa inclusione nel trascritto disposto esclusivamente delle due prime ipotesi e dall'esclusione di quest'ultima si dedurrebbe, secondo un elementare canone ermeneutico, che la ineleggibilità colpisce solo i dipendenti delle uu.ss.ll. monocomunali e subcomunali, non anche quelli delle uu.ss.ll. pluricomunali; insomma, questi ultimi sarebbero eleggibili in qualsiasi dei Comuni che concorrono a costituire l'u.s.l. E non è pensabile che la rilevata omissione sia casuale; siffatta congettura trova smentita negli atti parlamentari, i quali mostrano che proprio questo - ineleggibilità per i dipendenti di uu.ss.ll. monocomunali e subcomunali, eleggibilità per i dipendenti di uu.ss.ll. pluricomunali - ha inteso statuire il legislatore. Dagli atti in parola si apprende, infatti, che, mentre la Camera aveva approvato (seduta del 13 gennaio 1981) un testo, il quale prevedeva come ipotesi terminale pure quella di più "Comuni che concorrono a costituire l'u.s.l." - disponeva, cioè, l'ineleggibilità anche per i dipendenti delle unità sanitarie pluricomunali -, il Senato, invece, approvando un apposito emendamento soppressivo (seduta del 18 marzo 1981), depennò l'ipotesi di che trattasi.

3. - La quaestio legitimatis di cui è investita la Corte è se sia costituzionalmente legittima la disposizione la quale, per un verso, nega la eleggibilità ai dipendenti delle unità sanitarie monocomunali e subcomunali e, per altro verso, la riconosce ai dipendenti delle unità sanitarie pluricomunali. L'ineleggibilità per gli uni è disposta al fine di evitare il turbamento e l'inquinamento della campagna elettorale. Tale finalità, che in genere è alla base delle limitazioni dell'elettorato passivo, già rilevata dall'ordinanza di rimessione ed approfondita dalla difesa dei ricorrenti, risulta, con riguardo alla specie, chiaramente ribadita in sede di dibattito parlamentare. Ma "le possibilità di turbamento e di inquinamento della campagna elettorale" - così argomenta il giudice a quo - "sussistono in eguale, se non in maggiore, misura per il dirigente o coordinatore di u.s.l. pluricomunale", e perciò il trattamento preferenziale riservato ad esso "non può essere ritenuto razionalmente giustificato e appare quindi in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione".

4. - La questione è fondata.

Il dipendente di una u.s.l., che sia membro dell'ufficio di direzione e coordinatore dello stesso, non può essere eletto, in ossequio al principio della libertà del voto, consigliere di un Comune, i cui elettori siano assistiti da quella u.s.l. In questa proposizione si sintetizza e si esprime la ratio della disciplina in esame. Esemplare è la disposizione riguardante l'unità sanitaria monocomunale, ove coincidenza fra territorio del Comune e territorio di questa significa coincidenza fra tutti gli elettori e tutti gli assistiti. Ma tale coincidenza non sempre e non necessariamente dev'essere totale; non va, cioè, intesa nel senso che tutti gli elettori siano assistiti, bastando che lo sia una parte di essi. Che questo sia il pensiero del legislatore, ne offre conferma positiva la disposizione relativa alla u.s.l. subcomunale: il dipendente di questa non può essere eletto consigliere del Comune che comprenda altre unità sanitarie, nonostante che solo una parte degli elettori - ed una parte minima, se nel territorio comunale, stante la sua estensione, risultino istituite parecchie unità sanitarie - siano assistiti da quella u.s.l. In entrambe le ipotesi di ineleggibilità testé esaminate è dato riscontrare la medesima ratio - consistente nel vietare che un candidato possa, grazie alla posizione occupata in una struttura pubblica, influire sulla libera espressione del voto ed il particolare rigore con cui essa è fatta valere a riguardo delle unità sanitarie subcomunali. La ineleggibilità viene, invece, esclusa unicamente nel caso di una unità sanitaria pluricomunale, in cui gli elettori coincidano solo con

una parte degli assistiti da quella u.s.l.; solo nel caso, a ben vedere, in cui tutti gli elettori di ogni singolo Comune compreso nell'unità sanitaria sono assistiti da questa. Ma è agevole rilevare l'affinità - beninteso, in subiecta materia - fra unità sanitaria pluricomunale e monocomunale, giacché il caso in cui la coincidenza si verifica fra tutti gli elettori ed una parte degli assistiti non è dissimile, alla stregua della suddetta ratio, dal caso in cui si verifichi fra tutti gli elettori e tutti gli assistiti. Conseguentemente, poiché la esclusione in parola comporta disparità di trattamento fra i dipendenti delle unità sanitarie, non si giustifica sotto il profilo della razionalità, la disposizione impugnata deve dichiararsi costituzionalmente illegittima - in riferimento agli invocati parametri costituzionali - nella parte in cui prevede l'ineleggibilità a consigliere comunale solo per i dipendenti delle unità sanitarie monocomunali e subcomunali, omettendo di stabilire analoga limitazione all'elettorato passivo per i dipendenti delle unità sanitarie pluricomunali.

5. - Le ragioni che, mentre non è intervenuta l'Avvocatura dello Stato, risultano addotte in contrario dalla parte privata, peraltro non comparsa all'udienza, non valgono ad infirmare la conclusione cui si è pervenuti. Che l'eleggibilità sia la regola e l'ineleggibilità l'eccezione è principio certamente incontestabile ed incontestato, che altrettanto certamente, tuttavia, legittima il legislatore a prevedere eccezioni, ma non ingiustificate discriminazioni nel loro ambito. Né sembra avere maggior pregio l'affermazione che l'emendamento soppressivo di cui si è detto sub 2) sarebbe in linea con i princi'pi che hanno informato la riforma del servizio sanitario nazionale e, quindi, volta a garantire il corretto funzionamento delle unità sanitarie locali. Ma a proposito di tale emendamento, giova ricordare che esso ottenne l'approvazione (seduta del Senato 18 marzo 1981) senza alcuna discussione, nonostante che, secondo il Governo, non sembrasse "inquadrarsi nell'intero complesso del provvedimento", come a proposito della legge giova ricordare che essa, dopo una lunga e travagliata spoletta fra i due rami del Parlamento, venne alla fine approvata "per non dilazionare" - come ebbe a dire il relatore alla Camera (seduta del 15 aprile 1981) - la sua "entrata in vigore... nell'imminenza di un ciclo importante di elezioni amministrative". Indipendentemente, tuttavia, da tali rilievi, l'affermazione che l'emendamento in parola avrebbe mirato, in attuazione dei princi'pi della riforma sanitaria, a non "compromettere" - come già si disse in sede di illustrazione dell'emendamento - "il corretto funzionamento della unità sanitaria locale stessa" non resiste all'obiezione che, così argomentando, il discorso viene spostato dall'ineleggibilità all'incompatibilità. Da ultimo, alla stessa obiezione soggiace il richiamo all'art. 8, n. 2, il quale statuisce, infatti, che i dipendenti delle unità sanitarie locali "non possono ricoprire" le cariche ivi indicate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 2, primo comma, n. 8 della legge 23 aprile 1981, n. 154 ("norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale"), nella parte in cui non dispone l'ineleggibilità dei dipendenti dell'unità sanitaria locale facenti parte dell'ufficio di direzione ed i coordinatori dello stesso, per i consigli dei Comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria da cui dipendono.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 febbraio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: FERRARI

Depositata in cancelleria il 17 febbraio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.