

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione I Civile – Sentenza del 26 marzo 2015, n. 6128.

Il divieto di immediata rieleggibilità alla carica di sindaco per chi abbia ricoperto per due mandati questa carica opera anche nel caso in cui in uno dei due mandati consecutivi il Comune sia stato gestito da un Commissario. Ciò in quanto la norma (salvo l'esplicita eccezione introdotta dal terzo comma) procinde dalla consecutività dell'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco, ma ha riguardo solamente alla successione dei mandati.

Omissis

La Corte di appello de L'Aquila, con sentenza 17 aprile 2014, in accoglimento dell'appello proposto da B.F. e D.F.N., cui aveva aderito il P.M., avverso l'impugnata ordinanza del Tribunale della stessa città ha dichiarato l'ineleggibilità dell'appellata P.A. alla carica di Sindaco del Comune di xxx in relazione alle elezioni amministrative svoltesi il xxx e, quindi, l'ha dichiarata decaduta, in applicazione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 51, comma 2, che vieta l'immediata rieleggibilità alla carica di sindaco di chi abbia ricoperto la medesima carica per due mandati successivi; l'ha condannata alle spese di entrambi i gradi del giudizio di merito. La P. aveva ricoperto la carica di sindaco una prima volta, a seguito delle elezioni svoltesi il xxx, fino al xxx, data in cui vi erano state le dimissioni di sette consiglieri, cui aveva fatto seguito la sospensione del consiglio comunale e la nomina del commissario prefettizio che aveva gestito il Comune dal xxx; a seguito delle elezioni svoltesi il xxx, era stata di nuovo eletta sindaco e aveva portato a compimento il mandato per cinque anni; quindi era stata rieletta alle elezioni successive del xxx.

La P. aveva dedotto l'insussistenza dei presupposti di applicabilità della predetta disposizione. La Corte d'appello ha invece ritenuto che la regola del divieto del terzo mandato consecutivo non subisse deroga nel caso di gestione commissariale per circa un anno sia perché la norma limitativa dei mandati prescinde dalla consecutività dell'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco, avendo riguardo esclusivamente alla successione dei mandati, sia perché la gestione commissariale ha il limitato scopo di approntare una gestione temporanea dell'ente in vista delle nuove elezioni, sia perché l'interposizione di una gestione commissariale per anticipato scioglimento del consiglio comunale, se fosse idonea a interrompere la continuità dei mandati, potrebbe essere strumentalizzata al fine di aggirare l'ostacolo normativo del divieto del terzo mandato consecutivo. La P. propone ricorso per cassazione sulla base di tre motivi cui si oppongono B.F. e D.F.N.. La ricorrente ha presentato memoria.

Motivi della decisione

È stata eccepita l'inammissibilità del ricorso per cassazione perché notificato il 16 giugno 2014, oltre il termine, previsto dal d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, art. 22, comma 10, di trenta giorni dalla comunicazione della sentenza impugnata, che sarebbe avvenuta il 17 aprile 2014, da parte della cancelleria della Corte d'appello.

L'eccezione è infondata, non avendo gli intimati assolto all'onere di dimostrare il fatto costitutivo posto a fondamento dell'eccezione proposta, cioè l'avvenuta comunicazione alla P. della sentenza (nel testo integrale) a cura della cancelleria.

Venendo ai motivi di ricorso, il primo denuncia la violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 267 del 2000, art. 51, comma 2, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 48, 51 e 97 Cost., e dell'art. 112 c.p.c., per avere la sentenza impugnata violato il criterio di interpretazione della norma in senso restrittivo e favorevole all'eletto. La Corte territoriale non avrebbe considerato il periodo "significativo" di gestione commissariale (per oltre un anno) che avrebbe fatto venire meno la continuità dei mandati e avrebbe reso inapplicabile il divieto di rielezione al terzo mandato; infatti, alle elezioni del 2008, la P. non si era presentata come sindaco in carica e quindi non era stata "immediatamente" rieletta alla medesima carica, essendo fuori dalla gestione amministrativa del Comune, sicché doveva ritenersi che alle elezioni del 2013 si fosse presentata per la seconda volta (e non per la terza) e che fosse quindi rieleggibile. Il secondo motivo deduce l'illegittimità costituzionale del citato art. 51, comma 2, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 48 e 97 Cost., nonché dell'art. 112 c.p.c., per omessa pronuncia in merito all'eccezione di illegittimità costituzionale della interpretazione resa dalla Corte d'appello che sarebbe contraria ai principi di uguaglianza, a causa della discriminazione nel godimento del diritto di elettorato passivo e attivo ai danni dei sindaci uscenti dopo due mandati consecutivi; inoltre, una simile limitazione, non prevista nella legislazione di alcune regioni a statuto speciale e neppure per altre cariche politiche ed amministrative, sarebbe contraria ai principi di efficienza dell'azione amministrativa, poiché impedirebbe di ricandidarsi a soggetti di provata esperienza e competenza per quella determinata carica, oltre a minare l'autonomia amministrativa garantita ai comuni.

La P., eletta sindaco per due mandati consecutivi (alle elezioni del 2004 e 2008) e rieletta alle elezioni successive del 2013, ritiene in sostanza che la norma di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, art. 51, (che vieta l'immediata rieleggibilità alla carica di sindaco di chi abbia ricoperto la medesima carica per due mandati consecutivi) non sia applicabile laddove uno dei mandati non sia stato interamente compiuto perché, come nel suo caso, interrotto da una gestione commissariale prefettizia per un periodo "significativo" (nella specie, di tredici mesi, da xxx, con la conseguenza che, agli effetti della norma in esame, l'elezione del 2013 dovrebbe considerarsi come la seconda).

Entrambi i motivi, da esaminare congiuntamente, sono infondati, non essendo la predetta tesi condivisibile.

Non v'è dubbio che la P. abbia "ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco" e che "allo scadere del secondo mandato" non fosse "immediatamente rieleggibile" alla medesima carica all'elezione successiva del 2013, la quale darebbe luogo ad un terzo mandato, che è proprio ciò che la norma vieta.

L'interpretazione proposta dalla ricorrente tenta di aggirare il predetto divieto, argomentando nel senso che il primo mandato non dovrebbe considerarsi perché interrotto o non portato a termine o comunque perché ad esso non ha fatto seguito l'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco per il periodo di cinque anni previsto dalla legge non concluso. Tuttavia, come correttamente rilevato dalla Corte del merito, la norma limitativa prescinde dalla consecutività dell'effettivo espletamento delle funzioni di sindaco, con l'unica eccezione introdotta dallo stesso art. 51, comma 3, che non è applicabile nel caso in esame, poiché entrambi i mandati del 2004 e 2008 hanno avuto una durata superiore a quella prevista per l'ipotesi in cui uno dei due mandati abbia "avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie".

La conclusione cui è pervenuta la Corte territoriale è la più aderente all'interpretazione restrittiva della norma (sulla quale v. Cass. n. 7949/2013, n. 21685/2012) che è invocata dalla stessa ricorrente ma per trarne una indicazione opposta a quella suggerita dalla lettera della norma: la P. sostiene di essersi presentata alle elezioni del 2008, che erano seguite a un periodo di gestione commissariale, non come sindaco in carica, sicché non si sarebbe in presenza di "due mandati consecutivi" e non scatterebbe il divieto di rieleggibilità alle elezioni del 2013.

Tuttavia, la norma integra una causa tipizzata d'ineleggibilità originaria e preclusiva non già della candidabilità, ma della eleggibilità perché ostativa all'espletamento del terzo mandato (v. Cass. n. 3383/2008, n. 11895/2006), la cui ratio è di evitare l'alterazione della *par conditio* alle elezioni successive alla seconda e le rendite di posizione nelle funzioni di governo locale in caso di successione reiterata del candidato che abbia già compiuto un doppio mandato consecutivo, anche perché è allora che può profilarsi un più incisivo vantaggio al fine di conseguire di nuovo la carica di sindaco (v. Cass. n. 7949/2013). Rispetto a questa ratio, è evidente che la possibilità che durante uno dei mandati vi sia stata una gestione commissariale (tranne che non si renda applicabile la già ricordata eccezione prevista dal terzo comma dell'art. 51) non incide sull'operatività della norma, a meno che non si voglia ritenere che non sia nemmeno configurabile un "mandato" in presenza di una gestione commissariale, ma sarebbe una conclusione priva di basi normative, contrastante con la ratio della norma e mai avallata da questa Corte. Infatti, il richiamato precedente (v. Cass. n. 13181/2007) non ha ritenuto ammissibile un terzo mandato consecutivo in presenza di una precedente gestione commissariale, ma ha soltanto ritenuto che il divieto non operasse nel caso di terza candidatura "non immediatamente successiva allo scadere del secondo mandato di sindaco del Comune", perché intervallata, nella fattispecie esaminata, da una precedente tornata elettorale nella quale l'ex sindaco non si era candidato. Né si potrebbe fare dipendere l'operatività della norma dalla durata della gestione commissariale, come implicitamente mostra di ritenere la ricorrente quando evidenzia il periodo "significativo" della gestione.

Ad avviso della ricorrente, questa interpretazione determinerebbe una inammissibile limitazione del diritto di elettorato passivo, di rango costituzionale, introducendo una presunzione manifestamente irragionevole che chi ha svolto due mandati consecutivi abbia posto in essere comportamenti illegali. Tuttavia, questa Corte ha osservato che non vi è una violazione dei principi costituzionali (v. Cass. n. 7949/2013, n. 3383/2008, n. 11895/2006), perché si tratta di una compressione del diritto di elettorato passivo di carattere temporaneo e, d'altra parte, posta a tutela di altri diritti costituzionalmente protetti, quale il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo. Il legislatore non ha introdotto una presunzione d'illiceità della condotta di chi sia stato eletto sindaco per due mandati, ma ha inteso soltanto favorire il ricambio delle persone chiamate a ricoprire la carica, come dimostra il fatto che la medesima persona è nuovamente eleggibile una volta che la terza elezione non sia immediatamente consecutiva ai due mandati svolti.

Come rilevato da questa Corte, la norma (che consente la rieleggibilità dopo un primo incarico, ma non dopo il secondo) non contrasta con i parametri costituzionali indicati, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore la valutazione dell'incidenza sulla libertà di voto dell'espletamento di più mandati. Né rileva l'obiezione che il terzo mandato consecutivo sia ammesso dalla legge per altre cariche istituzionali e per i sindaci dei comuni meno popolosi

e di alcune regioni a statuto speciale, trattandosi di posizioni diverse che giustificano un diverso trattamento (v. Cass.n. 25497/2007). La questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo motivo è quindi manifestamente infondata. Il terzo motivo, con cui la ricorrente si duole della compensazione delle spese disposta dal Tribunale, è assorbito in quanto formulato "nell'ipotesi di cassazione della sentenza (impugnata)".

Omissis