

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 20 maggio 2006, n. 11894

Ai sensi dell'art. 60, c. 1, n. 12), del t.u. 267/2000, è ineleggibile alla carica di sindaco chi ricopre la carica di consigliere in altro comune, non importa se vicino o lontano. Tale causa di ineleggibilità cessa solo con la presentazione di formali e tempestive dimissioni dalla carica ricoperta non essendo possibili rimedi equipollenti, quali il collocamento in aspettativa previsto per altre ipotesi di ineleggibilità.

Omissis.

Con la prima doglianza (e seconda per il Comune) i ricorrenti oppongono al principio di esclusività nella rappresentatività democratica considerato dalla impugnata sentenza, quale fondamento della ineleggibilità del Sindaco, prevista dall'art. 60 1° comma n. 12 T.U. n. 267/2000, il *metus publicae potestatis* avuto riguardo alla esigenza che il voto sia libero - che non avrebbe nella specie avuto alcun rilievo, dal momento che il ..., quale consigliere di un diverso e lontano consiglio comunale, era titolare di una carica minore, da cui si era anche autosospeso, al punto da far venir meno qualunque possibilità di condizionamento dell'elettorato: e denunciano difetto di motivazione, non meglio esplicitato e comunque non sussistente a fronte della ampia e articolata discussione sul punto compiuta dai giudici di merito.

Nella identificazione di siffatto fondamento la corte territoriale ha anzitutto considerato che il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgvo 18.8.2000 n. 267) è stato emanato per delega dell'art. 31 L. 3.8.1999 n. 265, perché fossero "riunite e coordinate le disposizioni vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province ... e sul sistema elettorale, ivi comprese la ineleggibilità e la incompatibilità; ed è conseguentemente risalita alla legge 23.4.1981 n. 154 e in particolare all'art. 2 n. 12, che la ineleggibilità a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale prevedeva per i consiglieri regionali, provinciali, comunali o circoscrizionali in carica, rispettivamente, in altra regione, provincia, comune o circoscrizione, e all'art. 6 T.U. 16.5.1960 n. 570 - per la composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - il quale stabiliva che non potesse essere nominato sindaco chi si fosse trovato in uno dei casi di ineleggibilità a consigliere comunale previsti dalla legge.

Ha poi escluso, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale (n. 44/1997) che innovava sul punto sia stata la legge che disciplina la elezione diretta del sindaco (25.3.1993 n. 81), esso restano pur sempre membro del consiglio comunale; e che anche per gli assessori le condizioni soggettive per la loro nomina devono essere parametrare al possesso dei requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere; e, sebbene l'art. 274 T.U. 267/2000 abbia abrogato sia l'art. 6 che la intera legge 154/1981, ha considerato che l'art. 60 1° comma n. 12 di esso costituisca la sintesi di tali norme.

Tale interpretazione merita di essere condivisa.

Con la sent. 23.3.1991 n. 97 la Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 2 1° c. n. 12 L. 154/1981, in relazione agli artt. 3 e 51 cost., rilevò che essa "mostra di non attribuire eccessiva rilevanza alle indebite influenze sulla libertà dell'elettore, quando ammette che la maggior parte delle cause di ineleggibilità derivante dalle cariche coperte possa cessare per aspettativa (cioè temporaneamente)"; e contestò la validità degli argomenti addotti dal giudice *a quo* per mettere in dubbio la ragionevolezza della ineleggibilità in questione, in quanto riferita alla garanzia della libertà della scelta elettorale, osservando che "il fondamento della ineleggibilità stessa è diverso da quello individuato dal detto giudice e va rinvenuto nel principio, introdotto con l'art. 20 IX° comma D.L.gvo Lgt.le 7.1.1946 n. 1 agli albori della rinascita democratica dal nostro Paese, secondo il quale un soggetto non può far parte di più assemblee rappresentative di altrettante collettività comunali".

E aggiunse che con la nuova concezione intesa a ricostituire le amministrazioni locali su base elettiva, strutturandole come organi di autogoverno della comunità locali anziché di mere articolazioni amministrative di uno Stato fortemente unitario ed anzi autoritario ed accentratore - è coerente "che chi di una di tali amministrazioni fa parte si consideri così strettamente legato da doveri e da responsabilità verso la comunità prescelta da non poter partecipare agli organi rappresentativi degli interessi omologhi di altra comunità dello stesso tipo, con l'assunzione di altrettanti doveri e responsabilità verso di essa"; da tale principio ricavando la ragione della ineleggibilità di chi sia già membro dell'assemblea rappresentativa di altro ente, che può essere scongiurata solo se la precedente appartenenza ad altra assemblea venga meno per dimissioni prima della presentazione dalle candidature e del limite alla candidatura a consigliere a non più di due comuni.

Le considerazioni del giudice costituzionale, che portarono a dichiarare non fondata la questione di legittimità dell'art. 2 citato, trovano attualità nella disciplina dell'art. 60 del vigente T.U. 267/2000, il quale, per la sua funzione di coordinamento e riunione delle previgenti normativa, e per la immanenza del principio di esclusività nella rappresentatività democratica delle collettività comunali, non appare in alcun modo innovativo sul punto di cui trattasi e non contraddice la portata dell'art. 2 l° c. n. 12 dell'abrogata L. 154/1981, cui anzi si conforma. Se, infatti, detta disposizione stabiliva che non fossero eleggibili a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale i consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali in carica, rispettivamente in altra regione, provincia, comune e circoscrizione; e l'art. 6 D.P.R. 570/1960 impediva a chi si fosse trovato in uno dei casi di ineleggibilità a consigliere comunque di essere nominato sindaco, attribuendo dunque alla carica in atto di consigliere comunale l'ostacolo ad essere eletto non solo nella stesa funzione, ma anche in quella di sindaco in altri comuni, l'art. 60 c. l° nn. 1 e 12, allorché prevede che non siano eleggibili "a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale ... i sindaci, presidente di provincia, consigliere comunale e provinciale in carica rispettivamente in altro comune, provincia e circoscrizione, reitera, attraverso una formula riassuntiva di quanto stabilivano insieme gli abrogati art. 6 e la legge 154/1981, lo stesso impedimento della normativa precedente, fornendo all'avverbio "rispettivamente", già presente in quella, una ampia chiave di lettura, volta non già a costituire una pedissequa simmetria quanto alle limitazioni alla eleggibilità - tra cariche identiche, bensì a riferire la limitazione di una carica esercitata all'interno di un organo elettivo all'accesso ad altro organo omologo, sia come consigliere che come sindaco, posta la indiscutibile appartenenza di quest'ultimo al consiglio comunale e la sua partecipazione alle relative funzioni, rimasta anche con l'attuale disciplina (art. 37 T.U. 267/2000).

Né giova il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, (Cass. 11959/2003; 3902/2002; 10701/1993), che al rischio del *metus publicae potestatis* ha fatto riferimento con riguardo alla esigenza della genuinità del voto, giacché se in molte delle cause di ineleggibilità assume rilievo la tutela della libertà del voto da qualunque condizionamento connesso all'esercizio di pubblici poteri, nella specie essa non ha però ragione di essere apprezzata, proprio per la diversa ed eventualmente anche lontana area territoriale in cui la carica in atto viene esercitata.

Va dunque respinto il primo motivo e con esso il secondo di ... - e il II° nonché il III° del Comune - tutti incentrati sulla *ratio* della ineleggibilità per cui è causa, individuata in dissonanza rispetto alla impugnata decisione.

Con il III° motivo (quarto per il Comune) la censura - anche qui articolata in termini di violazione di legge (art. 69 T.U.E.L.) e di vizio di motivazione - è riferita al punto della decisione che ha ritenuto inapplicabile tale norma, che ipotizza la sopravvenienza, dopo le elezioni, di qualunque delle condizioni di ineleggibilità ovvero la preesistenza o sopravvenienza di qualunque delle condizioni di incompatibilità.

Assumono i ricorrenti che come in tali casi può essere rimossa ad elezione avvenuta, così sarebbe consentito nella presente fattispecie, avendo il divieto di cumulo, con riguardo alla esigenza della sua esclusività, rilievo solo dopo la elezione, giacché diversamente l'interessato viene esposto al rischio di non conseguire la nuova carica, per l'insuccesso elettorale, dopo aver perduto quella già esercitata, per effetto delle preventive dimissioni.

La corte territoriale ha sul punto fornito ampie ragioni per dissentire da tale tesi - il vizio di motivazione, anche qui solo enunciato, è dunque infondato - richiamando la giurisprudenza di questa Corte (Cass. 10779/2003, 7684/1992; cui adde 3902/2002) secondo cui la cessazione di siffatta causa di ineleggibilità si ha solo per effetto dalle dimissioni preventive del componente del consiglio che intenda esercitare il proprio diritto di elettorato passivo, non essendo possibili rimedi equipollenti, anche con riguardo al collocamento in aspettativa, previsto per altre ipotesi di ineleggibilità.

E a tale conclusione non può non aderirsi, essendo sostenuta dal chiaro disposto dell'art. 69 citato, che alle dimissioni successive fa riferimento solo nei caso di sopravvenuta condizione di ineleggibilità, non potendo il prospettato rischio, che l'interessato in tal modo resti senza carica, assumere rilevanza tale da prevalere sulla lettera della norma che le dimissioni preventive considera essenziali, ove quella condizione preesista, alla rimozione dell'ostacolo per la elezione, rientrando peraltro quel rischio nella libera e consapevole scelta compiuta, senza alcun pregiudizio per il diritto di elettorato passivo, ancor più se riguardato in riferimento al principio di esclusività della rappresentatività democratica.

Il IV° motivo (V° per il Comune) torna a discutere la portata dell'art. 60 l° comma n. 12 alla luce dell'art. 56 dello stesso T.U.E.L. (degli artt. 61 e 65 pure invocati non si apprezza la rilevanza), il quale stabilisce che non possono candidarsi i consiglieri comunali in carica per la medesima carica in altro consiglio, e non anche per quella di sindaco.

Premesso che tale disposizione ha un campo di azione diverso da quello dell'art. 60, il primo riguardando la candidatura, il secondo la eleggibilità, e che il suo primo comma è la trasposizione della analoga disposizione dell'art. 7 L. 154/1981, abrogata, occorre rilevare che diversa è la ragione della limitazione delle candidature da quella, più severa, della limitazione delle situazioni di ineleggibilità, tant'è che il legislatore ha tenuto distinte, diversamente disciplinandole, le due aree, al punto che nell'art. 60 ha considerato come ineleggibile chi già non poteva esserlo per effetto dell'art. 56 - posto che se il consigliere comunale in carica non può candidarsi alla stessa carica in altro consiglio, evidentemente in esso non può essere eletto - regolando nella norma successiva in modo diretto e del tutto indipendente dalla precedente la eleggibilità.

Né può ritenersi che dalla possibilità per il consigliere in carica di candidarsi a sindaco in altro comune consegua automaticamente la possibilità giuridica di essere poi eletto, tale conseguenza, che trova resistenza nella ricostruzione sistematica delle condizioni di eleggibilità in questione e nel principio che la sostiene, è improponibile nei termini prospettati, giacché la possibilità di candidarsi alla carica, che è limitata nel numero - non più di un comune per quella di sindaco e non più di due per quella di consigliere comunale - non comporta la possibilità di essere poi eletto in più di un consiglio.

Il V° motivo (VII per il Comune) non ha pregio alcuno.

Esso torna a discutere delle ipotesi di ineleggibilità sopravvenuta, nelle quali propone di far rifluire quella di cui si tratta, prospettando una assimilazione con le cause di incompatibilità che, quand'anche preesistenti, sono rimovibili ad elezione avvenuta, ed invoca, nel segno di una interpretazione volta a promuovere "l'abbandono della figura della ineleggibilità invalidante in favore della incompatibilità (o persino della compatibilità)", la deliberazione 2.X.2002 della Giunta delle elezioni della Casera dei deputati, che aveva dichiarato compatibile il mandato parlamentare con la carica di sindaco di Comune con popolazione oltre i 20.000 abitanti.

L'argomentazione è tuttavia priva di rilevanza, giacché non propone affatto una interpretazione di norma di segno contrario a quella data dalla corte di merito e condivisa da questo Collegio per l'art. 60 c. 1° n. 12, in quanto si limita a considerare che la decadenza prevista dall'art. 7 D.P.R. 30.3.1957 n. 361 e dall'art. 62 T.U. 267/2000 riguarda il sindaco di comune con oltre 20.000 abitanti che si candidi a deputato e non la ipotesi contraria, relativa cioè al parlamentare che si candidi alla carica di sindaco; sicché, a fronte di tale vuoto legislativo, la valutazione compiuta dall'organo parlamentare perde qualunque significato all'esterno della fattispecie che ne è stata oggetto.

Il VII° motivo (VIII° per il Comune) introduce un principio di diritto comunitario, di cui lamenta la violazione, quale è quello di proporzionalità, costituente la regola fondamentale del diritto costituzionale europeo, secondo il quale i casi dubbi debbono essere risolti nel senso della misura e dell'equilibrio, affinché non siano perseguita "soluzioni trasmodanti e irragionevoli".

Tale principio gioverebbe a far rifluire il rimedio in questione nelle dimissioni *post electionem*, in luogo delle preventive.

La tesi non può essere accolta, dal momento che - come la corte territoriale ha osservato - il sistema intero afferente alle elezioni negli enti locali si profila, per la parte rilevante in questa sede, preciso nella configurazione delle cause rispettivamente di ineleggibilità, originaria e sopravvenuta, e di incompatibilità "sì da non consentire di far trasmigrare dall'una all'altra categoria su base meramente interpretativa, pur con la mediazione dell'invocato principio di proporzionalità, la sussunzione della fattispecie qui rilevante dallo schema legale in cui i conditores l'hanno univocamente collocata ad altro e diverso schema basato su distinti presupposti od implicante diversi effetti".

E la circostanza che i ricorrenti si siano limitati a riproporre siffatto criterio come canone interpretativo, comporta la inammissibilità della censura, avendo essi mancato di rifarsi carico e criticare le ragioni che la sentenza impugnata ha indicato per superarlo.

Omissis.