



**Vi è incompatibilità tra incarico di sindaco e incarico di consigliere regionale
(Cass. civ. Sez. I, ord., 30 novembre 2017 - 4 giugno 2018, n. 14235)**

In tema di elettorato passivo, la disciplina delle incompatibilità alle cariche elettive comunali derivanti da cariche elettive regionali, resta riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., dovendosi escludere una potestà concorrente delle singole regioni, cui compete di stabilire, ex art. 122, comma 1, Cost. , soltanto le eventuali cause di incompatibilità alle cariche regionali derivanti da quelle comunali. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto sussistere la causa di incompatibilità alla carica di sindaco di un comune della Campania, avente popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, in capo al consigliere regionale eletto, in base al disposto dell'art. 65 del d.lgs. n. 367 del 2000, nonostante la legge regionale della Campania avesse escluso l'incompatibilità tra la detta carica e quella di sindaco di comune minore).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TIRELLI Francesco - Presidente -

Dott. CRISTIANO Magda - rel. Consigliere -

Dott. BISOGNI Giacinto - Consigliere -

Dott. ACIERNO Maria - Consigliere -

Dott. IOFRIDA Giulia - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 5021/2017 proposto da:

D.V.A., G.A.R., Gu.Mi., R.U., S.G., nella qualità di cittadini elettori del Comune di (OMISSIS), elettivamente domiciliati in Roma, alla via Cosseria n.2, presso lo studio del dott. Alfredo Placidi, rappresentati e difesi dall'avvocato Marcello G. Feola, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

Ri.Ma., elettivamente domiciliata in Roma, alla via Taranto n.18, presso lo studio dell'avvocato Antonio Brancaccio, che la rappresenta e difende, giusta procura a margine dl controricorso;

- controricorrente -

contro

Comune di Novi Velia, Prefettura di Salerno - Ufficio Territoriale di Governo;

- intimati -

e sul ricorso proposto da:

Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Salerno;

- ricorrente successivo -

contro

Ri.Ma., elettivamente domiciliata in Roma, alla via Taranto n.18, presso lo studio dell'avvocato Antonio Brancaccio, che la rappresenta e difende, giusta procura a margine dl controricorso successivo;

- controricorrente successiva -

contro

Comune di Novi Velia, Prefettura di Salerno - Ufficio Territoriale di Governo, D.V.A., G.A.R., Gu.Mi., R.U., S.G.;

- intimati -

avverso la sentenza n. 96/2017 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 31/01/2017;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 30/11/2017 dal cons. MAGDA CRISTIANO;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale CERONI FRANCESCA che ha concluso per l'inammissibilità dei ricorsi, in subordine per l'accoglimento;

udito, per i ricorrenti, l'Avvocato M.G. Feola che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Svolgimento del processo

La Corte d'appello di Salerno ha respinto l'appello proposto dai sigg.ri D.V.A., G.A.R., Gu.Mi., R.U. e S.G. contro la sentenza del tribunale di Vallo della Lucania che aveva, a sua volta, respinto il ricorso da costoro proposto, quali cittadini elettori del Comune di (OMISSIS), per sentir dichiarare la sindaca Ri.Ma. decaduta dalla carica, ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 65 in quanto eletta consigliere della Regione Campania.

La corte del merito ha ritenuto che, stante il disposto dell'art. 122 Cost. ed atteso il principio della corrispondenza biunivoca delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, più volte enunciato dalla Corte Costituzionale, la materia fosse regolata in via concorrente dalla legge statale e da quella regionale e che pertanto l'art. 65 cit., il quale stabilisce che le cariche di presidente della provincia, di sindaco e di assessore comunale compresi nel territorio di una regione non sono compatibili con la carica di consigliere regionale, andasse interpretato alla luce della L.R. Campania n. 16 del 2014, art. 1, comma 212, lett. i) e art. 217, lett. d) che, rispettivamente, prevedono che non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale i sindaci dei soli comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e che sono incompatibili con tale carica coloro che, nel corso del mandato, vengono a trovarsi in condizione di ineleggibilità; ciò premesso, e rilevato che il Comune di (OMISSIS) contava poco più di 2000 abitanti, ha escluso che Ri. fosse decaduta dalla carica.

La sentenza, pubblicata il 31/1/017, è stata impugnata dai soccombenti e dal Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Salerno con separati ricorsi per cassazione (il secondo dei quali da qualificare incidentale).

Ri.Ma. ha replicato con distinti controricorsi.

Le altre parti intime non hanno svolto attività difensiva.

I ricorrenti principali e la controricorrente hanno depositato memoria.

Motivi della decisione

1) Va rilevato che il Presidente della Repubblica, con decreto del 10.7.2017, ha sciolto il Consiglio Comunale di Novi Velia ed ha nominato un Commissario Straordinario per la provvisoria gestione del Comune.

Decaduta Ri.Ma. dalla carica di sindaco, è venuta meno ogni ragione di contrasto fra le parti e deve pertanto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2) Occorre, tuttavia, scrutinare il ricorso principale al fine di provvedere, secondo il principio della soccombenza virtuale, alla regolamentazione delle spese fra D.V. e gli altri cittadini elettori e la controricorrente, con la precisazione che poichè la declaratoria di cessazione della materia del contendere resa in sede di legittimità comporta la caducazione delle sentenze emesse nei precedenti gradi di merito (Cass. nn. 14267/017, 17334/05, Cass. S.U. n. 1048/2000), le spese andranno liquidate per l'intero giudizio, in forza del comb. disp. degli artt. 384 e 385 c.p.c..

3) In tale prospettiva, deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale sollevata da Ri. sul rilievo che i ricorrenti hanno seguito l'ordinario procedimento di impugnazione regolato dal codice di rito, in

violazione del disposto del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 22 il quale prevede che il ricorso per cassazione contro la decisione resa dalla corte d'appello in materia di decadenza e incompatibilità nelle elezioni sia notificato alla controparte solo dopo che il Presidente abbia fissato in calce ad esso l'udienza di discussione.

In proposito è sufficiente rilevare: che il cit. comma 11 si limita a stabilire che il Presidente della Corte di Cassazione, con decreto steso in calce al ricorso, "fissa l'udienza di discussione", ma non dispone che il ricorso venga notificato solo in data successiva all'emanazione del provvedimento ed unitamente ad esso; che, in ogni caso, l'eventuale nullità derivante dall'irrituale, preventiva notifica dell'atto è stata sanata dalla costituzione della controricorrente, la quale, peraltro, non ha indicato in qual modo sia stato violato il suo diritto di difesa (cfr. da ultimo, fra molte, Cass. n. 2626/018, 28219/017, 15676/014).

4) Non merita accoglimento neppure l'ulteriore eccezione di Ri., di inammissibilità del ricorso in quanto meramente ripetitivo delle tesi già illustrate e rigettate in appello: non v'è infatti alcun onere per la parte che richieda la cassazione della sentenza impugnata per violazione di norme di diritto, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, di prospettare argomenti nuovi o diversi rispetto a quelli ritenuti infondati dal giudice a quo, atteso che ciò che unicamente rileva è che la critica investa le ragioni della decisione.

E' appena il caso di aggiungere che i precedenti richiamati dalla controricorrente (Cass. nn. 1755/016, 4250/06) si riferiscono a fattispecie del tutto prive di attinenza alla presente, in cui, essendo stato accolto il ricorso contro la sentenza emessa in rito dal giudice d'appello, questa Corte non poteva scendere all'esame, nel merito, delle questioni non ancora trattate e decise da quel giudice.

5) Con entrambi i motivi del ricorso principale i ricorrenti contestano che la questione di incompatibilità potesse essere decisa sulla scorta non solo della legge statale (D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 65) ma anche di quella regionale (L.R. Campania n. 16 del 2014, art. 1, commi 212/217) ed assumono che la corte d'appello, facendo errata applicazione del principio della corrispondenza biunivoca delle cause di incompatibilità enunciato dalla Corte Costituzionale in diverso contesto, ne ha ricavato una non consentita disciplina unitaria delle due fonti.

6) Il ricorso è fondato.

6.1) L'art. 117 Cost., comma 2, lett. p) riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Laddove esista una competenza esclusiva, la legge statale non può essere derogata od integrata dalla legge regionale, nè può essere interpretata alla luce di quest'ultima, neppure nei casi di potestà legislativa primaria/esclusiva delle Regioni a Statuto autonomo (cfr. Corte Cost. sent. n. 277/011).

Potestà legislativa concorrente sussiste nella sola materia elettorale regionale, ai sensi dell'art. 122 Cost., comma 1, il quale stabilisce che il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

E' dunque certamente consentito alle Regioni, nel rispetto di tali principi, (fissati con la L. quadro n. 165 del 2004), di disciplinare le cause di incompatibilità a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali individuando cause non irragionevoli di affievolimento del divieto assoluto di cumulo previsto dalla legge statale (fra le quali certamente rientra la ridotta dimensione territoriale del Comune nel quale il consigliere regionale ricopre la carica di sindaco) (cfr. Corte Cost., sent. nn. 201/03, 143/2010).

Ciò non significa, tuttavia, che nella materia di cui all'art. 122 Cost., comma 1 possa essere ricompresa la speculare disciplina delle cause di incompatibilità a cariche elettive comunali derivanti da cariche elettive regionali, che resta riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'assunto della corte del merito, secondo cui la disciplina applicabile alla fattispecie doveva essere ricavata da un'interpretazione complessiva e sistematica della norma statale e di quelle regionali, operanti su un piano unitario e non su piani autonomi e distinti, è palesemente errato, in quanto finisce con l'attribuire alla I. regionale valenza abrogatrice o modificatrice della legge statale, e poggia su di un'altrettanto errata interpretazione di alcune sentenze additive della Corte Costituzionale (nn. 277/011, 120/2013) che hanno enunciato il principio del "naturale carattere bilaterale delle cause di ineleggibilità" in ipotesi in cui, in presenza di un'identica situazione di incompatibilità, la regola dell'esclusione operava in via unidirezionale e non reciproca. Non è questo il caso di cui si discute nella presente sede, atteso che sia la legge statale, sia la legge regionale campana prevedono, ciascuna nel proprio ambito di competenza (e dunque con le differenze consentite, in materia elettorale regionale, dall'art. 122 Cost., comma 1) l'incompatibilità fra le cariche elettive di sindaco e di consigliere regionale.

La stessa Corte Costituzionale ha del resto più volte chiarito come non possa operarsi in materia alcuna sovrapposizione o confusione fra le diverse discipline, relative alle distinte situazioni di incompatibilità del sindaco, (o dell'assessore comunale) e del consigliere regionale (cfr. ordinanze Corte Cost. nn. 383/2000, 223/2003, 270/2003) e il principio è stato ribadito anche da questa Corte con la sentenza n. 16218/07.

Nel caso in esame non era controverso se Ri. fosse decaduta, per incompatibilità, dalla carica di consigliere regionale, ma se fosse decaduta dalla carica di sindaco: non v'è dubbio, pertanto, che dovesse trovare esclusiva applicazione il D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 65 (TUEL), che prevede la radicale ed assoluta incompatibilità fra la prima e la seconda carica, essendo, per contro, del tutto irrilevante che dal comb. disp. della L.R. Campania n. 16 del 2014, art. 1, comma 212, lett. i) e comma 217, lett. d) si ricavi la compatibilità fra la carica di consigliere regionale e la carica di sindaco dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La conclusione è del tutto ragionevole, ove si rifletta che l'affermazione di incompatibilità fra due diverse cariche elettive è ispirata al principio di imparzialità e di efficienza dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. ed è dettata dall'esigenza non solo di evitare possibili conflitti di interesse, ma di non compromettere il libero ed efficiente espletamento dell'una carica in danno dell'altra: è dunque del tutto evidente che, mentre lo svolgimento della funzione di consigliere regionale non è compromessa dalle modeste incombenze derivanti dal mandato di sindaco di un piccolo Comune, l'espletamento di tale mandato ben può essere compromesso dai più gravosi impegni cui è tenuto a far fronte il consigliere regionale.

In conclusione, stante l'astratta fondatezza del ricorso, le spese dei due gradi di merito e del presente giudizio di legittimità vanno poste a carico di Ri.Ma. e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sui ricorsi, dichiara la cessazione della materia del contendere; condanna Ri.Ma. al pagamento in favore dei ricorrenti principali, in via fra loro solidale, delle spese del doppio grado di merito, liquidate per il primo grado in Euro 5.200, e per il secondo grado in Euro 7.500, nonché delle spese di questo giudizio di legittimità, che liquida in Euro 8.200, di cui Euro 200 per esborsi, oltre, per tutti e tre i giudizi, rimborso forfetario ed accessori previsti per legge.

Così deciso in Roma, il 30 novembre 2017.

Depositato in Cancelleria il 4 giugno 2018