



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FRANCESCO ANTONIO	Presidente
GENOVESE	
LAURA TRICOMI	Consigliere
GIULIA IOFRIDA	Consigliere
LOREDANA NAZZICONE	Consigliere-Rel.
EDUARDO CAMPESE	Consigliere

Oggetto:

ELETTORALE

Ud.24/02/2023 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 9021/2022 R.G. proposto da:

TEDESCHI ANTONIO elettivamente domiciliato in CAMPOBASSO VIA CRISPI, 4 DOM DIGITALE, presso lo studio dell'avvocato ROMANO MASSIMO (RMNMSM81S27A930W) che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati ZEZZA MARGHERITA (ZZZMGH71B41B519H), RUTA GIUSEPPE (RTUGPP65C27B519R).

-ricorrente-

contro

NIRO VINCENZO, elettivamente domiciliato in BOJANO VIA SALVO D'ACQUISTO 67, presso lo studio dell'avvocato PAPA GIACOMO (PPAGCM73E05A783M).

-controricorrente-

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO CAMPOBASSO n. 86/2022 depositata il 14/03/2022.

Copia comunicata ai soli fini dell'art 133 CPC



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 24/02/2023
dal Consigliere LOREDANA NAZZICONE.

FATTI DI CAUSA

La Corte d'appello di Campobasso con sentenza del 14 marzo 2022, n. 86 ha confermato l'ordinanza ex art. 702-ter c.p.c., emessa in data 11 maggio 2021 dal Tribunale della stessa città, che aveva respinto la domanda di accertamento del diritto di Antonio Tedeschi 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 Niro, 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 Antonio Tedeschi, sulla base di tre motivi.

Resiste con controricorso l'intimato.

Il ricorrente ha depositato la memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Con il primo motivo, il ricorrente 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*») avvalorata 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. Il 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.

Il 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 principi 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.

4.1. – La Corte ha già avuto occasione di osservare (cfr. Cass. 6 giugno 2016, n. 11580) che ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità costituiscono limitazioni al diritto di accesso ed al mantenimento delle cariche elettive, le quali mirano a tutelare la libera formazione della volontà dell'elettore, il libero esercizio del mandato elettorale, l'efficiente espletamento della carica, il



prestigio delle cariche elettive, la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della p.a.

Ciascuna, infatti, tutela specifici profili di tali beni ed interessi: le cause di ineleggibilità, tradizionalmente delimitanti lo *ius ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e *metus publicae potestatis*; le cause di incompatibilità, incidenti sullo *ius in officio*, per scongiurare l'insorgere di situazioni di conflitto d'interesse (Corte cost. 5 giugno 2013, n. 120; 17 luglio 2007, n. 288; 3 marzo 1988, n. 235); le situazioni di incandidabilità, le quali conseguono al giudizio di indegnità morale del soggetto per effetto della sentenza penale di condanna per taluni reati.

A tutela di quei beni ed interessi, si incide, d'altro canto, sull'accesso al *munus* pubblico. L'art. 51, comma 1, Cost. attribuisce ai cittadini il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, ed il diritto di elettorato passivo può essere disciplinato unicamente da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali del pari fondamentali e generali: quali i beni tutelati dall'art. 97, comma 1, Cost. (cfr., e *pluribus*, Corte cost. nn. 235 del 1988, 539 del 1990 e 141 del 1996).

Per l'elettorato passivo, dunque, «*le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione*» (Corte cost. 6 maggio 1996, n. 141; e cfr., ancora, per il necessario rispetto del principio di eguaglianza-ragionevolezza, Corte cost. 5 giugno 2013, n. 120; 6 novembre 2001, n. 350; 31 ottobre 2000, n. 450).



4.2. – Ora, nel caso di specie il ricorrente, sin dalle precedenti fasi del giudizio, non ha, in effetti, posto in discussione la distinzione tra quelle nozioni, né il diritto di elettorato passivo quale diritto fondamentale: ma ha lamentato come incompatibile con la Costituzione, incoerente con la lettera della legge *de qua* e contraria al principio di irretroattività delle nuove leggi elettorali la ritenuta immediata applicazione alle precedenti elezioni dell'art. 11 della legge regionale del n. 1 del 2020, laddove, abrogando l'art. 15 della l. reg. n. 20 del 2017, ha eliminato l'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere comunale.

La questione, pertanto, non verte – come, con ristretto esame dei temi coinvolti, hanno ragionato i giudici del merito – sulla riconosciuta distinzione tra cause di incompatibilità e cause di ineleggibilità, né sulla legittimità di una legge regionale che disciplini le cause di incompatibilità tra le cariche predette, e, dunque, sulla possibilità che una simile legge, oltre ad introdurle, provveda invece ad eliminare le cause precedentemente stabilite.

Della distinzione tra le nozioni di incompatibilità ed ineleggibilità si è già detto.

Va solo aggiunto che, certamente, un profilo di rilevante differenza tra le prime e le seconde (e le cause di incandidabilità) sta nel fatto che solo queste ultime non sono rimovibili da parte dell'interessato, avendo ad oggetto un'inidoneità funzionale assoluta.

Ma la questione verte su un diverso profilo, ossia sulla possibile efficacia dei mutamenti normativi in materia di incompatibilità, con riguardo alle legislature già in corso ed, in particolare, sull'efficacia del disposto dell'art. 11 della l. reg. Molise del n. 1 del 2020, con riguardo alle elezioni regionali svoltesi in Molise nel mese di aprile 2018.

Deve ritenersi che tale disposizione disciplini solo per l'avvenire, con riguardo alle future tornate elettorali.



Queste le ragioni.

4.3. – L'art. 2 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sostituendo l'art. 122 Cost., ha demandato alle leggi regionali la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Tale disposizione ha attribuito alle Regioni, in materia elettorale, una potestà legislativa concorrente, da esercitare nell'ambito dei principî fondamentali, successivamente stabiliti dalla l. 2 luglio 2004, n. 165.

Come ha rilevato il giudice delle leggi (Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2), il primo comma dell'art. 122 Cost. determina, in parte esplicitamente ed in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali.

Anzitutto, si dispone che la legge della Repubblica stabilisce i principî fondamentali in tema di «*sistema di elezione*» e di determinazione dei «*casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali*»; sui medesimi temi viene, al contempo, riconosciuta una competenza del legislatore regionale, per tutto quanto residua. Inoltre, lo stesso primo comma dell'art. 122 prevede che la legge statale «*stabilisce anche la durata degli organi elettivi*» (in questo caso, con competenza legislativa piena).

A norma del revisionato art. 122 Cost., la l. n. 165 del 2004 ha dunque introdotto la disciplina statale di cornice, lasciando ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad un'articolazione delle concrete fattispecie rilevanti da parte del legislatore regionale.

La *ratio* delle disposizioni sulla incompatibilità risiede nell'evitare casi di conflitto fra le funzioni di consigliere regionale ed altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di



compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva. Sottesa è l'esigenza di preservare la libertà nell'esercizio della carica ed i principî espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione, secondo l'idea che, nell'apprezzamento del legislatore, il consigliere regionale non può assumere durante il proprio mandato alcuni uffici.

In effetti, può dirsi in taluni casi, sia pure in linea di principio, contrario all'art. 97 Cost. il cumulo delle cariche: la Corte costituzionale ha ricondotto, appunto, la *ratio* delle incompatibilità ai principî indicati in generale nell'art. 97, comma 1, Cost., potendo il cumulo delle cariche ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni, onde tale principio trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. (su tale fondamento delle cause di incompatibilità, v. Corte cost. n. 44 del 1997; n. 97 del 1991; n. 235 del 1988; n. 5 del 1978), in quanto, il co-esercizio delle cariche è, a quei fini, in linea di massima, da evitare.

4.4. – Una legge elettorale ricomprende non soltanto i sistemi e i metodi di voto, ma anche le regole che governano l'elettorato attivo e passivo, fra le quali le predette cause di incompatibilità.

Infatti, lo stesso art. 122 Cost. ha cura di indicare, nel contempo, il «*sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali*», rimettendone la disciplina alla legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

E, si ricorda, il comma 2 dell'art. 122 Cost., secondo cui «*Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento*



«europeo», segnala l'importanza stessa del regime delle incompatibilità.

Mentre, sul piano empirico, è agevole rilevare che le disposizioni in materia di elezione degli organi elettivi regolano del pari anche le ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti dei medesimi.

In definitiva, se la funzione delle cause di incompatibilità è quella di incidere sullo *ius in officio* ed evitare situazioni di conflitto d'interesse, di cui potrebbe essere portatore il medesimo soggetto, allora si tratta di un regime che integra i profili elettorali, riguardati da punto di vista sia di elettorato attivo, che passivo.

4.5. – La Corte costituzionale ha escluso che contrasti sempre con la Costituzione una previsione normativa la quale, in materia elettorale, detti disposizioni modificative di immediata applicazione.

Circa la retroattività normativa in generale, dispone l'art. 11 disp. prel. c.c., secondo cui «*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*».

Si tratta degli effetti che essa potrebbe produrre sulle situazioni pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova disposizione.

Nella Costituzione l'irretroattività è disposta per le sole norme penali incriminatrici all'art. 25, comma 2, Cost.

Nondimeno, la Corte costituzionale limita il potere del legislatore ordinario di disciplinare in modo nuovo situazioni antecedenti, fissando principi generali: ragionevolezza, eguaglianza, legittimo affidamento, rispetto delle attribuzioni costituzionali del potere giudiziario.

Essa, infatti, ha affermato che quello della ragionevolezza e del non contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti costituisce il limite della potestà del legislatore di conferire efficacia retroattiva alla legge, quale che sia lo strumento («*una apposita norma ... o l'autodefinizione di interpretazione autentica*»: Corte



cost. n. 36 del 1985 e n. 123 del 1988) a tal fine utilizzato:
«Infatti, il divieto di retroattività della legge – pur costituendo
valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui
il legislatore deve in linea di principio attenersi – non è stato
tuttavia elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale
la previsione dell'art. 25 Cost. Quindi il legislatore, nel rispetto di
tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva –
interpretative o innovative che esse siano – purché la retroattività
trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non
si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente
protetti» (Corte cost. n. 374 del 2002; in senso conforme, Corte
cost., sent. n. 229 del 1999 e n. 419 del 2000; Corte cost., ord. n.
263 del 2002 e n. 376 del 2004).

«Se è pur vero che costituisce manifestazione della
discrezionalità del legislatore di collocare nel tempo gli effetti delle
disposizioni legislative (...), è da tenere presente che l'emanazione
di leggi con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti che
questa corte ha da tempo individuato e che attengono alla
salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica
posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso
ordinamento, tra i quali vanno compresi il rispetto del principio
generale di ragionevolezza e di eguaglianza e la tutela
dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio
connaturato allo Stato di diritto» (Corte cost. 9 luglio 2009, n. 206)
nonché «il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al
potere giudiziario» (Corte cost. 8 maggio 2007, n. 156; n. 282 del
2006; n. 282 del 2005; n. 525 del 2000; n. 416 del 1999).

La Corte costituzionale ha, quindi, affermato che le norme con
efficacia retroattiva sono legittime (ad eccezione di quelle penali
punitive), purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul
piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed
interessi costituzionalmente protetti, tra i quali va inclusa anche la



tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei destinatari, in quanto principio connaturato allo Stato di diritto (Corte Cost. 24 luglio 2009, n. 236). L'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (Corte cost. 30 gennaio 2009, n. 24).

4.6. – In particolare, proprio in materia elettorale, essa ha dunque respinto la tesi della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività, in tutti i casi in cui la Costituzione ponga una riserva di legge per la disciplina di diritti inviolabili: statuendo che, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, comma 2, Cost., le leggi possono retroagire. Ma, appunto, sempre rispettando i predetti limiti: *«Ben può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro; tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall'art. 51 Cost., vale a dire – per quanto qui rileva – sugli eletti»* (Corte cost. 19 novembre 2015, n. 236): così quando la Corte costituzionale ha ritenuto, in verità, legittima la sospensione dalla carica dei condannati per abuso d'ufficio, con applicazione della nuova causa ostativa, rappresentata da una condanna non definitiva per abuso d'ufficio, ai mandati in corso.

Ma ciò, proprio perché *«l'applicazione immediata delle nuove cause ostative in essa previste – a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore – costituisce ragionevole risposta all'esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere. Di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione,*



infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (per quanto qui interessa, contro la pubblica amministrazione) susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un «inquinamento» dell'amministrazione e per garantire "la 'credibilità' dell'amministrazione..."» (cfr. Corte cost. 19 novembre 2015, n. 236; Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 276).

Del pari, la Corte costituzionale aveva già affermato come non appare affatto irragionevole che la decadenza «operi con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore: costituisce, infatti, frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore» (Corte cost. n. 118 del 1994, in relazione alla normativa di cui all'art. 1 l. n. 16 del 1992).

Si noti che, in tali decisioni, la conclusione è fondata sulla disposizione dell'art. 97 Cost.: che, nel caso della possibilità di svolgere contemporaneamente le funzioni di consigliere regionale e di amministratore locale, è stato richiamato proprio per concludere che, in un comune avente una significativa popolazione, tale compatibilità contrasterebbe con il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto non impedirebbe il verificarsi del conflitto di interessi ravvisabile nel contemporaneo esercizio di funzioni legislative e politiche nell'assemblea regionale e di gestione in un ente locale, che sotto molti profili risente delle scelte operate dalla regione (Corte cost. 23 aprile 2010, n. 143).



In definitiva, la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto, sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale violerebbero i limiti della discrezionalità legislativa (così Corte cost. 12 dicembre 2012, n. 277; n. 206 del 2009; n. 156 del 2007).

Pertanto, il principio di irretroattività delle leggi fonda sulla garanzia della certezza del diritto connaturata allo Stato di diritto.

4.7. – Occorre valutare, alla luce di tali criteri generali, quale sia la portata della innovazione introdotta dall'art. 11 l. regionale n. 1 del 2020.

Ciò, non senza avere prima ricordato come sia dovere del giudice, ove possibile, sperimentare se la disposizione sia suscettibile di interpretazione coerente con la Costituzione, alla luce del suo dato testuale e degli altri metodi interpretativi previsti dall'ordinamento (art. 12 prel.).

Come è noto, la Corte costituzionale presume la ricerca, ad opera del giudicante, di un'interpretazione costituzionalmente orientata, doverosa e prioritaria rispetto a qualsiasi altra possibile, la quale può condurre ad escludere la necessità di sollevare incidente di costituzionalità: in tal modo, la "regola dell'interpretazione conforme a Costituzione" prevede che, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dare agli enunciati il significato compatibile con i parametri costituzionali e, qualora siano invece escluse opzioni interpretative conformi alle norme costituzionali, dovrà esplicitare le ragioni per le quali ritenga invece di rimettere la questione alla Corte costituzionale (*e multis*, per tali concetti, cfr.: Corte cost. 24 luglio 2020, n. 165; Corte cost. 23 giugno 2020, n. 115; Corte cost. n. 113 del 2011; Corte cost. n. 311 del 2009).

Nel caso di specie, l'interpretazione della norma, operata dalla sentenza impugnata, sarebbe tale da renderla intrinsecamente irragionevole ed irrazionale.



Un'eventuale eliminazione ad effetti immediati – *ad personam* e come risultato prevedibile *ex ante*, dunque preordinato sulle singole posizioni soggettive – della causa pregressa di incompatibilità, esistente al momento delle elezioni, si porrebbe in contrasto con i principî di ragionevolezza ed affidamento nella certezza del diritto, enucleati dalla Consulta con riferimento agli interventi legislativi di portata retroattiva.

La disposizione regionale in questione – art. 11 della legge regionale 30 aprile 2020, n. 1 – è entrata in vigore il 1° maggio 2020 (ai sensi dell'art. 19 della stessa legge), dopo un rilevante arco temporale dalle elezioni dell'aprile 2018, durante il quale si era già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza della l. reg. n. 20 del 2017.

Le normative regionali, anche quella di cui alla l. reg. n. 20 del 2017, hanno avuto cura di limitare la introduzione della causa di incompatibilità alle elezioni successive: ciò, appunto, per coerenza con i suddetti principî dettati dalla Corte costituzionale, dal momento che tale limite sarebbe andato a colpire le situazioni soggettive di coloro che, eletti nelle precedenti elezioni e con mandato in corso, legittimamente esercitavano il loro mandato, senza quel limite di incompatibilità tra cariche.

Al riguardo, peraltro, va considerato che, così come sussiste una limitazione (o una riespansione) del diritto all'ufficio in capo all'eletto, cui afferisce una causa di incompatibilità (introdotta o eliminata), onde tale diritto non può essere inciso in corso di mandato, del pari, a fronte di quella situazione soggettiva attiva (o passiva) si pone, specularmente, la posizione soggettiva passiva (o attiva) altrui.

Si vuol dire che, come l'eletto vede incisa la propria situazione soggettiva da una legge sopravvenuta in corso di legislatura, lo stesso avviene per il soggetto controinteressato.



La stessa *ratio* dunque informa sia l'introduzione, sia l'eliminazione di una ragione di incompatibilità, posto che in ogni caso essa incide su posizioni attive.

Il concetto è quello generale, secondo cui l'esercizio di un diritto limita il diritto altrui: superfluo ricordare che, nell'art. 2 Cost., diritti inviolabili e doveri inderogabili sono in un rapporto di reciproco bilanciamento, influenza e limitazione. L'art. 2 Cost. contiene, ai vertici dell'ordinamento, una duplice clausola generale di libertà e di doverosità. Come da molti si osserva, a fronte di ogni diritto si arricchisce il patrimonio giuridico di alcuni soggetti, ma, nel contempo, si riduce lo spazio di libertà di chi deve rispettarlo e degli interessi in conflitto.

Il diritto di elettorato passivo è *«un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza»* (cfr., e plurimis, Corte cost. 3 marzo 1988, n. 235; Corte cost. 23 aprile 2010, n. 143).

L'assimilazione tra leggi ampliativa e limitative in materia di elettorato passivo è presente nella stessa giurisprudenza costituzionale, laddove nega che una data *«conclusione muta se la legislazione regionale – come nel caso in esame – tende ad ampliare (e non a ridurre) per una categoria di soggetti il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale, dal momento che anche una disciplina di questo tipo comprime indirettamente gli analoghi diritti di altri soggetti interessati»* (così Corte cost. 23 aprile 2010, n. 143).

Occorre dunque privilegiare un'interpretazione conforme ai canoni degli artt. 51, comma 1, Cost., per cui tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle



cariche elettive in condizioni di eguaglianza, e 97 Cost., scongiurando l'impatto sulla situazione della legislatura in atto.

Come sopra ricordato, la *ratio* di perseguire la tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, invero, è alla base anche delle previsioni sulle cause di incompatibilità, su cui non prevale di per sé il c.d. rapporto di fiducia tra eletti ed elettori, in quanto, laddove sia stabilita una di dette cause, il legislatore sceglie, appunto, di non attribuire rilievo, nei casi considerati, all'intervenuta investitura popolare del candidato e di far prevalere l'interesse alla legalità dell'amministrazione, scelta che non risulta irragionevole.

Si verifica la situazione in cui, in questa logica, l'"atto di fiducia" di una parte dell'elettorato che elegge il candidato, secondo una valutazione *ex ante* del legislatore elettorale, non è sufficiente a far venir meno l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente e di garanzia dell'intero corpo elettorale, di cui la norma riconosce come meritevoli le aspirazioni all'assenza di conflitto di interesse e di cumulo di cariche, in diretta connessione con la credibilità dell'eletto.

Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1, laddove, in esito al proprio discorso, il giudice delle leggi definì come "evidente" che la propria decisione, di annullamento delle norme elettorali censurate, «*avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la camera e per il senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale*» e che essa «*non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal parlamento eletto*», in quanto le «*elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il*



processo di composizione delle camere si compie con la proclamazione degli eletti». Per concludere che «Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali».

Il monito è importante: significa che tutte le regole in tema di elezioni, ivi comprese le cause di incompatibilità, devono essere stabilite prima della costituzione dell'assemblea elettiva ed applicate successivamente con il medesimo contenuto precettivo sino al suo rinnovo.

In caso contrario, il rischio è che, con il "senno del poi", un'assemblea legislativa provveda, a candidati eletti e cariche ricoperte *nominatim*, a modificare le "regole del gioco" che disciplinano la condizione dei componenti eletti, la loro ammissione, esclusione o sospensione dall'assemblea medesima, con il rischio non tollerabile in uno Stato di diritto di alterare *ex post, secundum eventum*, la composizione della stessa.

Situazione che non pare aliena con riguardo alla collocazione temporale dei fatti, posto che in data 1° maggio 2020, in forza della citata legge regionale n. 1 del 2020, si rendeva compatibile la doppia carica, ed appena il 3 maggio 2020 si provvede alla nomina del Niro ad assessore regionale, allorché era già in vigore la nuova disciplina sulle incompatibilità, che aveva affermato il diritto del resistente a rivestire sia la carica di assessore che quella di consigliere regionale, ed escluso di conseguenza la possibilità di nomina del ricorrente in sostituzione.

L'applicazione retroattiva dell'esclusione di detta incompatibilità si pone, quindi, in contrasto con i limiti di retroattività della legge elettorale: ma, in difetto di elementi letterali o teleologici oggettivi di segno contrario, tale effetto può essere scongiurato escludendone la efficacia alla legislatura in corso.



La legge elettorale e le regole di incompatibilità – in particolare quella di specie, concernente l'abrogazione dell'incompatibilità tra consiglieri ed assessori – possono bensì essere modificate in ogni momento (vuoi introducendo, vuoi eliminando la ragione ostativa) e proprio ciò è avvenuto: ma per le elezioni successive, rispettando le regole per eletti ed elettori, i quali conoscono le norme vigenti al momento in cui si concorre con il proprio voto o con la propria candidatura alla vita politica del territorio.

Ne discende che l'abrogazione della incompatibilità tra la carica di assessore e le funzioni di consigliere regionale, prevista dall'art. 15 della legge regionale n. 20 del 2017, disposta nel corso della legislatura dall'art. 11 della legge regionale n. 1 del 2020, per sua natura si applica dalle successive elezioni.

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 4, c.p.c., con la declaratoria del diritto di Antonio Tedeschi a ricoprire la carica di consigliere regionale del Molise, a far data dall'accettazione della carica di assessore da parte di Vincenzo Niro 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*.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo la causa nel merito, ai sensi dell'art. 384, comma 4, c.p.c., accerta il diritto di Antonio Tedeschi a ricoprire la carica di consigliere regionale del Molise, a far data dall'accettazione della



carica di assessore da parte di Vincenzo Niro e fino alla cessazione della stessa.

Compensa tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 febbraio 2023.

Il Presidente

(Francesco Antonio Genovese)

