CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/2017** (ECLI:IT:COST:2017:56)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **21/02/2017**; Decisione del **22/02/2017**
Deposito del **10/03/2017**; Pubblicazione in G. U. **15/03/2017**
Norme impugnate: Art. 2, c. 5°, della legge 23/04/1981, n. 154.
Massime: **39802 39803 39804 39805 39806 39807 39808**
Atti decisi: **ord. 68/2016**

SENTENZA N. 56

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma quinto, 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 dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra G. G. e G. G., con ordinanza del 10 febbraio 2016, iscritta al n. 68 del registro

ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di G. G., fuori termine, e di G. G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Oreste Morcavallo e Francesco Paolo Gallo per G. G. e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 10 febbraio 2016, la Corte d'appello di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, quinto 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), in riferimento all'art. 51 della Costituzione.

La questione è sorta nel corso del giudizio d'appello avverso l'ordinanza con la quale il Tribunale ordinario di Catanzaro, in accoglimento di un ricorso presentato ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (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), ha dichiarato la decadenza dalla carica di un consigliere regionale della Calabria, per la sussistenza di una causa di ineleggibilità al momento della presentazione della candidatura, e lo ha sostituito con il ricorrente, primo dei non eletti nella medesima lista.

1.1.– La causa di ineleggibilità accertata dal provvedimento impugnato nel giudizio principale è prevista dall'art. 2, primo comma, numero 2), della legge n. 154 del 1981, secondo cui non sono eleggibili a consigliere regionale «(…) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, (…) i funzionari di pubblica sicurezza». L'interessato vi ricadrebbe nella qualità di «Primo Dirigente, Vice Comandante Regionale e Capo dell'Ufficio Ispettivo Centro Nord della Calabria del Corpo Forestale dello Stato».

Il secondo comma dell'art. 2 della legge censurata prevede che tale causa di ineleggibilità non ha effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per collocamento in aspettativa (oppure per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando) non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. A sua volta il quinto comma dispone che, entro cinque giorni dalla richiesta, la pubblica amministrazione deve adottare i provvedimenti relativi e che, in mancanza, la domanda di aspettativa (o di dimissioni) accompagnata dalla effettiva cessazione dalle funzioni ha effetto dal quinto giorno successivo alla sua presentazione.

Secondo il giudice a quo tale disciplina ha carattere di specialità, sicché non potrebbe derogarvi, come invece sostiene l'appellante nel processo principale, il disposto dell'art. 81 della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), secondo il quale gli appartenenti alle forze di polizia candidati a elezioni politiche o amministrative sono posti in aspettativa dal momento dell'accettazione della candidatura.

Ciò premesso, il rimettente afferma che l'interessato ha presentato la domanda di aspettativa per motivi elettorali il 25 ottobre 2014, ultimo giorno utile per la presentazione delle candidature, e che la pubblica amministrazione non ha provveduto entro cinque giorni dalla richiesta. La domanda, pertanto, ha prodotto effetti dal quinto giorno successivo alla sua presentazione, oltre il termine previsto per rimuovere la causa di ineleggibilità, con la

conseguenza dell'invalidità della successiva elezione alla carica di consigliere regionale.

Ad avviso del rimettente, tuttavia, l'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 contrasta con l'art. 51 Cost. nella parte in cui prevede che gli effetti dell'aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, decorrono dal provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda di collocamento in aspettativa, anziché dalla data di presentazione della domanda stessa.

1.2.– La rilevanza della questione sarebbe evidente, dal momento che in caso di suo accoglimento la domanda di aspettativa per motivi elettorali presentata dall'appellante nel giudizio principale risulterebbe pervenuta all'amministrazione in tempo utile a rimuovere la causa di ineleggibilità.

1.3.– La norma censurata violerebbe l'art. 51 Cost., in quanto, per avere la certezza che la causa di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale venga rimossa in tempo utile, l'interessato dovrebbe anticipare la domanda di collocamento in aspettativa almeno al sesto giorno che precede il termine per la presentazione delle candidature, ponendosi così in una situazione di «quiescenza» ancora prima di avere la certezza della presentazione della sua candidatura, «laddove l'art. 51 della Costituzione garantisce l'accesso di tutti i cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, senza limitazioni di alcun tipo».

Il diritto fondamentale di elettorato passivo, al quale è funzionale il diritto potestativo a essere collocato in aspettativa per motivi elettorali, sarebbe «fortemente» sacrificato nel caso di inerzia dell'amministrazione, che potrebbe vanificare anche la scelta dell'interessato di accettare la candidatura negli ultimi cinque giorni utili.

Ad avviso del rimettente, sarebbe evidentemente discriminatoria l'attribuzione al mero arbitrio dell'amministrazione della scelta dei tempi di adozione del provvedimento di accettazione della domanda di aspettativa per motivi elettorali, che si sostanzia in una mera presa d'atto, priva di discrezionalità.

Il giudice a quo mostra di non ignorare che la Corte, con la sentenza n. 309 del 1991, ha respinto un'analoga questione attinente alla medesima norma, ma ritiene che quella pronuncia, riferendosi alla diversa ipotesi della domanda di dimissioni, non sia conferente al caso in esame. L'istituto delle dimissioni, invero, non sarebbe direttamente preordinato alla rimozione delle cause di ineleggibilità, pur consentendo di pervenire indirettamente al medesimo risultato. L'aspettativa per motivi elettorali, al contrario, sarebbe funzionalmente ed esclusivamente finalizzata alla rimozione della causa di ineleggibilità, a garanzia del diritto di elettorato passivo anche di coloro che versano in una tale situazione.

2.– Con atto depositato il 22 aprile 2016 si è tempestivamente costituita nel giudizio costituzionale la parte appellata del processo principale (ricorrente in primo grado), chiedendo che la questione sia dichiarata preliminarmente inammissibile e comunque non fondata nel merito.

La parte eccepisce l'inammissibilità della questione sotto diversi profili: per carenza di motivazione sulla portata e sulla ratio della norma contestata, che conterrebbe in realtà disposizioni di favore per il candidato a garanzia del principio fissato dall'art. 51 Cost.; per difetto di rilevanza, in quanto dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione e dalla documentazione allegata all'atto di costituzione si evincerebbe che la domanda di aspettativa è stata presentata dall'interessato dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, sicché la causa di ineleggibilità non risulterebbe efficacemente rimossa neppure se la domanda di aspettativa producesse i suoi effetti al momento della presentazione; infine, per difetto del presupposto della non manifesta infondatezza, in quanto la tesi del rimettente

sarebbe già stata respinta dalla Corte con la sentenza n. 309 del 1991.

Nel merito, la parte osserva che l'art. 2, secondo comma, della legge n. 154 del 1981 equipara le varie modalità di rimozione delle cause di ineleggibilità, tra le quali figurano le dimissioni e il collocamento in aspettativa. La completa assimilazione fra queste due ipotesi sarebbe conseguita all'intervento della Corte, che con le sentenze n. 388 del 1991 e n. 111 del 1994 ha dichiarato incostituzionale la citata disposizione nella parte in cui non prevedeva – per talune categorie di soggetti – che la causa di ineleggibilità potesse cessare, oltre che per dimissioni, anche per collocamento in aspettativa.

Dalla sostanziale equiparazione tra dimissioni e collocamento in aspettativa, quali modalità di rimozione delle cause di ineleggibilità, deriverebbe l'infondatezza delle ragioni addotte dal giudice a quo per sostenere l'inconferenza al caso in esame della sentenza n. 309 del 1991, con la quale la Corte, in riferimento alla domanda di dimissioni, ha escluso che la previsione del termine di cinque giorni prescritto dal quinto comma dell'art. 2 per adottare il provvedimento di accettazione, in mancanza del quale le dimissioni hanno effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda, comporti la violazione dell'art. 51 Cost.

Varrebbe pertanto anche per il caso del collocamento in aspettativa quanto osservato nella citata sentenza sull'insussistenza della compromissione del diritto di elettorato passivo. Il rischio prospettato dal giudice a quo per l'eventualità che il candidato sia collocato in aspettativa prima di avere la certezza del proprio inserimento in lista sarebbe infatti analogo a quello – di rinuncia preventiva alla carica per dimissioni – già esaminato dalla Corte e da essa ritenuto in re ipsa, dovendo l'interessato rimuovere la causa di ineleggibilità prima della presentazione della lista dei candidati, che non potrebbe essere effettuata dal candidato stesso, ma soltanto da chi è a ciò abilitato dalle leggi sul procedimento elettorale. Varrebbero altresì le considerazioni, svolte nella stessa decisione con il richiamo alla sentenza n. 46 del 1969, sul legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore nel determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità, data che in nessun caso può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo.

3.– Con atto depositato il 26 aprile 2016 è intervenuto nel giudizio costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza della questione.

La questione sarebbe in primo luogo inammissibile per la natura non necessitata dell'intervento additivo richiesto alla Corte, in quanto rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore disciplinare, quanto a modalità ed effetti, la cessazione delle funzioni alla quale è collegata la rimozione delle cause di ineleggibilità.

Nel merito, anche l'interveniente richiama la sentenza n. 309 del 1991 e osserva che non vi sarebbero ragioni per discostarsi da essa. Per un verso infatti i profili di incostituzionalità articolati nelle due ordinanze di rimessione sostanzialmente coinciderebbero e, per altro verso, gli argomenti addotti dal giudice a quo per affermare che essa non è conferente nel caso in esame non sarebbero condivisibili, giacché sia le dimissioni che l'aspettativa per motivi elettorali costituiscono modalità di rimozione delle cause di ineleggibilità. Vengono altresì richiamate, a sostegno della conclusione di manifesta infondatezza, le sentenze n. 46 del 1969 e n. 438 del 1994.

4.– In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la parte privata ribadisce quanto già esposto sull'inammissibilità e la non fondatezza nel merito della questione, osservando inoltre che alla Corte sarebbe richiesto un inammissibile intervento additivo, in contrasto con il principio che riserva in via esclusiva al legislatore la determinazione dei limiti

e delle modalità di accesso alle cariche elettive.

5.– Con atto depositato il 31 gennaio 2017 si è costituita in giudizio anche la parte appellante del processo principale (resistente in primo grado), che ha aderito alle ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione, chiedendo che la questione sia accolta.

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, quinto 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), in riferimento all'art. 51 della Costituzione.

Il primo comma del citato art. 2 elenca, raggruppandole sotto dodici numeri, una serie di cause di ineleggibilità a consigliere regionale, concernenti soggetti che ricoprono cariche elettive, uffici, impieghi o funzioni diverse amministrative e dirigenziali.

Il secondo comma dell'art. 2 prevede che le cause di ineleggibilità non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni «per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

A sua volta, il quinto comma dispone che la pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti relativi entro cinque giorni dalla richiesta, e che, in mancanza, «la domanda di dimissioni o aspettativa accompagnata dalla effettiva cessazione dalle funzioni ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione».

La questione è sorta nel corso del giudizio d'appello avverso l'ordinanza con la quale il Tribunale ordinario di Catanzaro ha dichiarato la decadenza dalla carica di un consigliere regionale della Calabria, per la sussistenza di una causa di ineleggibilità al momento della presentazione della candidatura, e lo ha sostituito con il primo dei non eletti nella medesima lista.

Nel giudizio principale è stata impugnata l'elezione di un soggetto che riveste la qualità di «Primo Dirigente, Vice Comandante Regionale e Capo dell'Ufficio Ispettivo Centro Nord della Calabria del Corpo Forestale dello Stato», come tale ricadente nella causa di ineleggibilità prevista dal numero 2) del richiamato primo comma dell'art. 2, secondo cui non sono eleggibili «(…) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, (…) i funzionari di pubblica sicurezza».

Il giudice a quo afferma che l'interessato ha presentato la domanda di aspettativa per motivi elettorali l'ultimo giorno utile per la presentazione delle candidature e che la pubblica amministrazione non ha provveduto entro cinque giorni dalla richiesta. La domanda, pertanto, avrebbe prodotto effetti dal quinto giorno successivo alla sua presentazione, oltre il termine per rimuovere la causa di ineleggibilità previsto dal secondo comma dell'art. 2. Ne conseguirebbe l'invalidità dell'elezione dell'interessato alla carica di consigliere regionale, come in effetti ha concluso il giudice di primo grado.

Ad avviso della Corte d'appello rimettente, tuttavia, l'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 contrasterebbe con l'art. 51 Cost. nella parte in cui prevede che gli effetti dell'aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, decorrano dal provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda di collocamento in aspettativa, anziché dalla data

di presentazione della domanda stessa. La violazione del diritto di elettorato passivo deriverebbe dal fatto che il soggetto interessato, per essere certo che la causa di ineleggibilità sia tempestivamente rimossa, dovrebbe anticipare la domanda di collocamento in aspettativa almeno al sesto giorno che precede il termine per la presentazione delle candidature, ponendosi così in una situazione di «quiescenza» ancora prima di avere la certezza della presentazione della sua candidatura. Sarebbe pertanto discriminatorio attribuire al mero arbitrio dell'amministrazione la scelta dei tempi di adozione del provvedimento di accettazione della domanda di aspettativa per motivi elettorali, tanto più che essa si sostanzia in una mera presa d'atto, priva di discrezionalità.

2.– Il consigliere regionale dichiarato decaduto e appellante nel processo principale si è costituito nel giudizio costituzionale con atto depositato il 31 gennaio 2017, oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 14 del 6 aprile 2016, fissato dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tale termine ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza (ex plurimis, sentenze n. 248, n. 219 e n. 187 del 2016, n. 236 e 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

La costituzione è dunque inammissibile.

3.– La parte appellata nel giudizio a quo, costituitasi tempestivamente nel giudizio costituzionale, ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto diversi profili: per carenza di motivazione sulla portata e sulla ratio della norma contestata, che conterrebbe in realtà disposizioni di favore per il candidato, a garanzia del principio fissato dall'art. 51 Cost.; per difetto di rilevanza, in quanto dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione e dalla documentazione allegata all'atto di costituzione si evincerebbe che la domanda di aspettativa è stata presentata dall'interessato dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, sicché la causa di ineleggibilità non risulterebbe efficacemente rimossa neppure nel caso in cui gli effetti della domanda di aspettativa dovessero ritenersi prodotti al momento della sua presentazione; per difetto del presupposto della non manifesta infondatezza, in quanto la tesi del rimettente sarebbe già stata respinta dalla Corte con la sentenza n. 309 del 1991; infine, perché l'intervento additivo richiesto alla Corte, comportante l'automatismo della domanda di aspettativa senza spatium deliberandi in capo all'amministrazione, contrasterebbe con il principio che riserva in via esclusiva al legislatore la determinazione dei limiti e delle modalità di accesso alle cariche elettive.

Le eccezioni non sono fondate.

Quanto alla prima, si osserva che l'ordinanza di rimessione solleva il dubbio di costituzionalità muovendo dalla pacifica interpretazione letterale della norma censurata, in base alla quale la domanda di aspettativa per motivi elettorali non rimuove la causa di ineleggibilità immediatamente, ma a decorrere dal provvedimento di presa d'atto dell'amministrazione, se assunto entro cinque giorni dalla presentazione della domanda, o in mancanza dal quinto giorno successivo alla presentazione. Il giudice a quo ne desume che la norma pregiudichi il diritto di elettorato passivo dell'interessato, che subirebbe un trattamento discriminatorio, in quanto, per essere sicuro che la causa di ineleggibilità sia rimossa, dovrebbe presentare la domanda di aspettativa con congruo anticipo rispetto al termine di presentazione delle candidature, senza avere la certezza di essere incluso nella lista. La plausibilità dell'interpretazione offerta dal giudice a quo esclude la prospettata carenza di motivazione, rimanendo riservato all'esame del merito ogni profilo concernente la portata lesiva della norma.

Quanto all'eccezione relativa alla rilevanza, il giudice a quo afferma che la domanda di aspettativa è stata presentata l'ultimo giorno fissato per la presentazione delle candidature, dunque in tempo utile per rimuovere la causa di ineleggibilità se venisse pronunciata l'illegittimità costituzionale della norma contestata. La motivazione è idonea a dare conto del requisito della rilevanza, e non è sufficiente a escluderlo il generico richiamo a non meglio precisati documenti.

Sulla dedotta mancanza del requisito della non manifesta infondatezza, è sufficiente rilevare che l'eventuale contrasto della tesi del rimettente con una sentenza di questa Corte non è di per sé motivo idoneo a produrre l'inammissibilità della questione, riguardando semmai il suo merito.

L'ultima eccezione, sull'inammissibilità dell'intervento additivo richiesto, può essere esaminata insieme a quella sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la sostanziale identità delle ragioni addotte a suo sostegno. Secondo l'Avvocatura dello Stato, invero, la questione sarebbe inammissibile per il carattere non necessitato dell'intervento additivo auspicato dal giudice a quo. La disciplina delle modalità e degli effetti della cessazione delle funzioni, alla quale è collegata la rimozione delle cause di ineleggibilità, apparterebbe infatti all'esclusiva discrezionalità del legislatore.

Nemmeno queste eccezioni sono fondate. Ciò che il rimettente chiede al fine di superare il vulnus costituzionale prospettato, ossia che l'ineleggibilità sia rimossa con la mera presentazione della domanda di aspettativa entro il termine per la presentazione delle candidature, può essere ottenuto unicamente eliminando la previsione normativa di un termine per l'accettazione o la presa d'atto della domanda.

4.– Sotto il profilo della rilevanza, va altresì precisato che la legge n. 154 del 1981 è stata abrogata dall'art. 274, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «(…) fatte salve», tuttavia, «le disposizioni previste per i consiglieri regionali».

La norma censurata, pertanto, è applicabile nel giudizio a quo.

5.– Nel merito, si rileva che la stessa norma è già stata sottoposta allo scrutinio di questa Corte, anche con riferimento al parametro dell'art. 51 Cost., per ragioni del tutto analoghe a quelle illustrate dal rimettente.

La sentenza n. 309 del 1991 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione risultante dal combinato disposto del secondo e del quinto comma dell'art. 2, nella parte in cui prevede che le dimissioni di chi sia in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione abbiano effetto, se non prima accettate dall'amministrazione, dal quinto giorno successivo alla presentazione (sempre che esse siano accompagnate dall'effettiva cessazione dalle funzioni), anziché immediatamente.

In quell'occasione era stata impugnata l'elezione a consigliere comunale di un componente della commissione amministratrice di un'azienda dipendente dal comune, ipotesi rientrante nelle cause di ineleggibilità previste dall'art. 2, primo comma, numero 11). Le disposizioni censurate avrebbero violato l'art. 3 Cost. per l'ingiustificata disparità di trattamento da esse creata fra chi versa in una ipotesi di ineleggibilità che viene meno solo in seguito a provvedimento della pubblica amministrazione, o comunque dopo il decorso di cinque giorni dalle sue dimissioni o dalla sua richiesta di aspettativa, e chi, trovandosi in una condizione di ineleggibilità che non ha rapporti con la pubblica amministrazione, può farla cessare con effetto immediato all'atto della presentazione delle dimissioni. Sarebbe stato altresì violato l'art. 51 Cost., in quanto il diritto di elettorato passivo sarebbe obiettivamente compromesso dalla necessità che la causa di ineleggibilità sia rimossa con congruo anticipo rispetto alla

presentazione delle liste dei candidati, ciò che, secondo l'ordinanza di rimessione, avrebbe potuto «(…) realmente esporre l'interessato (…) all'evenienza della rinuncia alla propria carica ancor prima di acquisire la certezza dell'inserimento nella lista da lui prescelta».

Questa Corte ha tuttavia escluso la rilevanza del rischio paventato dal rimettente, osservando che esso «è per così dire, in re ipsa», giacché «il candidato deve comunque rimuovere la causa dell'ineleggibilità prima della presentazione della lista dei candidati, che – come è noto –, non può essere effettuata dal candidato stesso, ma soltanto da chi è a ciò abilitato dalle vigenti leggi sul procedimento elettorale» (sentenza n. 309 del 1991).

Questa Corte ha altresì ritenuto che il legislatore abbia usato del proprio potere in modo costituzionalmente corretto, essendosi conformato ai principi esposti nella sentenza n. 46 del 1969. In essa si afferma, per un verso, che «è manifestamente ultroneo richiedere, per far cessare l'ineleggibilità, che le dimissioni di chi aspiri alla candidatura siano state accettate, senza d'altronde che alcun termine sia prescritto per l'accettazione», in quanto, in tali ipotesi, la eleggibilità finirebbe «per dipendere da una estranea volontà, per giunta discrezionale almeno in ordine al quando»; e, per altro verso, che il legislatore, nella sua discrezionalità, «può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità», che, in nessun caso, «può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo».

«Alla luce di tali principi» – conclude la sentenza n. 309 del 1991 – «si deve riconoscere che il legislatore, prescrivendo alla pubblica amministrazione il termine di cinque giorni per adottare il provvedimento di accettazione e prevedendo espressamente che in mancanza di tale provvedimento le dimissioni hanno effetto dopo cinque giorni dalla presentazione, non è incorso in alcuna violazione dell'art. 51 della Costituzione».

Questa Corte ha confermato in altre occasioni tale orientamento, osservando che «[l]a norma contenuta nell'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 (secondo cui la pubblica amministrazione è tenuta a provvedere sulla domanda di dimissioni o di collocamento in aspettativa entro cinque giorni dalla richiesta e, se ciò non avvenga, la domanda ha comunque effetto dal quinto giorno successivo alla sua presentazione) mira a contemperare la regola generale in base alla quale per la cessazione da cariche o uffici pubblici è richiesta la presa d'atto ovvero l'accettazione da parte dell'amministrazione con l'esigenza, costituzionalmente garantita, che il soggetto interessato sia posto in condizioni di rimuovere la causa di ineleggibilità con atti e comportamenti propri, senza che questi possano essere resi inefficaci da inerzia o ritardi della pubblica amministrazione (cfr. sentt. nn. 309 e 388 del 1991)» (sentenza n. 438 del 1994).

5.1.– Pur essendo riferite all'ipotesi delle dimissioni, le ragioni esposte nella sentenza n. 309 del 1991, più volte richiamata, devono ritenersi ugualmente valide per l'ipotesi dell'aspettativa, che la norma censurata sottopone alla stessa disciplina.

Il giudice a quo mostra di non ignorare la citata pronuncia e ripropone, anche letteralmente, le considerazioni in essa già esaminate, riferendole all'ipotesi dell'aspettativa. A suo avviso, tuttavia, le conclusioni cui la pronuncia perviene non sarebbero pertinenti nel caso dell'aspettativa, in ragione delle sua diversità rispetto all'istituto delle dimissioni in relazione agli effetti di rimozione delle cause di ineleggibilità. Mentre infatti le dimissioni non sarebbero direttamente preordinate a produrre tali effetti, e solo indirettamente consentirebbero di pervenire anche a questo risultato, l'aspettativa per motivi elettorali sarebbe funzionalmente ed esclusivamente finalizzata a rimuovere la causa di ineleggibilità a garanzia del diritto di elettorato passivo di coloro che versano in una tale situazione.

L'argomento non è condivisibile.

Richiamando le distinte finalità delle dimissioni e dell'aspettativa, il rimettente evoca in sostanza la diversità degli effetti che i due istituti producono sul rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, vale a dire la sua risoluzione nel primo caso e la sua conservazione, anche se in stato di quiescenza, nel secondo. Questa diversità, tuttavia, non rileva ai fini che si prefigge la disciplina sulla rimozione delle cause di ineleggibilità, qualora esse derivino da pubblici uffici che presuppongono l'esistenza di tale rapporto. Le dimissioni e il collocamento in aspettativa, invero, sono ragionevolmente considerati dal legislatore quali strumenti entrambi idonei a scongiurare, mediante la cessazione definitiva o temporanea dalle funzioni, il pericolo di inquinamento del voto derivante da potenziali indebite pressioni sul corpo elettorale e, comunque, da condizionamenti del suffragio impliciti in eventuali candidature di pubblici funzionari. La loro piena assimilazione come strumenti di rimozione delle situazioni di ineleggibilità si è compiuta con le sentenze n. 388 del 1991 e n. 111 del 1994, che hanno esteso anche ai dipendenti regionali, provinciali e comunali la possibilità di rimuovere con il collocamento in aspettativa, e non solo con le dimissioni, l'ineleggibilità ai rispettivi consigli derivante dal rapporto d'impiego. L'equiparazione, a tali effetti, giustifica l'omogeneità del trattamento che la norma contestata riserva ai due istituti e autorizza a ritenere riferibili anche al collocamento in aspettativa le conclusioni alle quali questa Corte è pervenuta sulla legittimità del termine fissato dalla legge per le dimissioni.

Queste conclusioni non sono scalfite dalle considerazioni del giudice a quo sulla mancanza di discrezionalità dell'amministrazione nel disporre il collocamento in aspettativa per motivi elettorali.

Il quinto comma dell'art. 2 della legge n. 154 del 1981 detta una disciplina intesa a garantire in modo rigoroso l'operatività sia delle dimissioni che del collocamento in aspettativa mediante la previsione di un termine brevissimo, allo scadere del quale, se la pubblica amministrazione non ha adottato l'atto di sua competenza, si produce ugualmente l'effetto del venir meno della causa di ineleggibilità.

Il carattere non discrezionale – e doveroso – del provvedimento di presa d'atto non rende irragionevole la disposizione censurata. La ratio del termine che essa prevede, infatti, non trova la sua ragione giustificativa nell'opportunità di offrire all'amministrazione un lasso di tempo per decidere sulla domanda di aspettativa, ma nella diversa esigenza di garantire il buon funzionamento dell'amministrazione. L'immediata cessazione della funzione o della carica, per dimissioni o collocamento in aspettativa, comporterebbe infatti, in assenza di un minimo preavviso che consenta all'amministrazione di organizzarsi altrimenti, il completo sacrificio delle esigenze di buon andamento dell'amministrazione alle quali la previsione normativa di un lasso di tempo, sia pure molto breve, è funzionale. Il termine di cinque giorni riconosciuto all'amministrazione per prendere atto della domanda di aspettativa risponde dunque alla stessa logica di contemperamento degli opposti interessi, di tutela dell'elettorato passivo del lavoratore dipendente e di garanzia dei poteri di organizzazione del datore di lavoro, rinvenibile, sia pure nel quadro di una diversa regolamentazione e ovviamente in assenza della previsione della necessità di accettazione o di presa d'atto, anche nella disciplina comune sul preavviso in caso di recesso del lavoratore (art. 2118 del codice civile).

In questo contesto si deve ancora osservare che la soluzione auspicata dal rimettente si presterebbe, all'evidenza, a una censura di irragionevolezza, in quanto produrrebbe un trattamento ingiustificatamente differenziato dell'ipotesi dell'aspettativa rispetto all'ipotesi delle dimissioni, e più precisamente meno favorevole per questa seconda, che resterebbe soggetta al termine previsto dal quinto comma dell'art. 2. E ciò sebbene le dimissioni comportino, per chi le renda, la più gravosa conseguenza della definitiva cessazione del rapporto con l'amministrazione ostativo all'eleggibilità.

6.– In conclusione, la questione deve essere dichiarata non fondata, non essendo ravvisabili ragioni per discostarsi, per il caso dell'aspettativa, da quanto già deciso con la sentenza n. 309

del 1991 per il caso delle dimissioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, quinto 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), sollevata, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.