CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/1990** (ECLI:IT:COST:1990:53)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **28/11/1989**; Decisione del **31/01/1990**
Deposito del **02/02/1990**; Pubblicazione in G. U. **14/02/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15468 15469 15470**
Atti decisi:

N. 53

SENTENZA 31 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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 Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, 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 6 aprile 1989 dalla Corte d'Appello di Lecce nel procedimento civile vertente tra, Guido Paolo e Sabato Giovanni, iscritta al n. 270 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23 prima serie speciale dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione di Guido Paolo e di Sabato Giovanni nonché l'atto di intervento

del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 28 novembre 1989 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'avv.Giovanni Pellegrino per Guido Paolo, l'avv. Oronzo Rampino per Sabato Giovanni e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza in data 6 aprile 1989 (n. 270/89) la Sezione elettorale della Corte d'Appello di Lecce ha sollevato, nel corso del procedimento civile tra Paolo Guido e Giovanni Sabato, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma quarto, 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), nella parte in cui non prevede la esclusione, ai fini dell'eleggibilità del farmacista, dei prossimi congiunti del farmacista stesso dalla categoria dei possibili sostituti nella conduzione della farmacia.

Rileva il giudice a quo che la norma impugnata, nel prevedere che ai titolari di farmacia non si applicano le cause di ineleggibilità di cui al comma primo, n. 9 del predetto art. 2 della legge n. 154/81, ove gli stessi "richiedano la sostituzione, per la durata del mandato, con altro farmacista iscritto all'ordine dei farmacisti nella conduzione professionale ed economica della farmacia" non esclude dalla categoria dei potenziali sostituti i prossimi congiunti: la mancanza di tale esclusione verrebbe, peraltro, a realizzare quel pericolo della captatio voti che la norma in esame vorrebbe, invece, evitare. Da qui la lamentata violazione degli artt. 3 e 51 Cost., che sanciscono una condizione di eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo: violazione che si verrebbe a collegare all'ingiustificato privilegio attribuito ai farmacisti rispetto alle altre categorie professionali indicate dai n.1 e ss. dello stesso articolo, cui il legislatore non permette di farsi sostituire con dei prossimi congiunti.

2. - Ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, al fine di sostenere l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

Quanto all'inammissibilità viene sottolineato come il giudice a quo abbia omesso ogni motivazione in ordine alla rilevanza, mentre dal contesto dell'ordinanza non emergerebbe alcun elemento che valga a ricostruire in qualche modo i termini della controversia.

In punto di merito si rileva che la questione sollevata, ove fosse spinta alle logiche conseguenze, implicherebbe in realtà un divieto generale di sostituzione, e quindi la negazione dell'elettorato passivo per tutta la categoria dei farmacisti: poiché a ben vedere non solo il congiunto, ma anche il sostituto "estraneo" potrebbe avere interesse (onde assicurarsi la sostituzione per tutta la durata del mandato) ad incidere sull'orientamento elettorale della clientela in favore del sostituito.

Inoltre, la possibilità per il congiunto-sostituto di influenzare la propria clientela - e quindi di condizionare la libertà del voto - non sarebbe in realtà così elevata da giustificare la restrizione di altri diritti costituzionali, quali la libertà di lavoro e di iniziativa economica (del congiunto e del farmacista) e quale soprattutto il diritto di elettorato passivo. E ciò, in primo luogo, perché il cliente non avrebbe in nessun caso legami così stretti con la farmacia e il suo titolare da impedirgli di rivolgersi ad un altro esercizio; in secondo luogo, perché le pressioni esercitabili dal farmacista, al di fuori di ipotesi estreme di rilevanza penale, non sarebbero dissimili da quelle che qualunque altro professionista o artigiano può essere in grado di

esercitare sulla propria clientela.

In definitiva, nel caso in esame, saremmo in presenza di una situazione di fatto inidonea a giustificare una restrizione alla regola costituzionale che garantisce a tutti i cittadini il diritto di elettorato passivo.

3. - Si sono costituite in giudizio le parti del processo a quo, per sostenere rispettivamente la fondatezza e l'infondatezza della questione.

La difesa di Paolo Guido rileva, in particolare, che vera e propria sostituzione, ai fini dell'eleggibilità del farmacista, potrebbe considerarsi solo quella legata alla cessione temporanea dell'impresa, comportante il trasferimento, in capo al sostituto, di ogni rapporto economico relativo alla farmacia; poiché solo in tale ipotesi verrebbe meno il pericolo di captatio voti che la legge vuole evitare.

La difesa di Giovanni Sabato sottolinea, invece, prevalentemente il fatto che la disciplina adottata dalla legge nei confronti del farmacista, lungi dal favorirlo rispetto ad altre categorie, appare di estremo rigore, venendosi a fondare su di una concezione superata dal rapporto tra questi e l'assistito, rapporto che in realtà non sarebbe affatto diverso da quello intercorrente tra un qualsiasi commerciante e il suo cliente.

Considerato in diritto

1. - L'ordinanza della Corte di Appello di Lecce (Sezione elettorale) contesta la legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, della legge 21 aprile 1981 n. 154, "nella parte in cui non prevede la esclusione dei prossimi congiunti del farmacista eleggibile dalla categoria dei farmacisti sostituti nella conduzione della farmacia". In proposito va ricordato che l'art. 2, primo comma, n. 9 della stessa legge dichiara ineleggibili a consiglieri comunali "i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate o le ricomprende o dei Comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate"; mentre il quarto comma dello stesso articolo (norma impugnata) prevede che tali cause di ineleggibilità "non si applicano ai titolari di farmacia che, ai sensi dell'art. 11 della legge 2 aprile 1968 n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), richiedano la sostituzione, per la durata del mandato, con altro farmacista iscritto all'ordine dei farmacisti, nella conduzione professionale ed economica della farmacia".

Ad avviso del giudice remittente quest'ultima norma, consentendo al farmacista convenzionato aspirante all'elezione comunale di farsi sostituire nella conduzione della farmacia anche da un prossimo congiunto, sarebbe tale da determinare una ingiustificata posizione di favore soltanto per i farmacisti, che, attraverso la propria sostituzione nella conduzione della farmacia con un prossimo congiunto, sarebbero pur sempre in grado di usare la gestione dell'azienda per realizzare quella captatio voti che la legge ha inteso invece evitare e che viene d'altro canto rigorosamente impedita alle altre categorie professionali contemplate nell'art. 2 della legge n. 154/81.

Da qui l'asserita violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

2. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata dall'Avvocatura dello Stato per difetto di motivazione sulla rilevanza. Tale eccezione non può essere accolta.

Se è vero, infatti, che l'ordinanza di rimessione si limita semplicemente ad affermare la rilevanza della questione senza addurre altri argomenti, è anche vero che, nella specie, la stessa natura del giudizio a quo, quale risulta dal contenuto del petitum ad esso collegato, è tale da giustificare la rilevanza della questione, anche indipendentemente dallo svolgimento di una motivazione specifica.

L'ordinanza in esame è stata, infatti, adottata nell'ambito di una controversia elettorale promossa da un elettore per affermare l'ineleggibilità a consigliere comunale di un candidato, in quanto titolare di una farmacia convenzionata con l'unità sanitaria locale corrispondente al Comune di elezione e sostituito nella conduzione della farmacia, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 474 del 1968, dalla propria madre.

Rispetto ai termini di tale controversia - interamente rispecchiati nei contenuti della disposizione impugnata - la rilevanza emerge, dunque, ictu oculi, dal momento che la questione è stata prospettata nei confronti di una norma che assorbe l'intero contenuto della controversia, in quanto diretta a consentire la sostituzione del farmacista e, di conseguenza, il superamento di quella causa di ineleggibilità che, nel giudizio a quo, è stata fatta valere dall'attore come unica domanda.

3. - Nel merito, la questione si presenta infondata.

La norma impugnata risulta diretta a favorire l'elettorato passivo nei consigli comunali di una particolare categoria professionale (farmacisti), attraverso l'esclusione dell'operatività della causa di ineleggibilità di cui all'art. 2, primo comma, n. 9 della legge 154/81, ineleggibilità che viene superata mediante il ricorso ad un istituto (sostituzione temporanea del farmacista), suscettibile di eliminare il rischio cui l'ineleggibilità in questione risulta correlata. Scopo della questione sollevata è, invece, quello di ridurre la portata dell'esclusione sottraendo dalla sua applicabilità i farmacisti che si facciano sostituire da un prossimo congiunto: con la conseguenza di ampliare l'ambito delle cause di ineleggibilità attualmente operanti nei confronti della stessa categoria professionale.

La questione, nei termini in cui è formulata, offre, pertanto, l'opportunità di richiamare un indirizzo della giurisprudenza costituzionale da tempo consolidato, secondo cui "le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate" (sent. 46/1989), con la conseguenza che il precetto espresso nell'art. 51, primo comma, Cost. deve ottenere "la più ampia estensione applicativa compatibilmente con la duplice finalità di garantire lo svolgimento della competizione elettorale in condizioni di eguaglianza tra i candidati e di assicurare la autenticità o genuinità del voto" (sent. 171/84 e, nello stesso senso, sentt. n. 162/85; 43/87; 235/88; 1020/88; 510/89).

Nella specie, né l'una né l'altra di tali finalità può ritenersi compromessa dal contenuto della norma impugnata, ove la stessa venga applicata nella sua accezione più lata, così da ricomprendere, nella categoria dei sostituti, anche i prossimi congiunti del farmacista sostituito ai sensi dell'art. 11 della legge 2 aprile 1968 n. 475.

4. - In primo luogo, l'art. 2, quarto comma, della legge n. 154 non è tale da realizzare una lesione del principio di eguaglianza di cui agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., con riferimento alla mancata previsione di un beneficio analogo a quello previsto dalla norma impugnata a favore delle altre categorie professionali richiamate nello stesso art. 2.

Basti solo rilevare che la "sostituzione temporanea" di cui all'art. 11 della legge n. 475 del 1968 si presenta come istituto del tutto peculiare, previsto per la sola categoria dei farmacisti,

in relazione alle connotazioni speciali, che vengono a caratterizzare tale professione e l'esercizio della relativa attività. Nei confronti delle altre categorie professionali richiamate con riferimento alle cause di ineleggibilità di cui all'art. 2 della legge n. 154 non solo non sussiste - come lamenta il giudice a quo il beneficio della sostituzione mediante un congiunto prossimo previsto per la categoria dei farmacisti, ma non può neppure configurarsi l'operatività di un procedimento quale quello della sostituzione temporanea, stante l'assenza, per tali categorie, di condizioni di lavoro per qualche aspetto equiparabili a quelle proprie dell'esercizio farmaceutico.

L'infondatezza della censura prospettata con riferimento al principio di eguaglianza va, dunque, affermata stante la specificità della disciplina dell'impresa farmaceutica e l'inesistenza, nell'ambito della legge n. 154/81, di categorie professionali comparabili, ai fini dell'applicabilità della causa di esclusione dell'ineleggibilità di cui all'art. 2, quarto comma, della stessa legge, a quella dei farmacisti.

5. - Ma neppure il diverso fine della preservazione della libertà e della genuinità del voto può risultare compromesso dalla disposizione di cui è causa, ove la stessa venga applicata nel senso di ricomprendere nella categoria dei sostituti del farmacista eleggibile anche i prossimi congiunti.

In proposito va rilevato che la sostituzione temporanea del farmacista per i casi di chiamata a funzioni pubbliche elettive, prevista dall'art. 11 della legge n. 475/68 (e ulteriormente disciplinata dall'art. 14 del regolamento esecutivo di cui al d.P.R. 21 agosto 1971 n. 1275), oltre a richiedere il possesso da parte del sostituto del titolo professionale di farmacista, impone anche allo stesso di provvedere "personalmente" alla conduzione professionale ed economica della farmacia: di talché resta escluso il rischio che il farmacista sostituito aspirante all'elezione possa utilizzare la gestione dell'azienda farmaceutica in funzione del conseguimento di vantaggi elettorali o in modo da condizionare la genuinità del voto.

La censura risulterebbe, d'altro canto, infondata anche nell'ipotesi in cui si volesse individuare la ratio della norma impugnata non tanto - come ritiene l'ordinanza di rimessione - nell'esigenza di eliminare un rischio di captatio voti, quanto - secondo un diverso orientamento espresso in sede dottrinale - nell'esigenza di superare il potenziale conflitto di interessi suscettibile di determinarsi tra la posizione del titolare della farmacia convenzionata e la funzione dell'eletto nell'organo (Consiglio comunale) da cui deriva l'ente convenzionante (U.S.L.). Anche con riferimento a questa seconda ipotesi, infatti, il rischio che, attraverso la previsione dell'ineleggibilità, si intenderebbe evitare risulterebbe pur sempre eliminato dalla sostituzione temporanea, ove si consideri che tale istituto - come recitano espressamente la norma impugnata e l'art.11 della legge n. 475 del 1968 - comporta la conduzione non solo "professionale", ma anche "economica" della farmacia da parte del sostituto.

La scissione che, in questo caso, la legge prevede tra titolarità della farmacia (conservata al sostituito) e la conduzione dell'azienda (affidata al sostituto, con conseguente piena assunzione da parte dello stesso delle responsabilità, oltre che professionali, patrimoniali relative all'azienda) è tale da ovviare anche al rischio del conflitto di interessi cui sopra si accennava.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, della legge 23 aprile 1981 n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), sollevata, con riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dalla Corte di Appello (Sezione elettorale) di Lecce con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 gennaio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1990.

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.