CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **97/1991** (ECLI:IT:COST:1991:97)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **29/01/1991**; Decisione del **25/02/1991**
Deposito del **02/03/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/03/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17001 17002**
Atti decisi:

N. 97

SENTENZA 25 FEBBRAIO-2 MARZO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Ettore GALLO; Giudici: dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe Borzellino, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, n. 12, 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 26 febbraio 1990 dal Tribunale di Roma nel procedimento vertente tra Portoghesi Paolo e Amato Antonio Filippo ed altri, iscritta al n. 666 del registro ordinanza 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione di Amato Antonio Filippo, di Portoghesi Paolo e del Sindaco di

Roma, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 1991 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi gli avvocati Giuseppe Guarino e Sergio Panunzio per Portoghesi Paolo; Giuseppe Abbamonte e Giulio Correale per Amato Antonio Filippo; Antonio Delfini per il Sindaco di Roma e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da Paolo Portoghesi, eletto al consiglio comunale di Roma nelle elezioni dell'ottobre 1989, perché fosse dichiarata l'illegittimità della deliberazione con la quale era stata dichiarata la sua decadenza della carica in quanto ineleggibile, perché consigliere comunale in carica di Calcata, in provincia di Viterbo, l'adito Tribunale di Roma, con ordinanza emessa il 26 febbraio 1990, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2, primo comma, n. 12, della l. 23 aprile 1981, n. 154, recante "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 prevede come causa di ineleggibilità a consigliere comunale la qualità di consigliere comunale in carica in altro comune".

L'autorità remittente osserva, in punto di rilevanza, che il ricorso potrebbe trovare accoglimento solo nel caso in cui fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

Premesso che l'ineleggibilità è tradizionalmente correlata ad un triplice ordine di situazioni: 1) quelle idonee ad indurre un'inopportuna influenza sulla volontà degli elettori; 2) quelle integrate da conflitto di funzioni; 3) quelle comportanti un possibile conflitto di interessi, il giudice remittente osserva che l'ipotesi in esame è estranea a quest'ultimo gruppo, mentre il secondo è costruito dalla legge n. 154 del 1981 come causa di incompatibilità (art. 4, secondo comma: le cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale sono incompatibili rispettivamente con quelle di consigliere regionale di altra regione, di consigliere provinciale di altra provincia, di consigliere circoscrizionale di altra circoscrizione) e che in ogni caso è consentita (art. 7, secondo comma) la contemporanea candidatura a due consigli comunali, il che evidenzia come il legislatore abbia inteso evitare restrizioni al diritto di elettorato passivo.

Ora, ad avviso del giudice a quo, qualora la ratio delle norme fosse quella di evitare un conflitto di funzioni (secondo gruppo) o un possibile conflitto di interessi (terzo gruppo), apparirebbe del tutto irragionevole aver consentito la doppia candidatura e la doppia elezione allorché le operazioni elettorali siano contemporanee ed avere, invece, inibito l'una e l'altra allorché ad un consiglio si sia stati già eletti, con conseguente palese violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

Ove, invece, si volesse individuare la ragione giustificativa della causa di ineleggibilità costituita dalla qualità di consigliere comunale in carica nella esigenza di evitare la captatio benevolentiae sugli elettori del consiglio comunale, la norma neppure si sottrarrebbe al dubbo di incostituzionalità.

Rileva il Tribunale che, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte - secondo cui le cause di ineleggibilità devono rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico

interesse cui sono preordinate (sentt. nn. 46 del 1969, 58 del 1972, 5 del 1978), ed ogni limite che il legislatore pone in ordine ai requisiti di eleggibilità ha carattere di eccezione e va calibrato con estrema cautela in stretta aderenza ai princìpi costituzionali (sent. n. 1020 del 1988) -, non pare che un consigliere comunale in carica possa esercitare sugli elettori di un altro comune una influenza tale da incidere sulle loro scelte elettorali al punto da giustificare la prevista ineleggibilità. In ogni caso, prosegue il giudice a quo, non può influire sulle scelte elettorali più di un consigliere regionale o provinciale in carica, anche nelle regioni o province nel cui territorio il comune sia compreso (con conseguente parziale coincidenza del corpo elettorale), o più di un membro del Parlamento, un ministro o un sottosegretario, per nessuno dei quali l'ineleggibilità è prevista.

Tanto evidente è la contraddittorietà, sul punto, della disciplina in vigore che, conclude il Tribunale di Roma, la disposizione denunciata non può che essere il risultato di un difetto di coordinamento, in sede redigente, tra gli artt. 2, 4 e 7 della legge n. 154 del 1981.

2. - Davanti a questa Corte si è costituito Paolo Portoghesi, ricorrente nel giudizio a quo, concludendo per l'accoglimento della questione sollevata.

Aderendo alla linea argomentativa dell'ordinanza di rimessione, nell'atto difensivo si sottolinea come, secondo il fermo indirizzo di questa Corte, il principio stabilito dall'art. 51 Cost. vuole che l'eleggibilità sia la regola e l'ineleggibilità l'eccezione, sicché le cause di ineleggibilità debbono contenersi nei limiti di quanto sia indispensabile per garantire la autenticità della competizione elettorale, evitando la possibilità di captatio benevolentiae e, quindi, di inquinamento delle elezioni.

Quando invece, come nella specie, una causa di ineleggibilità sia stabilita in modo arbitrario - perché non si può ragionevolmente ritenere vi sia pericolo per la regolarità delle elezioni e l'ipotesi non è riconducibile ad un fondamento razionale obiettivamente riconoscibile - risultano violati i limiti posti dalle norme costituzionali.

Nel caso in esame, nessuna influenza può avere l'appartenenza al Consiglio comunale di un comune di 900 abitanti, come Calcata, che è compreso in altra provincia, per la elezione a consigliere di un comune con più di tre milioni di abitanti.

La difesa del Portoghesi sottolinea infine l'incongruenza di una normativa che consente l'eleggibilità al consiglio comunale, certamente legittima, di ministri in carica - come è avvenuto per quello delle poste e telecomunicazioni e quello del turismo e spettacolo al comune di Roma - e non quella del consigliere comunale di un minuscolo e sconosciuto comune di altra provincia.

3. - Nel giudizio si è altresì costituito Filippo Antonio Amato, resistente nel giudizio a quo, cui era stato attribuito il seggio, a seguito della decadenza del Portoghesi, in quanto primo dei non eletti nella stessa lista, ed ha concluso per la manifesta infondatezza della questione.

Ad avviso della difesa dell'Amato, la ratio della norma a torto censurata va rinvenuta nella "potenzialità di conflitti di interessi fra comuni".

Quanto all'incidenza in fatto delle due situazioni poste a confronto dal giudice a quo, più che la captatio benevolentiae che può derivare dall'essere già consigliere in carica, la difesa della parte privata sottolinea il pericolo che il consigliere in carica trascuri l'amministrazione del comune cui appartiene per dedicarsi alla preparazione della elezione in altro comune, ed individua così lo scopo della norma censurata nel garantire la continuità e la effettività dell'esercizio della funzione pubblica.

Nell'atto difensivo, poi, si sottolinea che, nell'ipotesi in cui si espungesse la norma denunciata dal sistema, si consentirebbe la permanenza di una stessa persona in due consigli

comunali qualora non venisse promossa azione giudiziaria.

La difesa dell'Amato si sofferma infine sul carattere "sanzionatorio" della dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere comunale, all'esito di un procedimento garantito, con riferimento alla tesi, sostenuta dal ricorrente dinanzi al giudice a quo, secondo cui la mancata partecipazione all'attività del consiglio comunale di Calcata doveva far ritenere decaduto il consigliere dalla carica.

4. - Dinanzi a questa Corte si è costituito il Sindaco di Roma, resistente nel giudizio a quo, quale Presidente del Consiglio comunale, nella persona di Franco Carraro, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata ovvero infondata.

La difesa del Comune di Roma contesta in primo luogo l'iter logico seguito nell'ordinanza di rimessione, sottolineando come vengono posti criteri guida, cui tradizionalmente sarebbero legate le ipotesi di ineleggibilità, non corrispondenti a norme di diritto positivo.

Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., premesso che "l'irragionevolezza di una norma non è di per sé un elemento che concreti la sua illegittimità costituzionale", si sottolinea la disomogeneità delle situazioni assunte a tertium comparationis rispetto a quella regolata dalla norma denunciata.

In ordine al pericolo della inopportuna influenza che un consigliere comunale in carica potrebbe esercitare sugli elettori del secondo consiglio, pericolo escluso dal giudice remittente, ma ravvisato in qualche misura nell'ipotesi di candidatura ad un consiglio comunale di un membro del Parlamento, di un ministro o di un sottosegretario di Stato, o di un consigliere regionale o provinciale in carica, la difesa del Comune di Roma contesta l'assunto, rilevando come il consigliere comunale in carica, operando nello "stesso ambito in cui opera ed opererà il consiglio comunale per il quale concorre", ha molte più possibilità di influenza degli altri soggetti cui si è fatto cenno, i quali "non influiscono in ragione della carica più di quanto non influisca una personalità della politica o della cultura, anche se non ricopre alcuna carica.

Infine, sulla possibilità di conflitti di interessi, osserva come essa sussista tra comuni, anche se territorialmente distanti, più che tra Stato, regione o provincia da una parte, e comune dall'altra.

5. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura, rilevando la peculiarità del caso previsto dall'art. 2, n. 12, della legge n. 154 del 1981, osserva anzitutto come la ratio della norma vada ricercata in una pluralità di motivi che, accanto all'intento di evitare influenze sugli elettori, comprende anche la finalità di evitare che si determinino conflitti di interessi o di funzioni, con conseguente compromissione, oltre che dell'art. 51, degli artt. 48 e 97 Cost., in quanto certamente "non gioverebbe all'efficienza dell'attività pubblica la coesistenza di incarichi elettivi in luoghi anche molto distanti ed in situazioni locali difformi".

In ipotesi, come quella considerata, "potenzialmente plurioffensive dell'ordinamento costituzionale", prosegue l'Avvocatura, richiamando anche un'autorevole posizione espressa in dottrina, "non è possibile in radice un raffronto con altre situazioni" diversamente disciplinate, "proprio perché si tratta di posizioni con differenti sfaccettature".

Sottolineata la difformità fra il caso previsto dalla norma denunciata ed uno dei tertia utilizzati dal giudice a quo (la candidatura contemporanea in due comuni), viene esclusa la violazione del principio di eguaglianza e, ricordato che la regola della generalità del diritto elettorale passivo va contemperata con principi costituzionali come quello della legalità, imparzialità e buon andamento della p.a. e come quello dell'autonomia e della funzionalità

degli enti locali, viene esclusa la violazione dell'art. 51 Cost., affermandosi "la concreta impraticabilità di plurimi incarichi elettivi in luoghi distanti e in situazioni locali difformi.

6. - In prossimità dell'udienza ha depositato memoria Paolo Portoghesi, ricorrente nel giudizio a quo, insistendo per la fondatezza della questione.

Richiamando i lavori preparatori della legge n. 154 del 1981, la difesa del Portoghesi rileva come il legislatore abbia inteso distinguere più rigorosamente tra ineleggibilità ed incompatibilità, riconducendo alla prima figura le situazioni in grado di influire sulla competizione elettorale, ed alla seconda quelle in cui vi è possibilità di creare commistioni o conflitti di interesse, non mancando poi di osservare come tale distinzione abbia trovato il conforto della giurisprudenza della Cassazione.

Tutte le ipotesi previste dall'art. 2 sono nel contempo casi di incompatibilità - in quanto situazioni inconciliabili con le funzioni connesse al mandato elettorale - e di ineleggibilità, perché ritenute idonee a determinare anche la captatio benevolentiae degli elettori, di talché, in relazione ad esse, è possibile esercitare tanto l'azione di incompatibilità che quella di ineleggibilità.

Alla luce di quanto detto, però, tale seconda azione è diretta soltanto a far riconoscere la sussistenza di situazioni idonee ad influire sul regolare svolgimento dei comizi elettorali e sulla volontà degli elettori.

Oggetto del giudizio di questa Corte è quindi valutare se "un consigliere comunale in carica possa esercitare sugli elettori di altro comune una captatio benevolentiae ovvero indurre negli stessi un metus potestatis sulle scelte del corpo elettorale da giustificare la prevista ineleggibilità".

7. - Ha altresì depositato memoria Antonio Filippo Amato deducendo preliminarmente di aver presentato al Tribunale di Roma, dopo la rimessione degli atti a questa Corte, un'istanza di revoca dell'ordinanza, in quanto erano sopravvenuti documenti in forza dei quali veniva meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Da certificazione della Commissione elettorale circondariale - allegata alla memoria - risulta infatti che il Portoghesi non aveva presentato, per l'elezione per cui è giudizio, l'accettazione della candidatura, come prescritto dagli artt. 32, commi nono e decimo, e 33, primo comma, lett. c) del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, avendola invece presentata per l'elezione al consiglio circoscrizionale. Ciò, ad avviso della difesa del Sindaco, avrebbe fatto venir meno nel Portoghesi la legittimazione a proporre ricorso avverso la declaratoria della sua decadenza, per difetto del "presupposto richiesto per la sua inclusione nelle liste dei candidati".

L'istanza era stata restituita dalla cancelleria del giudice a quo in quanto l'intero fascicolo di causa era stato rimesso a questa Corte.

La documentazione prodotta, tuttavia, può nel presente giudizio - secondo la difesa dell'Amato - condurre ad una pronuncia di inammissibilità ovvero alla restituzione degli atti all'autorità remittente per un nuovo esame della questione.

Nel merito, illustrando le eccezioni già svolte, insiste per l'infondatezza della questione, sottolineando, tra l'altro, come la limitazione in parola all'eleggibilità ad uno degli enti considerati dalla norma denunciata è giustificata dalla necessità dell'effettività della rappresentanza, pregiudicata, per più enti dello stesso livello, dalla omogeneità della natura dei relativi impegni di carica.

In altri termini, la norma censurata intende tutelare "l'eguale diritto di tutte le comunità ad

essere rappresentate ed amministrate".

8. - Ha altresì depositato memoria il Sindaco di Roma, associandosi in primo luogo all'eccezione di inammissibilità, a seguito delle produzioni documentali cui si è fatto cenno, formulata dalla difesa dell'Amato.

In proposito, fa presente che quest'ultimo ha avanzato al Consiglio comunale di Roma, il 17 maggio 1990, istanza di annullamento in parte qua della deliberazione consiliare che dichiarava decaduto il Portoghesi, indicando un nuovo motivo di nullità della elezione nella mancanza di accettazione della candidatura, sottolineando l'inammissibilità e l'ininfluenza della questione di legittimità sollevata.

Nel merito, illustrando ulteriormente i rilievi svolti nella precedente difesa, anche confrontando la disciplina censurata con quella previgente, e rilevando, sulla scorta di richiami ai lavori preparatori, che scopo delle affermate ineleggibilità ed incompatibilità orizzontali fra cariche analoghe è "favorire un sempre maggior impegno nell'espletamento del mandato", insiste per la manifesta infondatezza ovvero infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. - Nel giudizio di impugnazione, promosso da un candidato eletto, contro la deliberazione del Consiglio comunale di Roma, con la quale non era stata convalidata la sua elezione, è stata sollevata questione di legittimità, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dell'art. 2, primo comma, n. 12 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), vale a dire della norma che sancisce l'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale (provinciale, regionale) di chi rivesta quella di consigliere comunale (provinciale, regionale) presso altro Comune (o altra Provincia o Regione).

2. - Secondo il giudice a quo le ragioni per le quali è sancita l'ineleggibilità vanno ricondotte a una delle seguenti:

1) possibilità di inquinamento delle scelte elettorali mediante influenze esercitabili sugli elettori (captatio benevolentiae, metus potestatis) da parte di candidati già investiti di date cariche o posizioni privilegiate;

2) possibilità di scorretto esercizio, da parte di candidati una volta eletti, delle funzioni che essi sono chiamati a svolgere: a) per conflitto tra funzioni, in ragione della difficoltà materiale derivante dal contemporaneo esercizio di altre funzioni o attività da essi svolte anche se in relazione a queste non sia ipotizzabile un conflitto di interessi; b) per conflitti di interessi, in ragione della mancata garanzia di imparzialità derivante dal contemporaneo esercizio di altre funzioni o attività da essi svolte in relazione alle quali tale conflitto sia invece ipotizzabile.

Secondo il detto giudice, relativamente all'ineleggibilità in questione le ipotesi di cui al n. 2 sarebbero escluse: quella sub b) da ciò, che non è configurabile in relazione alla carica elettiva già coperta un conflitto di interessi; quella sub a) da ciò che tale ipotesi è costruita come causa di incompatibilità dall'art. 4, secondo comma, della legge n. 154, e da ciò che l'art. 7, secondo comma, della stessa legge ammette la contemporanea candidatura a due consigli comunali. Residuerebbe l'ipotesi sub a). Ma sotto tale profilo, sempre secondo il giudice a quo, la norma impugnata apparirebbe irragionevole, non vedendosi come il sospetto di esercitare indebite influenze sulla volontà degli elettori possa prender corpo, nel caso di elezioni comunali, a

carico di chi già ricopra la carica di membro di altro consiglio comunale (nel caso di elezioni provinciali, quella di membro di altro consiglio provinciale; nel caso di elezioni regionali, quella di membro di altro consiglio regionale: "ineleggibilità orizzontale") e non anche a carico di chi ricopra quella di membro di una delle due Camere, o di Ministro, o di Sottosegretario di Stato o quella di membro di consiglio provinciale o regionale (nonostante le non minori possibilità per chi la copre di esercitare influenze sulle scelte elettorali, tanto più quando si tratti di consiglio della regione o della provincia nel cui territorio è compreso il Comune della cui elezione si tratta).

3. - Va disattesa anzitutto l'eccezione di inammissibilità della questione, - sollevata dal candidato eletto subentrato al candidato eletto la cui elezione non era stata convalidata - per asserita mancanza di legittimazione di quest'ultimo ad impugnare il diniego di convalida promuovendo il giudizio a quo, a causa di asserita mancanza di accettazione da parte sua della candidatura ai sensi dell'art. 32, nono comma, n. 2 del Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

Ciò in quanto la mancanza di legittimazione a promuovere il giudizio a quo è materia di eccezione opponibile soltanto in tale giudizio.

4. - La questione non è fondata.

Il giudice a quo sembra rifarsi, nel tracciare la distinzione fra impedimenti ostativi alla libertà e genuinità della scelta elettorale e impedimenti ostativi al corretto esercizio delle funzioni che l'eletto è chiamato a svolgere, a elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 45, 129 del 1977, 162 del 1985: tutte pronunciate in riferimento a leggi elettorali diversa da quella n. 154 del 1981). Egli mostra di assumere come frutto di tali elaborazioni l'affermazione che, stante la forza e generalità del principio, espresso dall'art. 51, primo comma, della Costituzione, secondo il quale l'accesso alle cariche pubbliche è aperto a tutti i cittadini, le previsioni da parte della legge, che pur vi è abilitata dallo stesso precetto costituzionale, delle limitazioni all'accesso - particolarmente di quelle più gravi, consistenti nella ineleggibilità dei soggetti portatori di posizioni ritenute dalla legge come suscettive di dar luogo alle dette indebite influenze, - vanno verificate nella loro ragionevolezza. E mostra di intendere la verifica come diretta a stabilire, ancor prima che se siano ipotizzabili le esigenze cui si connettono le limitazioni e se queste siano strumento congruo alla tutela di quelle, se, alla luce del costume storicamente invalso o della situazione socio-economica maturata, le posizioni ritenute tali dalla legge siano realmente suscettive delle temute influenze. Ovvero il controllo se lo siano comunque più di altre posizioni, in relazione alle quali la legge non prevede limitazioni al diritto di elettorato passivo, o ne prevede meno gravi, quali ad esempio l'incompatibilità fra posizione preesistente e nuova carica elettiva, con la conseguente possibilità per il portatore di sperimentare il cimento elettorale e di optare successivamente, in caso di sua elezione, fra l'una e l'altra.

Peraltro non è necessario indugiare in relazione alla legge n. 154 del 1981 sulla problematica concernente la cennata distinzione e la necessità o no di differenziare nettamente il regime della limitazione all'accesso alle cariche pubbliche (ineleggibilità o incompatibilità) a seconda che ricorrano impedimenti dell'una o dell'altra categoria. E ciò a prescindere dalla considerazione che, malgrado i richiami alla distinzione stessa contenuti nei lavori preparatori, la legge in parola da un lato mostra di non attribuire eccessiva rilevanza alle indebite influenze sulla libertà dell'elettore quando ammette che la maggior parte delle cause di ineleggibilità derivanti da cariche coperte possa cessare per "aspettativa" (cioè temporaneamente), dall'altro mostra di attenuare le differenze fra i due tipi di impedimenti nonché quelle fra il regime delle cause di ineleggibilità e quello delle cause di incompatibilità, quando ammette che le prime possano cessare al momento della presentazione delle candidature anziché, come secondo altre leggi elettorali (quali il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 in materia di elezioni politiche, e già

la L. 17 febbraio 1968, n. 108 in materia di elezioni regionali) a un momento anteriore.

Ed è del pari superfluo indugiare sulla validità degli argomenti specificamente addotti dal giudice a quo per mettere in dubbio la ragionevolezza della ineleggibilità di cui si tratta in quanto riferita alla garanzia della libertà della scelta elettorale, perché il fondamento dell'ineleggibilità stessa è diverso da quello così individuato dal detto giudice e dagli altri sopra enunciati. Esso va infatti rinvenuto nel principio, introdotto con l'art. 20, nono comma, del d. legisl. luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, agli albori della rinascita democratica del nostro Paese, secondo il quale un soggetto non può far parte di più assemblee rappresentative di altrettante collettività comunali: principio il cui contenuto e la cui forza rendono comprensibili e giustificate quelle che il giudice a quo ritiene discrasie o segni di irragionevolezza.

5. - Il detto principio - ora ripreso, esteso alle assemblee rappresentative provinciali e regionali, e articolato con riferimento a varie fasi o vicende del procedimento elettorale, dalla norma ora impugnata in combinazione con gli artt. 4 e 7 della stessa legge n. 154 del 1981 - era correlato, nel decreto n. 1 del 1946, a una profonda trasformazione delle amministrazioni comunali.

Si trattava, come chiarito dal titolo di quel decreto, di ricostituire le amministrazioni comunali su base elettiva, e quindi di strutturarle come organi di autogoverno delle collettività locali, abbandonandosi la concezione degli enti locali quali mere articolazioni amministrative di uno Stato fortemente unitario, ed anzi autoritario e accentratore.

Si trattava altresì di superare l'idea, connessa all'originario collegamento della rappresentanza con la contribuzione, che gli organi degli enti locali siano investiti sostanzialmente della tutela degli interessi patrimoniali dei contribuenti, tali per avventura rispetto a più Comuni, e che fino all'introduzione del suffragio universale (di poco anteriore alle ultime elezioni dell'epoca prefascista) di quegli organi erano i soli elettori. E così di approdare alla concezione, cui sospingeva la cennata introduzione del suffragio universale, degli organi di governo delle comunità locali come organi rappresentativi degli interessi generali delle dette comunità viste nell'interezza della popolazione di cui si sostanziano.

Orbene, mentre la contemporanea partecipazione di un soggetto alle assemblee elettive di più Comuni era coerente alla superata idea degli organi dell'amministrazione locale come rappresentativi di interessi di censo, alla nuova concezione è coerente invece che chi di una di tali amministrazioni fa parte si consideri così strettamente legato da doveri e da responsabilità verso la comunità prescelta da non potere partecipare agli organi rappresentativi degli interessi omologhi di altra comunità dello stesso tipo, con l'assunzione di altrettali doveri e responsabilità verso di essa.

Di qui la previsione dell'ineleggibilità di chi sia già membro dell'assemblea rappresentativa di altro ente (art. 2, primo comma, n. 12, L. n. 154 del 1981 e, per i Comuni, art. 20, nono comma, d.lg.lgt. n. 1 del 1946), ineleggibilità che può essere scongiurata solo se la precedente appartenenza ad altra assemblea venga meno per "dimissioni" (cioè definitivamente) prima della presentazione delle candidature (art. 2, terzo comma, L. n. 154 del 1981); di qui il limite che, pur potendo il soggetto porre la propria candidatura a più elezioni che si svolgano contemporaneamente, ciò possa avvenire per due soli Comuni (o Province o Regioni) (artt. 4, secondo comma e 7 della legge n. 154 del 1981 e già, per i Comuni, art. 20, nono comma, d.lg.lgt. n. 1 del 1946); di qui la previsione, per il caso di elezione contemporanea in due Comuni (o Province o Regioni), della incompatibilità fra le due cariche (art. 4, secondo comma, e 7, secondo comma, della legge n. 154 del 1981) e di un procedimento particolarmente rigoroso per quel che riguarda le modalità e i tempi dell'opzione, e addirittura di una presunzione di opzione, per il caso che questa manchi, secondo una regola inspirata evidentemente al criterio della rappresentatività, con l'effetto di escludere o di ridurre al

minimo la possibilità di contemporanea qualità di eletto a far parte di due assemblee rappresentative omogenee.

Certo la previsione dell'ineleggibilità presuppone che il legislatore abbia avvertito con particolare intensità e con particolare rigore l'esigenza di dare attuazione al princìpio della rappresentatività democratica nel governo degli enti locali. Ma ciò si spiega con la primarietà del valore espresso nel princìpio suindicato, valore e princìpio cui del resto si coordina lo stesso diritto di elettorato passivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2, primo comma, n. 12, 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), sollevata dal Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1991.

Il Presidente: GALLO

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1991.

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.