



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FRANCESCO ANTONIO	Presidente
GENOVESE	
MARCO MARULLI	Consigliere
LAURA TRICOMI	Consigliere
LOREDANA NAZZICONE	Consigliere-Rel.
ANDREA FIDANZIA	Consigliere

Oggetto:

ELETTORATO

Ud.11/07/2023 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 26007/2022 R.G. proposto da:

MATTEO PAOLA, elettivamente domiciliato in CAMPOBASSO VIA VITTORIO EMANUELE 23, presso lo studio dell'avvocato ZEZZA MARGHERITA (ZZZMGH71B41B519H) che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati RUTA GIUSEPPE (RTUGPP65C27B519R), ROMANO MASSIMO (RMNMSM81S27A930W) per procura speciale in ricorso

-ricorrente-

contro

COTUGNO VINCENZO, elettivamente domiciliato in ROMA P.ZA DEL POPOLO 18 C/O REGUS, presso lo studio dell'avvocato DI PARDO SALVATORE (DPRSVT63R20F839Y) che lo rappresenta e difende per procura speciale nel controricorso

-controricorrente-



Avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO CAMPOBASSO n. 243/2022 depositata il 11/10/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 11/07/2023 dal Consigliere LOREDANA NAZZICONE.

FATTI DI CAUSA

La Corte d'appello di Campobasso con sentenza n. 243/2022 ha confermato l'ordinanza ex art. 702-ter c.p.c., emessa dal Tribunale della stessa città, che aveva respinto la domanda di accertamento del diritto di Paola Matteo ad esercitare, quale supplente, le funzioni di consigliere regionale del Molise, a far data dall'accettazione della carica di assessore regionale da parte di Vincenzo Cotugno, attesa l'incompatibilità delle funzioni di consigliere con la carica di assessore, dal medesimo ricoperta, ai sensi dell'art. 15 l. reg. Molise 5 dicembre 2017, n. 20.

Ha ritenuto la corte territoriale, per quanto ancora rileva, che debbano tenersi distinte le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità, onde, come già opinato dal primo giudice, sussista l'immediata applicabilità della normativa sopravvenuta, di cui alla l. reg. Molise 30 aprile 2020, n. 1, che ha abrogato la citata incompatibilità, non potendo viceversa accogliersi il principio di irretroattività, proprio delle norme elettorali in senso stretto, in quanto influenti sul concreto esercizio (sia sul lato attivo che passivo) dei meccanismi della democrazia – per i quali non è ammesso che una legge nuova possa incidere su situazioni pregresse – in quanto la situazione che sia causa di incompatibilità, a differenza di quella che sia motivo di ineleggibilità che vizia la stessa investitura elettorale, può essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione.

Si tratta di istituti che presentano una *ratio* distinta e autonoma: le cause di incompatibilità, diversamente dalle cause di



ineleggibilità, non incidono sull'elezione, ma impediscono di ricoprire la carica ove non siano rimosse, nei modi e nei tempi fissati, dando luogo alla decadenza.

L'art. 12 della l. n. 1 del 2020, contenente ai primi due commi disposizioni interpretative dell'abrogato art. 15 della l. reg. n. 20 del 2017, ha inteso regolare i rapporti contenziosi pendenti alla sua entrata in vigore.

Né tale sistema è passibile di compromettere l'equilibrio fra gli organi regionali scaturito dall'esito delle votazioni, con possibile lesione dell'autonomia del consiglio regionale rispetto alla giunta e contrasto con la Costituzione: infatti, la l. reg. Molise n. 1 del 2020 è conforme ai principî costituzionali regolanti la materia, laddove l'art. 11 della medesima, abrogando l'art. 15 della l. reg. Molise n. 20 del 2017, ha affermato la compatibilità tra le cariche di consigliere ed assessore regionale, in quanto è stata adottata dalla Regione Molise nel legittimo esercizio della sua autonomia, come delineata dagli artt. 122 Cost. e 3 della l. n. 165 del 2004, *"Disposizioni di attuazione del citato articolo 122, primo comma, della Costituzione"*, laddove prevede che *«le regioni disciplinano con legge i casi di incompatibilità, specificatamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali»*, fra i quali, alla lett. c), vi è la *«eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale»*.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso la soccombente, sulla base di tre motivi. Resiste con controricorso l'intimato.

La ricorrente ha depositato la memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Con il primo motivo, si deduce la violazione degli artt. 1 e 3 Cost., 11 preleggi, 1, 15 e 20 l. reg. Molise n. 20 del 2017, in



quanto non si era posta in discussione la distinzione tra cause di incompatibilità e cause di ineleggibilità, ma l'illegittima applicazione di una norma della legge elettorale sopravvenuta, i cui effetti sono stati applicati sin dalla legislatura in corso, e non soltanto dalla successiva, in tal modo stravolgendo la volontà popolare, che si è espressa sulla base di una legge elettorale diversa: la quale, nella specie, contemplava l'incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore e l'istituto della surrogazione con i primi dei non eletti. Infatti, le elezioni regionali del 2018 si sono celebrate nella vigenza della legge elettorale regionale n. 20 del 2017, il cui art. 15 stabiliva l'incompatibilità della carica di assessore con le funzioni di consigliere regionale, determinando la nomina di un consigliere regionale alla carica di assessore in giunta la sospensione dalle funzioni di consigliere, per tutta la durata dell'incarico.

Il successivo art. 20 della l. regionale n. 20 del 2017, quale disposizione transitoria, aveva stabilito espressamente il differimento dell'efficacia di tale disposizione limitativa a partire dalla successiva legislatura, consacrando, quale momento di discriminare temporale, la data della presentazione delle candidature e precludendo, in tal modo, che il diritto di elettorato passivo, costituzionalmente tutelato, fosse essere precluso o condizionato da nuove previsioni normative sopravvenute. Ciò, al fine di congiurare il rischio che con una legge nuova si potesse incidere su situazioni pregresse, nella delicata materia elettorale: onde la necessità di collegare l'entrata in vigore di nuove previsioni normative, in grado di incidere sull'elettorato passivo (e, conseguentemente, anche attivo), alle scelte future ed alle successive competizioni elettorali.

In tal modo, si è violato il diritto di elettorato passivo del ricorrente e quello di elettorato attivo dei cittadini: la materia,



organicamente disciplinata dalla legge elettorale, comprende anche i casi di ineleggibilità e incompatibilità, che devono rimanere invariati nel corso di tutta la legislatura, disciplinando la condizione dei componenti eletti. In caso contrario, si permetterebbe di alterare, o addirittura manipolare, la composizione del consiglio regionale.

In sostanza, è vero che l'art. 11 l. reg. Molise n. 1 del 2020 ha disposto l'abrogazione dell'art. 15 della l. reg. n. 20 del 2017, ma il successivo art. 12 (il quale ha stabilito che *«Il comma 3 dell'articolo 15, della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 20, si interpreta nel senso che il primo candidato non eletto assume le funzioni di consigliere già all'atto dell'accettazione della nomina di assessore da parte del consigliere eletto nella medesima lista e che il Consiglio regionale dispone la sostituzione mediante presa d'atto della comunicazione da parte del Presidente del Consiglio dell'intervenuta nomina. / Il comma 4 dell'articolo 15, della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 20, si interpreta nel senso che il consigliere sostituito riacquista le funzioni di consigliere già all'atto della cessazione dalla carica di assessore e che il Consiglio regionale dispone la revoca della supplenza mediante presa d'atto della comunicazione da parte del Presidente del Consiglio dell'intervenuta cessazione dalla carica di assessore del consigliere sostituito»*) avvalorla la tesi del ricorrente circa l'entrata in vigore differita alla successiva legislatura dell'abrogazione della norma sulla incompatibilità: perché non avrebbe senso dettare disposizioni interpretative di norme abrogate.

Dunque, la corte territoriale non ha considerato che il sopravvenuto art. 11 l. reg. Molise n. 1 del 2020, ove applicato alle elezioni pregresse, modificherebbe l'equilibrio fra gli organi regionali scaturito dalle votazioni, con possibile lesione



dell'autonomia del consiglio regionale rispetto alla giunta. La ricorrente afferma di non porre in discussione il potere della Regione di legiferare in materia di condizioni di compatibilità e incompatibilità, ma l'attitudine di siffatte norme a dispiegare efficacia sin dalla legislatura in corso, mediante una norma inserita nella legge finanziaria che ha apportato modifiche parziali alla legge elettorale, compromettendone l'equilibrio complessivo, anche nell'assetto dei poteri e dei contrappesi tra organi regionali.

Parte ricorrente ha evidenziato, a tal riguardo, il ridimensionamento dell'autonomia costituzionale del consiglio rispetto all'esecutivo, causato dalla compartecipazione al primo degli assessori, in numero tale da risultare determinanti anche nell'ipotesi di voto di sfiducia e di ratifica di decisioni assunte dalla giunta di cui essi stessi fanno parte.

2. - Con il secondo motivo, si deduce la illegittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 l. n. 1 del 2020: questione rilevante, perché dirimente ai fini della decisione del giudizio, e non manifestamente infondata, in quanto, qualora la disposizione di cui all'art. 11 l. reg. n. 1 del 2020 sia ritenuta efficace già a partire dalla legislatura in corso, essa confligge con i principî posti:

- dagli artt. 1, comma 2, 2 e 48 Cost. (principio di sovranità popolare, incidendo retroattivamente sulle regole poste all'interno della legge elettorale);

- dagli artt. 3 e 51 Cost. (principio di uguaglianza formale e sostanziale, con lesione del principio di affidamento del candidato alla carica e del diritto di elettorato attivo dei 1256 cittadini che hanno espresso la propria preferenza per tale candidato;

- dall'art. 122 Cost. (che richiede la disciplina delle condizioni di incompatibilità sia rimessa alla sede della legge elettorale e non della legge finanziaria, con l'inserimento di un emendamento



dell'ultimo minuto nella sessione di bilancio, sottoposta al vaglio del consiglio regionale illegittimamente convocato ed altrettanto illegittimamente composto, per effetto ed in conseguenza dell'estromissione dei consiglieri supplenti);

- dagli artt. 24, 25, comma 1, 113 Cost. (l'abrogazione dell'incompatibilità avendo di fatto vanificato il diritto costituzionale di difesa dei ricorrenti i quali avevano tempestivamente impugnato innanzi al Tar del Molise l'illegittima convocazione, neutralizzando il sindacato giurisdizionale);

- dagli artt. 122 e 123 Cost. (si stravolge l'equilibrio nei rapporti tra gli organi costituzionali, presidente della giunta e consiglio);

- dagli artt. 97, comma 2, Cost. (buon andamento e soprattutto di imparzialità dell'attività della P.A.), artt. 21 e 68 Cost. (la minaccia di essere estromessi dall'assemblea elettiva limita anche la libertà di espressione dei consiglieri, violando il divieto di mandato imperativo), art. 117 Cost. (nella parte in cui gli artt. 6 e 13 CEDU precludono l'entrata in vigore di leggi che incidano sui giudizi in corso e sull'esercizio della funzione giurisdizionale), art. 126 Cost. (con invito a trasmettere gli atti al Presidente della Repubblica ai fini della valutazione della sussistenza dei presupposti di cui alla norma).

3. – Con il terzo motivo, deduce la violazione dell'art. 92 c.p.c., per non avere sul punto riformato la decisione del tribunale, che non aveva compensato le spese, laddove il giudice di appello avrebbe dovuto rilevare trattarsi di questione contraddistinta da assoluta novità, fattispecie tipizzata dalla norma quale ipotesi legittimante la compensazione delle spese di lite. L'odierna controversia, infatti, risulta sussumibile nella citata ipotesi, tenuto conto che non è stato rinvenuto nessun precedente storico, né, dunque,



giurisprudenziale, riferibile alla modifica delle norme della legge elettorale applicate durante la legislatura.

4. – Il primo motivo di ricorso è fondato, dovendosi al riguardo richiamare i due precedenti di questa Corte che, nella medesima vicenda, hanno già risolto la questione posta, dettando il principio di diritto, così massimato dall'apposito Ufficio, con massima c.d. con fattispecie: *«In tema di elezioni regionali, tutte le regole elettorali, ivi comprese quelle sulle cause di incompatibilità, devono essere stabilite prima della costituzione dell'assemblea ed applicate successivamente con il medesimo contenuto precettivo sino al suo rinnovo, ne consegue che l'abrogazione di una causa di incompatibilità non può operare che per il futuro, in relazione alla successiva tornata elettorale, e ciò in quanto l'opposta interpretazione consentirebbe all'assemblea legislativa di modificare "le regole del gioco", a candidati eletti e cariche ricoperte nominatim, con il rischio, non tollerabile in uno Stato di diritto, di alterare ex post e secundum eventum, la composizione della stessa assemblea. (In applicazione del suddetto principio, la S.C. ha affermato che l'elisione dell'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale, disposta dall'art. 11 della l.r. Molise n. 1 del 2020, che ha abrogato l'art. 15 della l.r. Molise n. 20 del 2017, si applica a far tempo dalle successive elezioni)»* (Cass. 1° marzo 2023, n. 6178 e Cass. 2 marzo 2023, n. 6317).

5. – Il secondo motivo – che peraltro non è tale, limitandosi a sollecitare la rimessione della questione alla Corte costituzionale – ed il terzo motivo restano assorbiti.

6. – In conclusione, la sentenza impugnata va cassata, e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384, comma 2, c.p.c.,



con la declaratoria del diritto di Paola Matteo a ricoprire la carica di consigliere regionale del Molise, a far data dall'accettazione della carica di assessore da parte di Vincenzo Cotugno e fino alla cessazione della stessa.

7. – Le spese vengono interamente compensate, per la novità della questione concernente la modifica delle incompatibilità elettorali *durante legumlatione*, prima della proposizione del ricorso.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, ai sensi dell'art. 384, comma 2, c.p.c., accerta il diritto di Paola Matteo a ricoprire la carica di consigliere regionale del Molise, a far data dall'accettazione della carica di assessore da parte di Vincenzo Cotugno e fino alla cessazione della stessa.

Compensa tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2023.

Il Presidente

Francesco Antonio Genovese

