

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 20 maggio 2006, n. 11895

L'art. 51 del t.u. 267/2000, nel fare divieto di elezione al terzo incarico consecutivo, contiene in sé la previsione della sanzione della decadenza, dichiarata dal Prefetto, nel caso in cui il consiglio proceda alla convalida (fattispecie riferita alla disciplina statale che non trova applicazione nel Friuli Venezia Giulia).

Omissis.

Il ricorso appare infondato.

La sentenza impugnata, come chiarito in premessa, ha respinto le censure, che in sostanza vengono riproposte in questa sede, sostenendo che il divieto di rielezione del sindaco al terzo mandato consecutivo nel medesimo Comune, sancito nell'art. 51 comma 2 del TUEL, comporta la cessazione immediata dalla carica dal momento che l'ordinamento positivo è informato all'impossibilità dell'espletamento dell'incarico da parte di soggetto che trovasi in situazione di accertata mancanza dei requisiti di legge per la sua eleggibilità, e la ratio della norma in esame è ispirata all'esigenza di favorire il ricambio al vertice delle amministrazioni locali. Sul piano sistematico, tale interpretazione si legittima siccome individua non già un nuovo caso d'ineleggibilità, bensì la mera conseguenza derivante da un'ipotesi d'ineleggibilità già prevista. L'azione esperita inoltre opera in tutti i casi in cui i soggetti legittimati chiedano un controllo di legalità, e quindi anche nella specie.

In ordine infine ai profili d'illegittimità costituzionale dedotti, la temporaneità del divieto e la peculiarità del mandato elettivo considerato, danno conto della piena legittimità della norma esaminata.

Questa conclusione, esposta con motivazione esaustiva ed immune da visi logici, appare senz'altro corretta.

L'art. 51 comma 2 prevede testualmente che «chi ha ricoperto per due mandati successivi la carica di Sindaco e di Presidente della Provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche».

Secondo il contenuto precettivo di tale disposizione, emergente dal suo chiaro ed univoco tenore letterale, la condizione di fatto ivi indicata rappresenta causa tipizzata d'ineleggibilità originaria alla carica di sindaco, preclusiva non già della candidabilità bensì della eleggibilità del soggetto che versi in essa, siccome reputata ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo.

In ragione di ciò, il suggestivo richiamo al divieto di interpretazione analogica o estensiva in materia di elettorato passivo appare fuorviante, oltre che privo di logico fondamento, dal momento che l'esigenza che esso esprime riguarda solo la costruzione per via esegetica di cause d'ineleggibilità che non siano state contemplate dal legislatore, al quale l'art. 51 della Costituzione ha rimesso in via esclusiva l'individuazione rigorosa delle ipotesi che limitano il detto diritto, ma non opera laddove la causa è normativamente prevista e dunque già esiste.

Suddetta regola ermeneutica, la cui valenza applicativa è stata erroneamente correlata al principio di legalità che, come si è detto, nella specie ha trovato espressa positiva applicazione, neppure trova giustificazione se la si correla, come prospetta il ricorrente, all'individuazione della conseguenza derivante dalla violazione della norma considerata, siccome, a suo avviso, non prevista né contraddistinta.

La disposizione contenuta nella norma citata, dato il suo contenuto precettivo, pone infatti un divieto di elezione al terzo incarico consecutivo che contiene in sé la sanzione in caso di sua violazione, che non può che essere rappresentata, ove l'elezione venga nondimeno convalidata, dalla declaratoria di decadenza.

Milita in tal senso proprio la lettura sistematica delle disposizioni del TUEL in materia di ineleggibilità, il cui coordinamento va cercato nella *ratio* che le sorregge e non certo nella loro collocazione formale all'interno del testo normativo, e dunque la stessa previsione dell'art. 41 laddove prevede che «nella prima seduta il Consiglio Comunale e Provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II del titolo XIX, e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata nell'art. 69».

La lettura restrittiva che il ricorrente propone, basata sul richiamo contenuto nella norma alle cause indicate nel capo citato, non coglie la *voluntas legis* che emerge chiaramente dal suo scopo informatore, che appare piuttosto ispirato ad un'esigenza di congruenza ed armonia interna al sistema, alla cui stregua ciascuna causa d'ineleggibilità positivamente prevista, quale che sia la sua collocazione all'interno del TUEL, riceve il medesimo trattamento. E del resto, se così non fosse, dovrebbe concludersi che la violazione del divieto posto dalla norma che regola il caso di specie, come del resto finisce per ammettere lo stesso ricorrente, non assume alcuna

rilevanza perché a suo dire rappresenta un vuoto normativo, e quindi che l'elezione del sindaco al terzo mandato consecutivo, benché contraria alla legge, ove non sia stata rilevata dal Consiglio Comunale in sede di convalida, resta perciò irrimediabilmente sanata.

L'argomento è palesemente irragionevole e svuota la portata precettiva della regola del divieto, finendo con identificare la previsione normativa in una superfetazione, di portata puramente enunciativa, notoriamente smentita dagli stessi lavori preparatori della legge n. 81/1993, il cui art. 2 comma 2, recepito nella norma del TUEL in esame, introdusse il limite di cui si discute per favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale in modo da spezzare il vincolo personale tra elettore ed eletto "per sostituire alla personalità del comando l'impersonalità di esso ed evitare clientelismo".

In ragione di quell'esigenza di coerenza e di ragionevolezza di cui si è già detto, deve piuttosto concludersi che anche l'ipotesi in esame rappresenta fatto illegittimo per valutazione legale, che riceve il medesimo trattamento riservato dalla legge ad ogni altro caso d'ineleggibilità, sia esso parimenti originario ovvero sopravvenuto, come previsti al capo II del titolo III, e quindi comporta per il candidato eletto nonostante il divieto la decadenza dalla carica che rappresenta istituto strutturato come ordinario e generale strumento di rimozione di posizioni non conformi a legge.

Per altro verso deve rilevarsi che neppure può dubitarsi che tale rimedio possa essere sollecitato mediante l'esercizio dell'azione prevista dall'art. 70 che ne prevede l'esperibilità appunto per far valere innanzi al giudice ordinario "la decadenza dalla carica di sindaco ...".

Siffatta azione nella specie è stata promossa dal Ministro dell'Interno, benché privo di legittimazione (cfr. Cass. n. 4254/2006), ma anche dal Prefetto che è invece espressamente legittimato al suo esperimento a mente del comma 2 del citato art. 70, in qualità di rappresentante della collettività, deputato a garantire il rispetto della legge, in piena autonomia rispetto alle decisioni assunte dal Consiglio Comunale.

Suddetta azione, infatti, come si è affermato unanimemente anche in dottrina, nel nuovo testo normativo si colloca, così come nella precedente disciplina, su un piano di autonomia rispetto alla delibera consiliare di convalida delle elezioni, poiché è stata mantenuta ferma a tutela dell'interesse pubblico dell'intera comunità, mirando ad impedire che si consolidino posizioni irregolari che il consiglio comunale non rilevi per motivi di opportunità, per logiche interne alla politica, ovvero perché non può rilevare (cfr. Cass. n. 15104/2005, n. 18128/2002).

E peraltro, in assenza di espresso distinguo, può essere promossa in ogni ipotesi di decadenza, sia per cause originarie che per cause sopravvenute. (v. Corte cost. n. 160 del 1997 e Cass. n. 2986/2000).

In conclusione, nella specie esiste una causa d'ineleggibilità originaria alla carica di sindaco, legalmente prevista e parimenti legalmente sanzionata, che il Consiglio Comunale ben avrebbe potuto e dovuto rilevare, applicando la decadenza ovvero non convalidando l'elezione, siccome organo legalmente preposto alla verifica sull'assenza di cause ostative all'eleggibilità.

In assenza di tale iniziativa nondimeno il Prefetto, esercitando la legittimazione che la norma di legge citata gli ha espressamente attribuito, ha chiesto che tale controllo venisse espletato ed il conseguente rimedio venisse applicato in sede giurisdizionale, e l'autorità adita ha quindi correttamente provveduto.

Omissis.