CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **421/1999** (ECLI:IT:COST:1999:421)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **28/09/1999**; Decisione del **27/10/1999**
Deposito del **04/11/1999**; Pubblicazione in G. U. **10/11/1999**
Norme impugnate:
Massime: **25022**
Atti decisi:

N. 421

SENTENZA 27 OTTOBRE-4 NOVEMBRE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, numero 7, 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), promossi con due ordinanze emesse il 27 febbraio 1997 (recte: 1998) dalla Corte d'appello di Torino, iscritte ai nn. 276 e 277 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Visti gli atti di costituzione del comune di Torino nonché gli atti di intervento del

Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 1999 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Donatella Resta per il comune di Torino e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - L'art. 2, primo comma, numero 7, 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) dispone che "non sono eleggibili a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ... i dipendenti della regione, della provincia e del comune per i rispettivi consigli". Investita di appelli avverso due sentenze del tribunale di Torino, che avevano risolto in senso difforme il problema della eleggibilità ad un consiglio circoscrizionale di quella città di dipendenti dello stesso comune, la Corte d'appello di Torino, con due ordinanze del medesimo tenore, emesse il 27 febbraio 1997 (recte: 1998), e pervenute a questa Corte il 2 aprile 1998 (r.o. n. 276 e n. 277 del 1998), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, del citato art. 2, primo comma, numero 7, "nella parte in cui non dispone espressamente la ineleggibilità di un dipendente comunale alla carica di componente di un consiglio circoscrizionale".

La Corte remittente premette che la disposizione impugnata andrebbe interpretata, in quanto eccezionale, secondo stretto diritto, e dovrebbe intendersi nel senso che l'ineleggibilità non si applica ai fini dell'elezione nei consigli circoscrizionali, essendo le circoscrizioni prive di personale dipendente, dal momento che il comune provvede ad assegnare ad esse personale comunale, e non potendo quindi alle medesime riferirsi la menzione dell'elezione "per i rispettivi consigli".

La norma, peraltro, secondo il giudice a quo si porrebbe in conflitto, in primo luogo, con il principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto i dipendenti comunali, assegnati o suscettibili di essere assegnati alle circoscrizioni, verrebbero di fatto ad assumere, ove eletti consiglieri circoscrizionali, la qualità, ad un tempo, di soggetti controllanti e controllati.

In secondo luogo, essa confliggerebbe con gli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto non assicurerebbe, nei confronti dell'amministrazione decentrata esercitata dai consigli circoscrizionali, la separazione fra potere di indirizzo politico e potere di amministrazione che la legge sulle autonomie locali (artt. 51 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142) sancisce in generale e in particolare per i consigli comunali, operando così una irrazionale diversificazione di trattamento in relazione ai soli consigli circoscrizionali.

Infine, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto praticherebbe un trattamento irragionevolmente differenziato fra i dipendenti comunali, sancendo o meno un limite alla loro eleggibilità a seconda che siano eletti al consiglio comunale o ad un consiglio circoscrizionale, benché i poteri di quest'ultimo costituiscano una frazione dei medesimi poteri di cui dispongono i consigli comunali, poteri che spettano in definitiva al comune quale ente autarchico territoriale.

2. - In entrambi i giudizi si è costituito il comune di Torino, parte nei giudizi a quibus chiedendo, in via principale, che la questione sia dichiarata inammissibile per irrilevanza, atteso che la disposizione impugnata prevederebbe in realtà l'ineleggibilità del dipendente

comunale anche per i consigli circoscrizionali del medesimo comune; in via subordinata, che la disposizione impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

La parte sostiene anzitutto che la interpretazione da essa proposta troverebbe conferma dalla considerazione che la circoscrizione non è un ente a sé stante, ma un'articolazione territoriale del comune, e che in conseguenza di tale connotazione essa non ha dipendenti propri, ma utilizza quelli comunali. La disposizione legislativa in esame avrebbe tenuto conto che nei comuni i "rispettivi consigli" potrebbero essere più d'uno, aggiungendosi al consiglio comunale i consigli circoscrizionali, considerati anch'essi organi rappresentativi della comunità di cui il comune è l'ente esponenziale.

In subordine, ove non dovesse accogliersi questa interpretazione, la parte chiede che la norma censurata sia dichiarata incostituzionale, per i motivi dedotti dalla Corte remittente.

Per quanto attiene al contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, il comune osserva che l'ineleggibilità di cui si tratta è motivata dal potenziale conflitto di interessi dell'eletto in relazione all'esercizio delle sue funzioni, un rischio che si verificherebbe anche con l'elezione di un dipendente comunale in un consiglio di circoscrizione dello stesso comune, essendo la circoscrizione organo di decentramento amministrativo del territorio comunale, le cui decisioni debbono comunque inserirsi armonicamente nel contesto più ampio delle scelte adottate dal comune. Il rischio sussisterebbe sia perché il dipendente potrebbe essere assegnato agli uffici della circoscrizione, sia perché l'impiegato comunale è comunque legato da un rapporto di dipendenza con l'ente nel cui ambito l'organo circoscrizionale si inserisce, fattore questo sufficiente a rendere possibile una strumentalizzazione della carica elettiva a vantaggi personali dell'eletto.

Inoltre la norma contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, avendo il legislatore irragionevolmente differenziato due fattispecie (elezione nel consiglio comunale e nel consiglio circoscrizionale) uguali sotto il profilo della presenza del rischio di conflitto di interessi. Sussisterebbe altresì una irrazionale disparità di trattamento del dipendente comunale che intendesse candidarsi al consiglio comunale rispetto a quello che accede al consiglio di circoscrizione: la mancata previsione della ineleggibilità in questa seconda situazione, identica alla prima, darebbe luogo ad una discriminazione ingiustificata, come quella censurata da questa Corte nella sentenza (n. 43 del 1987) che dichiarò illegittima la mancata previsione della ineleggibilità dei componenti dell'ufficio di direzione e dei coordinatori delle unità sanitarie locali pluricomunali nei consigli comunali di tutti i comuni compresi nell'ambito territoriale della medesima USL.

3. - È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura erariale osserva che il divieto dell'applicazione analogica delle leggi che fanno eccezione a regole generali non esclude l'applicazione delle altre regole ermeneutiche, fra cui la possibilità di interpretazione estensiva e l'obbligo di scegliere, fra diverse possibili interpretazioni, alcune delle quali in apparente contrasto con principi costituzionali, quella che eviti tale contrasto.

Ad avviso dell'interveniente, la norma impugnata, secondo l'interpretazione logica e sistematica, già sancirebbe l'ineleggibilità dei dipendenti comunali nei consigli di circoscrizione del medesimo comune. Infatti, poiché le circoscrizioni non hanno personale posto alle loro dirette dipendenze che non sia al contempo dipendente del comune, sia il consiglio comunale che quello circoscrizionale dovrebbero ritenersi richiamati nell'espressione "rispettivi consigli".

Considerato in diritto

1. - La questione, sollevata con due identiche ordinanze della Corte d'appello di Torino, investe l'art. 2, primo comma, numero 7, 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, secondo l'interpretazione del remittente, non escluderebbe l'eleggibilità dei dipendenti comunali ai consigli di circoscrizione del medesimo comune, mentre ne sancirebbe l'ineleggibilità al solo consiglio comunale.

La norma contrasterebbe con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto consentirebbe al dipendente comunale eletto nel consiglio circoscrizionale di assumere la posizione di controllore e al contempo di controllato, non garantendo così l'imparzialità dell'amministrazione; con gli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto non assicurerebbe, nel caso dei soli consigli circoscrizionali, la separazione fra poteri di indirizzo politico e poteri di amministrazione, adottata invece per i consigli comunali, realizzando così una irrazionale diversificazione di trattamento; con l'art. 3 della Costituzione, in quanto praticherebbe un trattamento irragionevolmente differenziato fra i medesimi dipendenti comunali, prevedendone la ineleggibilità solo in riferimento al consiglio comunale e non anche ai consigli circoscrizionali, i cui poteri sarebbero peraltro una frazione di quelli di cui dispongono i consigli comunali, e che spettano in definitiva al comune.

2. - I giudizi, aventi il medesimo oggetto, possono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3. - La questione non è fondata.

La Corte remittente muove dalla premessa secondo cui la disposizione impugnata non potrebbe che essere interpretata nel senso che l'ineleggibilità, per i dipendenti comunali, riguarda il solo consiglio comunale, e non anche i consigli circoscrizionali dello stesso comune: e ciò perché, trattandosi di norma che fa eccezione alla regola della eleggibilità, essa dovrebbe essere interpretata "secondo stretto diritto", ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, che vieta l'applicazione delle leggi eccezionali "oltre i casi e i tempi in esse considerati".

La premessa non è condivisibile. La disposizione che - elencando le cause di ineleggibilità "a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale" - sancisce l'ineleggibilità dei "dipendenti della regione, della provincia e del comune per i rispettivi consigli", dal punto di vista strettamente letterale consente una lettura che includa, fra i "rispettivi consigli" cui essa ha riguardo, i consigli circoscrizionali, come assemblee appartenenti al comune del quale l'interessato sia dipendente. Se anche i consigli di circoscrizione si collocano nell'ambito del comune, sia pure distinti dal consiglio comunale per sfera territoriale di rappresentatività e per competenze, se ne può desumere che l'ineleggibilità "rispettiva" dei dipendenti del comune, sancita dalla disposizione impugnata, riguardi tutti i consigli elettivi esistenti nell'ambito dello stesso comune, e dunque sia il consiglio comunale che quelli circoscrizionali.

Una lettura più restrittiva, come quella proposta dal giudice a quo potrebbe giustificarsi solo in chiave logico-sistematica, muovendo da una ricostruzione del sistema normativo che configurasse le circoscrizioni come entità distinte e "altre" rispetto al comune, e non solo i consigli circoscrizionali come assemblee diverse dal consiglio comunale. Ma lo stesso remittente non solo non propone siffatta configurazione, bensì, al contrario, fonda le censure di illegittimità costituzionale proprio sulla appartenenza delle circoscrizioni al comune, la quale comporterebbe che i dipendenti comunali, ancorché in atto non assegnati ad un determinato ufficio circoscrizionale del comune da cui dipendono, ma solo potenzialmente suscettibili di esserlo, si troverebbero, se eletti in uno qualsiasi dei consigli di circoscrizione dello stesso

comune, in posizione di possibile conflitto di interessi.

4. - In realtà il legislatore, ancorché non abbia mai definito univocamente, in via generale, la natura e il ruolo delle circoscrizioni, le ha, fin dalla legge istitutiva (legge 8 aprile 1976, n. 278), configurate "nell'ambito dell'unità del comune" (art. 2, secondo comma), come organismi nascenti dalla ripartizione del proprio territorio operata dallo stesso comune (art. 1 stessa legge), istituiti nell'esercizio del potere, attribuito al comune, "di organizzazione secondo principi di ampio decentramento" (art. 1, in fine), e pertanto disciplinati, quanto ad attribuzioni e a funzionamento, da un atto di autonomia comunale, quale il regolamento (art. 4). A questa luce si comprende come lo stesso legislatore del 1976 non abbia sentito il bisogno di disciplinare in modo autonomo le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri circoscrizionali, accontentandosi di stabilire la estensione ad essi, "in quanto applicabili", delle cause previste per i consiglieri comunali (art. 7, terzo comma, della stessa legge n. 278 del 1976).

La legge del 1976 era ancora in vigore quando intervenne la legge n. 154 del 1981, che, disciplinando ex novo integralmente la materia delle ineleggibilità e incompatibilità nelle assemblee elettive locali, dettò disposizioni esplicitamente riferite anche ai consigli circoscrizionali, fra le quali quella oggi denunciata. Non risulta dai lavori preparatori (dai quali appare che l'esplicita menzione dei consigli di circoscrizione, relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità, comparve solo nel corso della seconda lettura del progetto alla Camera dei deputati) che il Parlamento abbia voluto sostanzialmente innovare, su questo punto, rispetto alla disciplina di semplice rinvio contenuta nell'art. 7, terzo comma, della legge n. 278 del 1976, in particolare limitando le ineleggibilità e le incompatibilità dei consiglieri circoscrizionali alle sole ipotesi in cui le situazioni o i rapporti considerati a tal fine siano riferiti espressamente alla circoscrizione (cfr. art. 2, primo comma, n. 12; art. 3, primo comma, numero 7; art. 4, secondo comma), ed escludendole invece nei più numerosi casi di situazioni o rapporti riferiti al comune (cfr. art. 2, primo comma, n. 7, 8, 9, 10, 11; art. 3, primo comma, n. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

La successiva legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ha fra l'altro abrogato (art. 13, comma 6) la legge n. 278 del 1976, a sua volta ha confermato che le circoscrizioni nascono da una articolazione del territorio del comune, obbligatoria o facoltativa a seconda della dimensione di quest'ultimo (art. 13, comma 1), e che il consiglio circoscrizionale rappresenta le esigenze della relativa popolazione "nell'ambito dell'unità del comune"; e ha stabilito che l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate "dallo statuto comunale e da apposito regolamento" del comune: ha cioè ribadito che si tratta di organismi rimessi per la loro disciplina allo statuto, massimo atto di autonomia, o almeno di autorganizzazione, del comune (art. 13, comma 2; e cfr. art. 4, comma 2).

5. - Tale essendo il quadro normativo, non sussistono ostacoli, come invece ritiene la Corte remittente, alla interpretazione della disposizione impugnata nel senso che è estesa ai consigli circoscrizionali la causa di ineleggibilità sancita per i dipendenti del comune: interpretazione sulla cui base la questione di legittimità costituzionale sollevata non ha motivo di essere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, numero 7, 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, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.