CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **276/2012** (ECLI:IT:COST:2012:276)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **03/12/2012**
Deposito del **06/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **12/12/2012**
Norme impugnate: Art. 63, c. 1°, n. 4, del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267.
Massime: **36782**
Atti decisi: **ord. 128/2012**

ORDINANZA N. 276

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel procedimento vertente tra P. P. e B. E. ed altri, con ordinanza del 1° febbraio 2012, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio – promosso da un cittadino elettore nei confronti del Sindaco di Azzano Decimo, per accertarne l'incompatibilità sopravvenuta a mantenere tale carica e per dichiararne la decadenza, in ragione della opposizione, da lui proposta davanti al Giudice di pace di Pordenone, alla sanzione amministrativa irrogatagli dalla Polizia municipale dello stesso Comune per violazione del codice della strada – la Corte d'appello di Trieste, con ordinanza emessa il 1° febbraio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per contrasto con gli articoli 3, 51 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui esso non esclude [recte: "nella parte in cui esso esclude"] le cause di opposizione ex lege 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie»;

che – descritte analiticamente le vicende processuali che hanno condotto, da un lato, il Tribunale ordinario di Pordenone ad accogliere il ricorso in primo grado e, dall'altro lato, alla riassunzione del giudizio di appello a seguito della cassazione, da parte della Suprema Corte, della sentenza con cui la medesima Corte d'appello aveva dichiarato l'estinzione del giudizio elettorale per mancata integrazione del contraddittorio con altri soggetti – la rimettente osserva che la legislazione in materia di incompatibilità degli amministratori locali, nell'ipotesi di lite pendente, ha progressivamente circoscritto l'ambito di applicazione dell'istituto attenuandone i suoi effetti limitativi in relazione al diritto di elettorato passivo, escludendo dal suo ambito diverse fattispecie (quali la lite per fatto connesso con l'esercizio del mandato; la lite in materia tributaria; la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare; la semplice costituzione di parte civile nel processo penale; la lite promossa in esito a sentenza di condanna, o ad essa conseguente, in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato);

che – ritenuto peraltro che (come anche affermato dal Tribunale ordinario di Pordenone nella impugnata decisione di primo grado) la fattispecie dedotta in giudizio non rientra in alcuna delle predette cause di esclusione e che (come chiarito dalla stessa Corte di cassazione nella sentenza 24 febbraio 2006, n. 4252) il giudizio di opposizione avverso ordinanza-ingiunzione costituisce "lite pendente", incompatibile con l'assunzione della carica di amministratore comunale o provinciale, ai sensi della norma censurata, atteso che tale procedimento va annoverato tra quelli civili di cognizione ordinaria – la rimettente deduce (in termini di rilevanza della questione) che il ricorso in appello (basato sulla tesi, non condivisibile, secondo la quale la norma censurata andrebbe interpretata estensivamente nel senso che anche una lite in materia di applicazione di sanzioni amministrative non determinerebbe la sopravvenuta incompatibilità essendo perfettamente ragguagliabile alla lite in materia tributaria) potrebbe essere accolto solo ove venisse dichiarata l'incostituzionalità della norma medesima;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, la rimettente osserva che (diversamente da quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 160 del 1997, relativamente alla legittimità della mancata inclusione delle cause di lavoro) l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione è omologa alla lite tributaria, in quanto in entrambi i casi si è alla presenza di un titolo, a fondamento di una pretesa patrimoniale, dell'Ente pubblico, a fronte del quale il cittadino non può che proporre l'annullamento o la riforma ed in relazione al quale, per converso, l'Ente non potrebbe assumere un atteggiamento processuale "affievolito" né provvedere a "rinunce", trattandosi di somme derivanti da un'obbligazione di diritto pubblico;

che, dunque, il Collegio a quo rileva che – essendo pacifico che la disposizione censurata è norma di natura eccezionale, in quanto pone una limitazione al diritto di elettorato passivo sancito proprio dal predetto art. 51 Cost., e non potendo porsi in dubbio che le ragioni ostative all'assunzione di cariche elettive debbono essere il risultato di princìpi coerenti e di obbiettive necessità, consistenti nell'impedire l'insorgere di un conflitto di interessi (potenziale o attuale) tra l'eletto e l'ufficio che ricopre – se il legislatore ha ritenuto di non impedire l'accesso alle cariche elettive di chi sia parte in un contenzioso tributario, appare in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione applicare un diverso trattamento alla fattispecie regolata dalla legge n. 689 del 1981;

che, infine, secondo la rimettente, «escludere che la proposizione di un ricorso per opposizione ex lege 689/81 impedisca la decadenza o l'incompatibilità dalla carica elettiva, diversamente da quanto accade invece nell'ipotesi di lite tributaria, appare altrettanto irragionevolmente lesivo del principio del pieno diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), tenuto conto che la permanenza alla carica elettiva non è un "diritto", ma un munus, di tal che l'eletto non può automaticamente e liberamente operare un "bilanciamento" tra la permanenza alla carica pubblica e il diritto di opporsi all'ordinanza ingiunzione, dovendo tener conto della responsabilità che egli assume nei confronti dell'elettorato in caso di dimissioni (dimissioni la cui ineludibilità, normativamente imposta, finisce con il determinare un irragionevole vulnus al principio di rappresentatività democratica)»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione;

che – premesso che spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 Cost., stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità – la difesa erariale (anche in una successiva memoria) osserva che l'obbligazione tributaria ha natura e fondamento completamente diversi rispetto all'obbligazione derivante dall'ordinanza-ingiunzione, da ciò derivando la incomparabilità delle situazioni messe a confronto e quindi, da un lato, la non praticabilità dello scrutinio di uguaglianza tra fattispecie diverse; e, dall'altro lato, l'esclusione delle denunciate violazioni: sia dell'art. 51 Cost., giacché nel giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione (che è un giudizio ordinario di cognizione) sembra che la possibilità di un conflitto di interessi tra l'eletto e l'ufficio che esso ricopre non possa essere ragionevolmente escluso; sia dell'art. 24 Cost. in quanto non sembra che possa ritenersi sussistente alcuna violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, così come prospettata dal giudice remittente.

Considerato che il censurato articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sotto la rubrica "Incompatibilità", dispone quanto segue: «Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale: […] 4) colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il comune o la provincia. La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'articolo 9 del presente decreto non determina incompatibilità. Qualora il contribuente venga eletto amministratore comunale, competente a decidere sul suo ricorso è la commissione del comune capoluogo di circondario sede di tribunale ovvero sezione staccata di tribunale. Qualora il ricorso sia proposto contro tale comune, competente a decidere è la commissione del comune capoluogo di provincia. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è, in ogni caso, la commissione del comune capoluogo di Regione. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è la commissione del capoluogo di provincia territorialmente più vicino. La lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa di incompatibilità. La presente disposizione si applica anche ai procedimenti in corso»;

che la Corte d'appello di Trieste censura tale norma, «nella parte in cui […] non esclude [recte: "nella parte in cui esso esclude"] le cause di opposizione ex lege 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie», per denunciato contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, se il legislatore ha ritenuto di non impedire l'accesso alle cariche elettive di chi sia parte in un contenzioso tributario, appare in contrasto con tali parametri applicare un diverso trattamento alla fattispecie regolata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), tenuto conto della equivalenza del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione alla lite tributaria; nonché con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, in quanto «escludere che la proposizione di un ricorso per opposizione ex lege 689/81 impedisca la decadenza o l'incompatibilità dalla carica elettiva, diversamente da quanto accade invece nell'ipotesi di lite tributaria, appare altrettanto irragionevolmente lesivo del principio del pieno diritto alla tutela giurisdizionale, tenuto conto che la permanenza alla carica elettiva non è un "diritto", ma un munus, di tal che l'eletto non può automaticamente e liberamente operare un "bilanciamento" tra la permanenza alla carica pubblica e il diritto di opporsi all'ordinanza ingiunzione, dovendo tener conto della responsabilità che egli assume nei confronti dell'elettorato in caso di dimissioni (dimissioni la cui ineludibilità, normativamente imposta, finisce con il determinare un irragionevole vulnus al principio di rappresentatività democratica)»;

che, in particolare – sul rilievo che la legislazione in materia di incompatibilità degli amministratori locali, nell'ipotesi di lite pendente, ha progressivamente circoscritto il campo di applicazione dell'istituto attenuandone i suoi effetti limitativi in relazione al diritto di elettorato passivo, escludendo dal suo ámbito diverse fattispecie (quali la lite per fatto connesso con l'esercizio del mandato; la lite in materia tributaria; la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare; la semplice costituzione di parte civile nel processo penale; la lite promossa in esito a sentenza di condanna, o ad essa conseguente, in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato) – la denuncia di incostituzionalità della norma impugnata viene fondata sull'assunto che l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione sia perfettamente omologa alla lite tributaria e che la conseguente lesione del principio di uguaglianza (per la differente previsione della operatività della causa di incompatibilità per lite pendente) determini pertanto anche la violazione del diritto all'elettorato passivo e alla tutela giurisdizionale dell'eletto;

che va premesso, in termini generali, che costituisce orientamento costante l'affermazione secondo cui, se l'art. 51 Cost. assicura in via generale il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini, è proprio tale precetto costituzionale a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità e dell'uguaglianza (ex artt. 2 e 3 della Costituzione); e che, pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale, che presuppone un bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere e permanere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono (sentenze n. 25 del 2008 e n. 288 del 2007);

che, dunque, spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 della Costituzione, stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (sentenza n. 240 del 2008);

che, d'altronde, la stessa rimettente ricorda che questa Corte – chiamata a scrutinare una questione del tutto analoga (anche se prospettata in maniera diversa) riguardante la contestata mancata inclusione delle cause di lavoro nelle ipotesi di litispendenza che sono fonte di incompatibilità, anche in considerazione della esclusione dal novero delle incompatibilità delle liti tributarie – ha affermato che «l'aver escluso le liti tributarie dalle fattispecie di litispendenza che sono causa di incompatibilità non vizia d'irragionevolezza la disposizione:

una cosa sono, invero, le liti tributarie, altra le cause di lavoro» (sentenza n. 160 del 1997);

che, anche rispetto alla odierna questione non è ravvisabile la dedotta omogeneità del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione rispetto alla lite in materia tributaria, che dunque non può essere assunta quale idoneo tertium comparationis onde operare il riscontro della asserita violazione del principio di uguaglianza;

che, infatti, la rimettente trascura che questa Corte ha costantemente affermato, e qui ribadisce, la peculiare natura della giurisdizione tributaria, che «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» (sentenze n. 130 e n. 64 del 2008); tant'è che la "materia tributaria", che costituisce elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale, non può essere "snaturata" (per preciso limite costituzionale), dal legislatore in caso di modifiche normative, se non a costo di violare il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. (sentenza n. 39 del 2010);

che, dall'altra parte, come anche sottolineato dalla Corte d'appello, la giurisprudenza di legittimità (Cassazione 24 febbraio 2006, n. 4252) ha annoverato il procedimento di cui alla legge n. 689 del 1981 tra quelli civili a cognizione ordinaria tendente all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria da parte dell'autorità competente e proponibili davanti al giudice di pace ovvero al tribunale (come ora risulta ai sensi dell'art. 6, commi 1-5, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»);

che, pertanto, la natura speciale "a materia vincolata" della giurisdizione tributaria implica una ontologica eterogeneità rispetto alla natura di giudizio civile a cognizione ordinaria attribuita alla opposizione ex lege n. 689 del 1981, determinando di conseguenza l'incomparabilità delle situazioni poste a raffronto;

che, infine, quanto alla violazione dell'art. 24 Cost. (denunciata sempre in combinato disposto con l'art. 3 Cost.), si osserva che, come detto, è la previsione stessa della causa di incompatibilità per causa pendente che rappresenta il risultato del complessivo bilanciamento (spettante alla discrezionalità del legislatore: sentenza n. 240 del 2008, citata) di valori aventi uguale rilievo costituzionale, specificamente finalizzato alla attuazione dell'art. 51 Cost., onde impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli del Comune o i quali comunque si trovino in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (sentenza n. 288 del 2007);

che, d'altronde, l'amministratore locale non soggiace alla operatività della causa di incompatibilità, ma ha egli stesso la facoltà di eliminarla, ai sensi dell'art. 69, commi 2-4, del d.lgs. n. 267 del 2000, mediante una scelta personale che, lungi dall'essere normativamente coartata, consente al medesimo interessato – che si trova in un contesto di inconciliabilità tra la permanenza nella carica e la prosecuzione della lite – di essere arbitro di se stesso e di preservare il valore costituzionale che egli ritiene prevalente come cittadino e come eletto a cariche pubbliche;

che, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 51 e 24 della Costituzione, dalla Corte d’appello di Trieste, con l’ordinanza indicata il epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.