# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1020/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1020)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Udienza Pubblica del **27/09/1988**; Decisione del **26/10/1988**
Deposito del **09/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **16/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13204**
Atti decisi:

N. 1020

## SENTENZA 26 OTTOBRE-9 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: Prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, 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 e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), promosso con ordinanza emessa il 16 novembre 1987 dal Tribunale di Lecce nel procedimento civile vertente tra Ruschini Romeo ed altri e Pepe Luigi, iscritta al n.69 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Ruschini Romeo ed altri e di Pepe Luigi, nonché l'atto di

intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 1988 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi gli avvocati Mario Fiore e Giovanni Pellegrino per Ruschini Romeo ed altri e l'avvocato dello Stato Luigi Siconolfi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza 16 novembre 1987 il Tribunale di Lecce, nel procedimento civile pendente fra Ruschini Romeo e Galati Rocco contro il dott. Luigi Pepe, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 n. 8 della l. 23 aprile 1981 n.154, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Riferiva il Tribunale nell'ordinanza che i due predetti privati avevano convenuto il dott. Pepe davanti al Tribunale per sentire dichiarare l'ineleggibilità o l'incompatibilità dello stesso alla carica di Consigliere Comunale, e perciò a quella di Sindaco del Comune di Surano cui frattanto il dott. Pepe era stato eletto: e ciò in quanto dipendente della U.S.L. LE/9 con la quale è convenzionato quale medico.

Secondo l'ordinanza, la ratio della causa d'ineleggibilità prevista dall'articolo impugnato sarebbe duplice. Da una parte, il pericolo del turbamento della campagna elettorale influenzando le scelte dell'elettore mediante la captatio benevolentiae; dall'altra, anche la necessità di evitare un potenziale conflitto di interessi fra il dipendente U.S.L. con funzioni dirigenti e l'Ente comunale, di cui la U.S.L. rappresenta una struttura operativa.

Orbene, ritiene il Tribunale che, se così è, sarebbe incompatibile con i principi di cui agli art.li 3 e 97 Cost. che la detta causa d'ineleggibilità non sia estesa anche ai dipendenti U.S.L. non dirigenti, i quali pure potrebbero venire a trovarsi nella stessa situazione dei dirigenti.

2. - L'ordinanza è stata ritualmente notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti nei termini sia i ricorrenti, rappresentati dagli avv.ti Mario Fiore e Giovanni Pellegrino, che il resistente, rappresentato dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani.

È altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato.

I ricorrenti, aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, sostengono che il legislatore avrebbe dovuto collegare alla qualità di dipendente della U.S.L., o di professionista convenzionato con la stessa, una generale situazione d'ineleggibilità alla carica di Consigliere comunale o, quanto meno, di incompatibilità: e ciò per la certezza di potenziale conflitto di interessi.Conseguentemente, la norma denunziata dal Tribunale si pone in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. perché determina un'irrazionale discriminazione nei confronti dei dipendenti dirigenti o coordinatori, ai quali soltanto l'ineleggibilità è stata riservata, e perché viene così compromesso il buon andamento della pubblica amministrazione.

Secondo la difesa del resistente, invece, la sollevata questione sarebbe infondata innanzitutto perché non sarebbe stato indicato alcun parametro costituzionale di riferimento, né sarebbe desumibile dal contesto, che si ridurrebbe a mere affermazioni di politica legislativa.

Ché se poi l'ordinanza avesse inteso riferirsi all'art. 3 Cost., nel senso dell'irragionevolezza, l'infondatezza sarebbe manifesta. Essendo, infatti, fuori dubbio che la ratio dell'ineleggibilità è quella d'impedire la captatio benevolentiae, ben diversa sarebbe, sotto tale profilo, l'incidenza dei funzionari in posizione apicale rispetto agl'impiegati che si trovano in rapporto di semplice dipendenza. D'altra parte, si fa rilevare che a torto il Tribunale avrebbe fatto anche riferimento, come causa d'ineleggibilità, al conflitto personale d'interessi, giacché tali ipotesi sono risolte dalla legge con la disciplina dell'incompatibilità (art.li 8 e seguenti).

Sostanzialmente nello stesso senso l'intervento dell'Avvocatura Generale dello Stato, che, fra l'altro, ha richiamato il principio di eccezionalità delle norme limitative dell'elettorato, nonché la giustificazione data all'ineleggibilità di dipendenti U.S.L., detentori di posizioni che consentono d'influire sulla libera espressione del voto, dalla sentenza di questa Corte 11/17 febbraio 1987 n. 43.

All'udienza odierna il difensore dei ricorrenti, ad ulteriore sostegno delle sue tesi, ha fatto riferimento al n. 7 dell'art. 2 della legge in parola, per il quale l'ineleggibilità è sancita in ordine ai semplici dipendenti della regione, della provincia e del comune, senza alcuna distinzione - come fa l'art. 8 impugnato - fra dirigenti e non.

*Considerato in diritto*

1. - Non può essere accolta la tesi del Tribunale di Lecce, secondo cui duplice sarebbe la ratio che sta alla base della causa d'ineleggibilità prevista dal n. 8 dell'art. 2 della l. 23 aprile 1981 n. 154: e, cioè, sia il pericolo che un soggetto investito di particolari funzioni se ne avvalga per influenzare le scelte dell'elettorato, sia la necessità di prevenire un potenziale conflitto di interessi fra il dipendente con funzioni dirigenti della U.S.L. e l'Ente comunale, di cui la U.S.L. rappresenta una struttura operativa.

Già da tempo, infatti, tanto l'unanime dottrina quanto questa stessa Corte (cfr. sentenza n. 42 del 1961) hanno posto ben in luce che, essendo profondamente diversa la natura delle dette cause, esse non possono essere accomunate e confuse in un'unica disciplina d'ineleggibilità senza offendere il principio sancito nell'art. 3 Cost. Il legislatore, perciò, esattamente distinguendo le cause che determinano una mera incompatibilità da quelle che comportano l'ineleggibilità, si è attenuto ai criteri di razionalità che questa Corte aveva suggerito.

Non è quindi più sostenibile il riaccorpamento di ciò che il legislatore ha distinto proprio per osservanza ai principi della Costituzione.

2. - Ciò chiarito, è da escludere che la causa d'ineleggibilità prevista dal n. 8 dell'art. 2 della legge debba essere estesa anche ai semplici dipendenti o professionisti convenzionati con le U.S.L.

Non va dimenticato, infatti, che, in forza dell'art. 51, primo co. Cost., l'elettorato passivo è aperto a tutti i cittadini, senza discriminazioni. È questa la regola dettata dalla Costituzione, sicché ogni limitazione che la legge pone in ordine ai requisiti di eleggibilità - così come pure è previsto dall'art. 51 citato - ha carattere di aperta eccezione, e va calibrata con estrema cautela e sempre in stretta aderenza ai principi costituzionali.

Ora, non può esservi dubbio che coloro che rivestono uffici direttivi nelle U.S.L. detengono una posizione ben diversa dai semplici dipendenti o convenzionati, e che, pertanto, correttamente il legislatore ha ritenuto di ravvisare soltanto nei confronti dei primi la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato. Si

tratta di un requisito di tipo negativo che, proprio per essere stato previsto esclusivamente nei confronti di coloro che si trovano ai vertici della struttura, rispetta il principio di razionalità tanto sotto il profilo dell'art. 3 quanto sotto quello previsto nell'art. 97 Cost.

Né alcun contributo a una diversa soluzione può venire dal riferimento all'ipotesi di cui al n. 7 dello stesso art. 2 in esame, espresso dalla difesa nella discussione orale.

In quest'ultimo caso, infatti, si tratta dei diretti dipendenti degli enti, che aspirano a diventarne amministratori: posizione questa che il legislatore ha correttamente valutato ben diversa da quella di coloro che dipendono soltanto da una struttura operativa dell'ente, ma non dall'ente.

3. - I ricorrenti nelle loro scritture - così come negli atti introduttivi innanzi al giudice a quo - hanno fatto riferimento alternativamente anche ad una possibile "incompatibilità", che peraltro il giudice non ha direttamente enunciato nella questione proposta, se non - come s'è detto - attraverso l'accorpamento delle cause che starebbero alla base della ratio di ineleggibilità.

Sta di fatto che una causa d'incompatibilità (non, dunque, d'ineleggibilità) è effettivamente prevista dalla legge in esame nel n. 2 dell'art. 8 anche per il sindaco e gli assessori del comune che - come nella specie - concorrono a costituire l'unità sanitaria locale da cui dipendono o con cui sono convenzionati.

Vero è che la legge limita l'incompatibilità ai comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti: requisito negativo che non è ravvisabile nella specie. D'altra parte, il n. 2 dell'art. 8 della legge non è stato espressamente impugnato dall'ordinanza di rimessione, né è possibile desumerne l'impugnazione dal già respinto accomunamento di cause accennato nella motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 n. 8 della l. 23 aprile 1981 n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), sollevata dal Tribunale di Lecce con ordinanza 16 novembre 1987 in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, piazza della Consulta il 26 ottobre 1988.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

*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.*