



## *Corte d'Appello di Catanzaro*

La Corte di Appello di Catanzaro, I Sezione Civile, riunita in Camera di Consiglio, nelle persone di:

- |                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| 1) dott.ssa Bruno Arcuri       | Presidente       |
| 2) dott.ssa Teresa Chiodo      | Consigliere      |
| 3) dott.ssa Angelina Silvestri | Consigliere rel. |

ha pronunciato la seguente

### **ORDINANZA**

nella causa civile iscritta al n. 795/2015 R.G., vertente

tra

**GRAZIANO GIUSEPPE**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alfredo Gualtieri, Francesco Furriolo e Federico Tedeschini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Catanzaro via Vittorio Veneto n. 48;

**Appellante**

e

**GALLO GIANLUCA**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Oreste Morcavallo e Achille Morcavallo ed elettivamente domiciliato presso il loro studio, in Cosenza Corso Luigi Fera n. 23;

**Appellato**

Con l'intervento del P.M.

La Corte,  
letti gli atti e udito il consigliere relatore,  
sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 5 della legge 23.4.1981 n. 154 in riferimento all'art. 51 della Costituzione, sollevata dalla difesa dell'appellante (ritenendosi l'indicazione del comma 4 dell'art. 2 citato – contenuta nelle conclusioni dell'atto di appello – frutto di un mero errore materiale di scritturazione, avuto riguardo al tenore complessivo dell'atto e alla formulazione della specifica eccezione di incostituzionalità);

### **RILEVATO IN FATTO**

Con ricorso ex art. 22 del d.lvo 1.9.2011 n. 150 depositato il 5.2.2015 Gallo Gianluca chiedeva che venisse accertata l'ineleggibilità di Graziano Giuseppe, proclamato eletto

in occasione delle elezioni regionali della Regione Calabria del 23.11.2014 e, per l'effetto, essere a questi surrogato essendo egli il primo dei candidati non eletti per la circoscrizione Nord della medesima lista della "Casa delle Libertà". Il ricorrente deduceva che l'elezione di Graziano Giuseppe era stata proclamata con verbale del 10.12.2014 e che la prima seduta del consiglio regionale del 7.1.2015 avrebbe dovuto essere qualificata come convalida implicita della sua elezione; che Graziano Giuseppe si trovava in una condizione di ineleggibilità al momento della accettazione e presentazione della candidatura perché non ancora collocato in aspettativa, in tale data, dalla sua funzione di Primo Dirigente, Vice Comandante regionale e Capo dell'Ufficio Ispettivo Centro Nord della Calabria del Corpo Forestale dello Stato; che, infatti, Graziano Giuseppe aveva accettato e presentato la sua candidatura in data 24.10.2014 mentre aveva richiesto solo il 27.10.2014 di essere collocato in aspettativa speciale per motivi elettorali dalle funzioni ricoperte nell'ambito del Corpo Forestale dello Stato con domanda datata e trasmessa al Comando Regionale dell'Amministrazione il 25.10.2014, protocollata il 27.10.2014; che Graziano Giuseppe era stato collocato in aspettativa speciale per motivi elettorali con successivo decreto del 10.11.2014 e con assegni decorrenti dal 24.10.2014; che tale provvedimento era illegittimo perché attributivo di effetti retroattivi alla richiesta di aspettativa speciale a fare data dal 24.10.2014; che l'art. 2 commi 2 e 5 della legge n. 154 del 23.4.1981 sancisce l'ineleggibilità a consigliere regionale per i funzionari di pubblica sicurezza e, quindi, anche dei dirigenti del Corpo Forestale dello Stato e l'inoperatività di tale causa di ineleggibilità ove vi sia stata la cessazione delle funzioni per collocamento in aspettativa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature; tale data, nel caso di specie, coincideva con i giorni del 24.10.2014 e 25.10.2014, ossia, rispettivamente, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 108/1968, trentesimo e ventinovesimo giorno precedenti la data delle elezioni (23.11.2014); ai sensi dell'art. 2 comma 5 della legge 154/1981, la domanda di aspettativa avrebbe comunque avuto effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione della relativa richiesta da parte dell'interessato.

Con memoria depositata il 19.3.2015 si costituiva in giudizio Graziano Giuseppe eccependo l'inammissibilità del ricorso perché presentato oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla data della proclamazione dell'eletto risultante dal relativo verbale della Commissione elettorale del 10.12.2014. Deduceva, poi, l'insussistenza dello stato di ineleggibilità avendo egli presentato via fax e via posta elettronica la richiesta di collocazione in aspettativa speciale per motivi elettorali in data 25.10.2014, non rilevando a tale fine la data del relativo protocollo del 27.10.2014 ed essendo, in ogni caso, alla data del 25.10.2014 in congedo ordinario con conseguente effettiva astensione



dall'attività lavorativa dal 20.10.2014. Evidenziava l'automaticità ed il carattere vincolato del provvedimento amministrativo di collocazione in aspettativa speciale per motivi elettorali e la conseguente legittimità del carattere retroattivo del provvedimento del Comandante Regionale del Corpo Forestale dello Stato della Regione Calabria del 28.10.2014 prot. n. 19050, come integrato dal provvedimento dello stesso Comandante regionale in pari data, con il quale il resistente era stato dispensato dal servizio a decorrere dalla data di presentazione della domanda di aspettativa e del provvedimento di collocazione formale in aspettativa di Giuseppe Graziano con decreto del 10.11.2014 del Comandante Regionale del Corpo Forestale dello Stato con decorrenza dal 24.10.2014; tale legittimità discenderebbe dal combinato disposto degli art. 2 comma 2 della legge n. 154/1981, 3 del d.lgs. n. 165/2001, 81 della l. 121 del 1.4.198, nonché dalla diramazione generale prot. n. 2079 del 16.11.2009 dell'Ispettorato generale del Corpo Forestale dello Stato che pongono in capo all'interessato solo l'obbligo di informare l'ufficio di riferimento della accettazione della candidatura anche in mancanza della documentazione, dovendo il capo dell'ufficio dispensare il proprio dipendente dall'esercizio di qualsiasi attività con propria comunicazione in attesa del collocamento formale in aspettativa. L'aspettativa avrebbe effetto fin dalla comunicazione della accettazione della candidatura e della richiesta di collocazione in aspettativa da parte del dipendente alla amministrazione di appartenenza.

Con decreto del 15.4/12.5.2015, il Tribunale di Catanzaro accoglieva il ricorso e per l'effetto accertava la sussistenza della condizione di ineleggibilità di cui alla legge n. 154 del 23 aprile 1981, art. 2 co. 1 n. 2 in capo a Giuseppe Graziano al momento della presentazione della candidatura; dichiarava la decadenza di Giuseppe Graziano alla carica di consigliere regionale; condannava il resistente alle spese di lite; sostituiva al candidato illegittimamente eletto il candidato Gianluca Gallo avente diritto alla proclamazione quale eletto alle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Calabria del 23.11.2014 nella lista "Casa delle Libertà" per la Circoscrizione Nord.

Avverso tale provvedimento proponeva appello Graziano Giuseppe con atto ritualmente notificato, deducendo in primo luogo l'inammissibilità del ricorso per tardività. Affermava, peraltro, che il giudice di primo grado aveva interpretato in modo forzato le disposizioni normative che regolano la materia. In particolare, dopo avere sostenuto, correttamente, che la presentazione della domanda di collocamento in aspettativa era stata tempestivamente presentata dal ricorrente, era giunto all'errata conclusione che incombe sull'interessato, qualora presenti la richiesta l'ultimo giorno utile, il rischio che l'amministrazione non provveda nei termini. Né poteva condividersi



l'argomentazione del Tribunale nel punto in cui limitava gli effetti dell'art. 81 della legge n. 121 del 1.4.1981 alla sola decorrenza del diritto agli assegni connessi all'aspettativa.

L'appellante concludeva chiedendo la riforma del provvedimento impugnato. In via subordinata, sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 legge 154/1981 in relazione all'art. 51 della Costituzione.

Chiedeva, altresì, la rimessione alla Corte di Lussemburgo ai sensi dell'art. 267 del TFUE, ravvisando nella normativa in questione una violazione degli articoli 39 e 40 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Si costituiva Gallo Gianluca per resistere al gravame e per chiederne il rigetto, stante la correttezza delle valutazioni del giudice di primo grado. Chiedeva, pertanto, la conferma dell'ordinanza impugnata e in via subordinata la quaestio de validitate legis proposta dall'appellante con riferimento all'art. 2 comma 4 della legge 23 aprile 1981 n. 154 in quanto infondata ed inconferente rispetto all'oggetto del giudizio.

#### OSSERVA

La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante appare rilevante e non manifestamente infondata.

Va premesso, innanzitutto, come non appaia condivisibile la prospettazione della difesa di Graziano Giuseppe secondo cui l'art. 81 legge n. 121 del 1.4.1981 – Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza -, nel prevedere il collocamento in aspettativa per motivi elettorali dal momento dell'accettazione della candidatura, renderebbe manifesto il meccanismo di automaticità nel collocamento in aspettativa ed implicherebbe, nel caso in esame, che la causa di ineleggibilità derivante dalla qualità, rivestita da Graziano Giuseppe, di primo dirigente, Vice Comandante regionale e Capo dell'Ufficio Ispettivo Centro Nord della Calabria del Corpo Forestale dello Stato sarebbe stata tempestivamente rimossa per effetto dell'accettazione della candidatura in data 24.10.2014 comunicata al Corpo di Appartenenza il 25.10.2014.

A ben vedere, l'art. 81 legge 121/1981 statuisce al primo comma che “gli appartenenti alle forze di polizia, candidati ad elezioni politiche o amministrative, sono posti in aspettativa speciale con assegni dal momento dell'accettazione della candidatura per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politica e di propaganda, al di fuori dei rispettivi uffici ed in ambito civile”.

La norma è inserita nel capo VII contenente “Norme di comportamento politico – rappresentanze e diritti sindacali”.

E' di tutta evidenza che l'art. 81 legge 121/1981 riconosce il diritto potestativo all'aspettativa per motivi elettorali e, nel disciplinarlo, stabilisce che non è sia



necessario alcun vaglio da parte del Corpo di Appartenenza. Nel momento in cui il soggetto accetta la candidatura acquisisce il diritto ad essere collocato in aspettativa.

Ma tale disposizione normativa, correlata al profilo statico dell'aspettativa, così come le disposizioni che, in generale, regolano gli istituti delle dimissioni e dell'aspettativa, va letta necessariamente in relazione all'art. 2 della legge 154/1981 che attiene, invece, al profilo dinamico - procedimentale.

Pertanto, una volta affermato e disciplinato il diritto potestativo all'aspettativa, sotto il profilo procedimentale va applicato l'art. 2 della legge 154/1981 che detta regole precise in ordine alla data di riferimento cui collegare l'accertamento della causa di ineleggibilità e alle modalità di rimozione della stessa.

Con riferimento alla data di riferimento per l'accertamento della esistenza della causa di ineleggibilità, questa coincide con quella del giorno fissato per la presentazione delle candidature.

Per rimuovere la causa di ineleggibilità l'interessato deve cessare dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (comma 2 art. 2) . Per cessazione delle funzioni si intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente l'ufficio ricoperto (comma 6 art. 2). In particolare la cessazione delle funzioni può avvenire per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa (comma 2 art. 2). In tali casi la pubblica amministrazione è tenuta a prendere i provvedimenti di propria competenza entro cinque giorni dalla richiesta dell'interessato e, ove l'amministrazione non provveda, la domanda ha effetto dal quinto giorno dalla presentazione della domanda (comma 5 art. 2).

Ritiene il Collegio che il sistema delineato dall'art. 2 legge 154/1981 assuma carattere di specialità e la norma mantiene intatto il suo ambito applicativo anche in presenza dell'art. 81 citato.

La disciplina dell'aspettativa per motivi elettorali contenuta nella legge n. 121/1981, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dell'appellante, non può derogare alle norme speciali dettate in tema di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale – alle quali si conforma altresì la disciplina della ineleggibilità alle cariche degli enti locali minori contenuta nell'art. 60 del vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 -.

Sicché, prevarrebbe, comunque, la disposizione di cui all'art. 2 comma quinto legge 154/1981 che, nel disciplinare gli effetti della domanda di aspettativa ai fini della rimozione della causa di ineleggibilità, richiede l'adozione di un provvedimento della Amministrazione da adottarsi entro cinque giorni, acquisendo efficacia la domanda di



aspettativa, in mancanza di provvedimento formale, dal quinto giorno della presentazione,

Consegue, dunque, in applicazione del quinto comma dell'art. 2 della legge 154/1981, che l'aspettativa per motivi elettorali di Graziano Giuseppe, essendo mancato un tempestivo formale provvedimento di presa d'atto del Comando Corpo Forestale dello Stato competente al riguardo, ha avuto effetto solo dal quinto giorno successivo al 25.10.2015, ossia il 30.10.2015 e, quindi, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle liste dei candidati, con conseguente invalidità della sua elezione alla carica di consigliere regionale .

Qualora, invece, la disciplina in esame fosse viziata di legittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che l'aspettativa per motivi elettorali acquisti efficacia sin dal momento della presentazione della domanda, l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale renderebbe valida l'elezione di Graziano Giuseppe, dal momento che la sua domanda di aspettativa per motivi elettorali risulta pervenuta al Corpo di Appartenenza in data 25.10.2015 ed avrebbe quindi determinato tempestivamente la rimozione della causa di ineleggibilità.

Alla luce di quanto esposto è evidente la rilevanza della questione.

Ciò posto, la difesa dell'appellante ritiene non manifestamente infondata la questione perché la disciplina applicabile al caso concreto si porrebbe in contrasto con l'art. 51 della Costituzione, rappresentando una grave compromissione dei diritti per l'esercizio dell'elettorato passivo.

La Corte condivide tale prospettazione. E' infatti ipotizzabile una obiettiva compromissione del diritto di elettorato passivo per il fatto che la rimozione della causa di ineleggibilità deve necessariamente avvenire con congruo anticipo rispetto alla presentazione delle liste dei candidati. Per avere la certezza che la causa di ineleggibilità venga rimossa in tempo utile il soggetto interessato dovrebbe anticipare la sua domanda quanto meno al sesto giorno che precede la presentazione delle liste. Ciò potrebbe effettivamente - tenuto conto della necessità di assicurare l'effettiva cessazione delle funzioni - esporre l'interessato all'evenienza di porsi in una situazione di quiescenza ancor prima di avere la certezza della presentazione della sua candidatura, laddove l'art. 51 della Costituzione garantisce l'accesso a tutti i cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, senza limitazioni di alcun tipo.

D'altra parte, il diritto fondamentale all'elettorato passivo - in presenza del riconoscimento di un diritto potestativo al collocamento in aspettativa, proprio per motivi elettorali, con efficacia immediata sin dal momento dell'accettazione della candidatura - verrebbe fortemente sacrificato nel caso di inerzia dell'amministrazione.



A ben vedere l'accettazione della candidatura potrebbe avvenire anche negli ultimi cinque giorni utili e, in tal caso, la scelta del soggetto interessato – che tempestivamente si avvale dell'aspettativa per motivi elettorali, al fine di rimuovere la causa di ineleggibilità - potrebbe risultare vanificata dalla circostanza che l'amministrazione, per ragioni varie o in assenza di alcuna concreta motivazione, non provveda nell'immediatezza.

E' evidente, in tal caso, come assolutamente discriminatoria risulti l'attribuzione al mero arbitrio dell'amministrazione della scelta dei tempi di adozione del provvedimento di accettazione della domanda di aspettativa per motivi elettorali, provvedimento che di fatto si sostanzia in una mera presa d'atto, con esclusione di qualunque discrezionalità in capo all'amministrazione stessa.

Questa Corte non ignora che con sentenza n. 309/1991 la Corte Costituzionale, come evidenziato dalla difesa di Gallo Gianluca, ha già esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 154/1981, ma la citata pronuncia non appare conferente rispetto al caso in esame, in quanto emessa con riferimento all'ipotesi diversa della domanda di dimissioni. L'istituto delle dimissioni non è direttamente preordinato alla rimozione della causa di ineleggibilità, sebbene di fatto consenta indirettamente di pervenire al medesimo risultato. Diversamente, l'aspettativa per motivi elettorali è l'istituto specifico funzionalmente ed esclusivamente finalizzato alla rimozione della causa di ineleggibilità, a garanzia del diritto di elettorato passivo anche di coloro che versano in situazione di ineleggibilità.

In conclusione appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 5 della legge 23 aprile 1981 n. 154 – in riferimento all'art. 51 della Costituzione - nella parte in cui non prevede, in caso di domanda di aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, che gli effetti del provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, del silenzio assenso decorrano dalla data di presentazione della domanda.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 va disposta la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale

**P.Q.M.**

La Corte di Appello di Catanzaro, Prima Sezione Civile,  
visto l'art.23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma quinto della legge 23.4.1954 in riferimento all'art. 51 della Costituzione;  
dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;  
ordina che, a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del



Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Così è deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 22.1.2016

Il Presidente

*Dott. Bruno Arcuri*



DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
IN DATA 10.2.2016  
Il Direttore di Cancelleria  
IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
D.ssa Maria Gabriella Spingitore

