



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da

Francesco Antonio GENOVESE - Presidente -
Guido MERCOLINO - Consigliere Rel. -
Francesco TERRUSI - Consigliere -
Alberto PAZZI - Consigliere -
Eduardo CAMPESE - Consigliere -

Oggetto:

consigliere regionale
- ineleggibilità

R.G.N. 3436/2023

Cron.

CC - 14/09/2023

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3436/2023 R.G. proposto da
***** , rappresentata e difesa dall'*****;

- *ricorrente* -

contro

***** , rappresentato e difeso da***** , con domicilio eletto
presso lo studio *****;

- *controricorrente* -

e

REGIONE CALABRIA, CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA e PROCURA-
TORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI CATANZARO;

- *intimati* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Catanzaro n. 144/23, depositata
il 9 febbraio 2023.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 14 settembre 2023 dal Consigliere Guido Mercolino.

FATTI DI CAUSA

1. *****, primo dei candidati non eletti alla carica di Consigliere regionale della Regione Calabria nelle elezioni indette per il 3-4 ottobre 2021, convenne in giudizio *****, eletta alla medesima carica, impugnando il provvedimento emesso il 29 ottobre 2021, con cui l'Ufficio Centrale Circo-scrizionale del Tribunale di Catanzaro aveva proceduto alla proclamazione degli eletti, e la delibera adottata dal Consiglio regionale il 15 novembre 2021, avente ad oggetto la convalida implicita degli eletti, e chiedendo dichiararsi l'ineleggibilità della ***** alla predetta carica, ai sensi dello art. 2, primo comma, n. 5 della legge 23 aprile 1981, n. 154, nonché disporsi la surroga in proprio favore, con il pagamento degli arretrati delle indennità e delle spettanze dovute fino al momento del suo insediamento effettivo.

Si costituì la *****, ed eccepì il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, nonché l'infondatezza della domanda, chiedendone il ri-getto.

1.1. Con ordinanza del 17 marzo 2022, il Tribunale di Catanzaro dichiarò la sussistenza della causa d'ineleggibilità e la decadenza della ***** dalla carica di consigliere regionale e ne dispose la surroga con il ***** , rigettando la domanda di pagamento degli arretrati.

2.L'impugnazione proposta dalla ***** è stata rigettata dalla Corte d'appello di Catanzaro con sentenza del 9 febbraio 2023.

Premesso che il giudizio non aveva ad oggetto l'impugnazione degli atti relativi alle operazioni elettorali, ma l'accertamento della sussistenza della causa d'ineleggibilità, la Corte ha confermato la spettanza della controversia alla giurisdizione ordinaria, in quanto non riguardante la regolarità delle operazioni elettorali, ma diritti di elettorato passivo, reputando irrilevante anche la mancata adozione della delibera di convalida degli eletti, in considerazione della natura non impugnatoria dell'azione, non sottoposta a termini perentori, fatta eccezione per il caso in cui l'organo amministrativo competente abbia provveduto alla convalida



Nel merito, la Corte ha escluso che l'ineleggibilità prevista dall'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981 possa essere limitata ai titolari di organi individuali o collegiali esercenti poteri di controllo istituzionale sulla sola Regione, osservando che, se il legislatore avesse inteso correlarla al tipo di ente, avrebbe fatto ricorso all'avverbio «rispettivamente», utilizzato in ri-ferimento ad altre ipotesi previste dalla stessa disposizione. Precipato inoltre che la *ratio* di quest'ultima consiste nell'impedire che i titolari di uffici di controllo possano valersi dei poteri connessi alla loro carica per influire indebitamente sulla competizione elettorale, esercitando nei confronti degli elettori una *captatio benevolentiae* o incutendo un *metus publicae potestatis*, ha rilevato che il predetto avverbio, originariamente presente nel progetto di legge, era stato soppresso nel testo approvato, ed ha concluso pertanto per l'ineleggibilità a consigliere regionale dei titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale anche sull'amministrazione della Provincia, affermando la ragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, dal momento che le Regioni comprendono dal punto di vista territoriale ed istituzionale anche le Province ed i Comuni.

Ciò posto, e rilevato che l'appellante ricopriva la carica di direttore generale della Provincia, ha ritenuto applicabile l'ineleggibilità prevista dall'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981, osservando che tale organo non svolge soltanto funzioni di amministrazione attiva, ma anche di direzione e coordinamento, la cui componente essenziale è costituita da un controllo sugli atti, sui soggetti e sulle attività dell'ente non avente carattere occasionale, ma collegato funzionalmente allo svolgimento della sua attività istituzionale.

3. Avverso la predetta sentenza la *****ha proposto ricorso per cassazione, articolato in cinque motivi, illustrati anche con memoria. Il *****ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato con memoria. Gli altri intimati non hanno svolto attività difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo d'impugnazione, la ricorrente denuncia la viola-



zione e la falsa applicazione dell'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981, sostenendo che, nell'escludere l'applicabilità di tale disposizione ai soli titolari di organi individuali o componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione della regione, la sentenza impugnata non ha tenuto conto della perdurante applicabilità di tale disposizione ai soli consiglieri regionali, per effetto dell'abrogazione disposta dall'art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, né del carattere eccezionale delle norme che prevedono cause d'ineleggibilità, che ne impone un'interpretazione restrittiva. Premesso che la norma in esame prevede casi d'ineleggibilità assoluta soltanto nelle ipotesi di cui ai nn. 1, 2, 3, 4 e 6, mentre in quelle di cui ai nn. 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 prevede casi d'ineleggibilità relativa, limitata all'ente di pertinenza del candidato eletto, afferma che l'interpretazione fornita dalla sentenza impugnata, oltre a porsi in contrasto con il tenore letterale della disposizione, comporta l'introduzione di una nuova ipotesi d'ineleggibilità assoluta, non contemplata dalla legge e contrastante con la *ratio* della stessa, che consiste nell'evitare la concentrazione nella medesima persona delle figure di controllore e controllato. Aggiunge che, seguendo il ragionamento svolto dalla Corte territoriale, si perverrebbe alla conclusione paradossale che i componenti ed i dipendenti degli organi di controllo della Regione sarebbero eleggibili alle cariche di consigliere provinciale e consigliere comunale, mentre i componenti ed i dipendenti degli organi di controllo sulla Provincia ed il Comune sarebbero ineleggibili alla carica di consigliere regionale.

1.1. Il motivo è infondato.

Non può infatti condividersi la tesi sostenuta dalla difesa della ricorrente, secondo cui, per effetto dell'abrogazione della legge n. 154 del 1981, nella parte riguardante l'ineleggibilità alla carica di consigliere provinciale e comunale, il riferimento ai «titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale», contenuto nell'art. 2, primo comma, n. 5, sarebbe rimasto circoscritto agli organi che esercitano tale controllo «sull'amministrazione della regione», con esclusione quindi di quelli che l'esercitano sulle amministrazioni «della provincia o del comune». In contrario depone non solo la lettera dell'art. 274, lett. I), del d.lgs. n. 267



del 2000, che, nel disporre l'abrogazione della legge n. 154 cit., ha fatto salva l'applicabilità dell'intera disciplina dalla stessa dettata, con riguardo all'eleggibilità alla carica di consigliere regionale, senza sopprimere i riferimenti alla provincia e al comune in essa contenuti, ma anche il confronto con altre fattispecie previste dall'art. 2, primo comma, cit., prima tra tutte quella di cui alla seconda parte del n. 5, che, nel prevedere l'ineleggibilità, la ricollegano, attraverso l'uso dell'avverbio «rispettivamente», all'esercizio delle funzioni nel territorio dell'ente o al rapporto di dipendenza esistente tra quest'ultimo e il soggetto che aspira all'elezione o l'ente presso il quale lo stesso presta servizio.

Come correttamente rilevato dalla sentenza impugnata, la mancata utilizzazione del predetto avverbio nella prima parte della norma in esame risulta tutt'altro che casuale, giacché lo stesso, inserito nell'originario progetto di legge, fu soppresso nel corso dei lavori preparatori, in conformità della *ratio* della disciplina, individuata dalla relazione di accompagnamento nella finalità di collegare i casi di ineleggibilità «a situazioni nelle quali vi è un'effettiva possibilità di strumentalizzare per fini elettorali una particolare posizione». Tale possibilità ricorre indubbiamente anche nel caso in cui il titolare di un organo che esercita poteri di controllo sulla provincia o il comune intenda candidarsi alla carica di consigliere regionale, non potendosi escludere *a priori* il rischio che egli approfitti dei poteri connessi all'ufficio ricoperto per esercitare una *captatio benevolentiae* o incutere un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori, in tal modo alterando la *par condicio* tra i candidati. In termini non diversi, d'altronde, l'art. 60, comma primo, del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina i casi d'ineleggibilità alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, metropolitano, provinciale e circoscrizionale, menziona, al n. 5, «i titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del comune o della provincia», senza distinguere a seconda che l'elezione riguardi o meno l'ente territoriale nei confronti del quale i predetti poteri vengono esercitati.

La circostanza che il territorio dei comuni e delle province faccia parte di quello della regione in cui sono inclusi non comporta poi un'ingiustificata di-



sparità di trattamento tra i titolari di organi che esercitano poteri di controllo sull'amministrazione della regione, i quali restano eleggibili alla carica di consigliere comunale o provinciale, e quelli di organi che esercitano poteri di controllo sulla provincia o sul comune, i quali non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale: la maggiore ampiezza del territorio regionale, comprendente una pluralità di province e comuni, determinando un'attenuazione del rischio di condizionamenti derivanti dall'esercizio dei poteri di controllo, tanto più forte quanto più è circoscritto l'ambito in cui tali poteri vengono esercitati, fa apparire infatti ragionevole la scelta compiuta dal legislatore con l'art. 60, comma primo, n. 5 d.lgs. n. 267 del 2000, anche alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost. ad opera dell'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, comportando il venir meno del controllo precedentemente esercitato dalla regione sugli atti delle province e dei comuni, ha escluso un'incidenza diretta ed immediata dell'attività svolta dagli organi della prima nel territorio degli altri due enti territoriali.

2. Con il secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1, nn. 54 e 55, della legge 7 aprile 2014, n. 56, osservando che l'applicazione dell'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981 si pone in contrasto con la posizione del direttore generale, il quale non è organo della Provincia, ma un dirigente con contratto di diritto privato a tempo determinato, soggetto allo *spoil system*.

3. Con il terzo motivo, la ricorrente insiste sulla violazione dell'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981, affermando che la causa di ineleggibilità prevista da tale disposizione riguarda esclusivamente gli organi istituzionalmente preposti al controllo sull'ente, e non è quindi applicabile al direttore generale, che non è un organo e non esercita funzioni di controllo. Aggiunge che la nozione di controllo istituzionale non dev'essere intesa in senso lato, come mera interferenza e/o vigilanza su singole funzioni dell'ente, ma in senso tecnico, implicando l'esclusività della funzione esercitata, con la conseguenza che è riferibile soltanto ad organi autonomi, stabili ed indipendenti, strutturati giuridicamente e organizzativamente, dotati di personale autonomo e preposti in via esclusiva al controllo dell'ente.

4. Con il quarto motivo, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 1, n.



55, della legge n. 56 del 2014, rilevando che tale disposizione individua l'organo di controllo e d'indirizzo della Provincia nel Consiglio provinciale, in tal modo escludendo l'ammissibilità di soluzioni additive, contrastanti con l'art. 51 Cost.

5. Con il quinto motivo, la ricorrente eccepisce, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981, per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., sostenendo che l'interpretazione fornita dalla sentenza impugnata risulta assolutamente irragionevole, alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost. e della legge 8 giugno 1990, n. 142, per effetto della quale la Regione non esercita più alcun controllo di legittimità e di merito nei confronti delle Province e dei Comuni.

6. I predetti motivi, da esaminarsi congiuntamente, in quanto riflettenti profili diversi della medesima questione, riguardante la posizione del direttore generale nell'ambito dell'Amministrazione provinciale, sono infondati.

Correttamente la sentenza impugnata ha ritenuto che la causa d'ineleggibilità prevista dall'art. 2, primo comma, n. 5, della legge n. 154 del 1981 sia riferibile anche alla figura del direttore generale della Provincia, in qualità di organo cui è demandato un controllo sugli atti, sui soggetti e sulle attività dell'ente, non occasionale ma funzionalmente connesso alla sua attività istituzionale.

E' pur vero, infatti, che, come più volte ribadito da questa Corte in riferimento alla predetta disposizione, il potere di controllo dalla cui titolarità dipende la configurabilità della causa d'ineleggibilità dalla stessa prevista deve essere tecnico, in tal senso dovendosi intendere la locuzione «controllo istituzionale» adoperata dal legislatore, nonché esercitato in via esclusiva o prevalente, in modo tale da incidere sulla formazione dell'attività amministrativa, e non può quindi consistere in una mera ingerenza o vigilanza su talune attività dell'ente territoriale, svolta in qualità di appartenente ad organi di amministrazione attiva (cfr. Cass., Sez. I, 15/04/2005, n. 7925; 25/01/2001, n. 1073; 16/03/1990, n. 2201).

Nella ricostruzione della nozione di controllo istituzionale occorre tuttavia tenere conto delle rilevanti modificazioni intervenute nell'ordinamento degli enti locali, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre



2001, n. 3, la quale, nell'apportare modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, ha abrogato l'art. 130, che demandava ad un organo della Regione il controllo di legittimità, prevedendo, nei casi determinati dalla legge, anche un controllo di merito sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In attuazione di tale riforma, il d.lgs. n. 267 del 2000, che ha introdotto il nuovo ordinamento degli enti locali, ha eliminato il controllo preventivo di legittimità sugli atti, affidato ad organi esterni, potenziando invece i controlli interni, attraverso la previsione di un controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, un controllo di gestione, volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, un controllo strategico, avente ad oggetto l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, ed una valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. Tale disciplina, originariamente contenuta nel solo art. 147, che demandava all'ente locale l'organizzazione dei controlli interni, stabilendo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, è divenuta più articolata e dettagliata per effetto del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che ha introdotto gli artt. 147-*bis*, *ter*, *quater* e *quinquies*, i quali prevedono, oltre ai controlli già esistenti, quello sugli equilibri finanziari dell'ente, quello sulle società partecipate e quello sulla qualità dei servizi erogati.

Nell'ambito di tale sistema, un ruolo di particolare rilievo è affidato al direttore generale, al quale non spettano soltanto compiti di amministrazione attiva, consistenti nell'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, nella supervisione della gestione e nella predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi e del piano esecutivo di gestione (art. 108), ma anche poteri di controllo, consistenti nella partecipazione all'organizzazione dei controlli (art. 147, comma quinto), nel coinvolgimento attivo nel controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-*quinquies*, comma primo) e nella direzione dell'unità preposta al controllo strategico (art. 147-*ter*, comma secondo). A ciò si aggiunga che i dirigenti dell'ente sono tenuti a rispondere nei suoi confronti, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate (art.



108, comma primo).

Alla stregua di tale evoluzione normativa, caratterizzata dal venir meno dei controlli esterni sugli atti dell'ente locale e dal potenziamento dei controlli interni allo stesso, con la concentrazione in un'unica figura di compiti di amministrazione attiva ed al tempo stesso di verifica della regolarità amministrativa e contabile, nonché di riscontro dell'adeguatezza delle scelte compiute e di valutazione dell'operato dei funzionari, non può considerarsi irragionevole l'interpretazione dell'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981 fornita dalla sentenza impugnata, la quale, nell'affermare l'applicabilità della causa d'ineleggibilità al direttore generale della Provincia, non ne ha affatto esteso l'ambito di operatività oltre i limiti consentiti dal tenore letterale e dalla *ratio* della predetta disposizione, ma si è limitata a darne una lettura coerente con la disciplina vigente in materia di controlli sugli enti locali. Le modifiche intervenute nel quadro normativo di riferimento escludono infatti la possibilità di ricostruire ulteriormente la nozione di controllo istituzionale in termini di esclusività o prevalenza di tale funzione rispetto alle altre attribuite al medesimo organo, dovendosi piuttosto conferire rilievo alla natura tecnico-amministrativa del sindacato a quest'ultimo demandato sugli atti e i provvedimenti, le scelte gestionali e gli equilibri finanziari dell'ente, nonché alla portata generale di tale sindacato, avente ad oggetto l'intera attività dell'ente ed inerente alla posizione di vertice attribuita all'organo nello ambito dell'amministrazione locale: tali caratteristiche consentono di distinguere il controllo in esame sia dalla funzione d'indirizzo e controllo politico-amministrativo spettante agli organi di governo (nel caso della Provincia, al Consiglio provinciale, ai sensi dell'art. 1, comma 55, delleleggen. 56 del 2014),avente ad oggetto la fissazione delle direttive fondamentali cui devono essere improntate l'organizzazione e l'attività dell'ente, sia dalla mera ingerenza o vigilanza su taluni settori di tale attività, esercitata da altri organi subordinati nello svolgimento delle funzioni di amministrazione attiva ad essi assegnate. Nessun rilievo può invece assumere, ai fini della configurabilità della causa d'ineleggibilità, il carattere interno del potere di controllo, non richiedendosi che lo stesso sia esercitato in posizione di sovraordinazione rispetto all'ente locale, e quindi con efficacia esterna, ma solo che lo stesso costituisca espressione



di competenze e funzioni predeterminate per legge (cfr. Cass., Sez. 1, 22/03/1996, n. 2478). Parimenti irrilevanti devono inoltre ritenersi la natura privatistica del rapporto di lavoro intercorrente tra il titolare del potere di controllo e l'ente locale e la durata limitata dell'incarico, conferito a tempo determinato e comunque non eccedente la durata del mandato del sindaco o del presidente della provincia, trattandosi di caratteristiche inidonee ad escludere la piena investitura del soggetto, in qualità di organo dell'ente locale, per tutto il tempo in cui dura l'incarico, e quindi insufficienti a giustificare l'affermazione dell'insussistenza del rischio di alterazione della competizione elettorale, che la previsione della causa d'ineleggibilità mira ad evitare.

Nella specie, la sussistenza in concreto dei requisiti necessari per la configurabilità della predetta causa è stata puntualmente accertata dalla Corte territoriale non solo mediante il richiamo della disciplina legislativa, ma anche attraverso l'esame dello statuto della Provincia di Catanzaro, il quale, nell'individuare le funzioni del direttore generale, lo definisce, conformemente alle indicazioni emergenti dal d.lgs. n. 267 del 2000, come «organo di direzione amministrativa», al quale spettano da un lato l'adozione degli atti e dei provvedimenti e lo svolgimento dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa finalizzati al perseguimento degli obiettivi e alla realizzazione dei programmi definiti dagli organi di direzione politica dell'ente (art. 31), e dall'altro la responsabilità per l'andamento complessivo dell'attività gestionale e l'efficienza ed efficacia dell'azione di governo dello ente, con il compito di verificare, nel corso dell'esercizio finanziario, lo stato di attuazione dei piani e programmi e di proporre eventuali modifiche ed integrazioni occorrenti, oltre alla facoltà di esercitare un potere sostitutivo sui dirigenti, in caso di inerzia o per motivi di eccezionale gravità ed urgenza (art. 32).

In quanto perfettamente compatibile con la nozione di controllo istituzionale, evolutivamente interpretata alla luce dei mutamenti intervenuti nella disciplina costituzionale e legislativa della materia, tale accertamento deve ritenersi idoneo a giustificare la dichiarazione d'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, sottraendosi quindi alle censure proposte dalla ricorrente, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale del significato attribuito all'art. 2, primo comma, n. 5 della legge n. 154 del 1981, la cui portata come ricostruita dalla sentenza impugnata, non si pone



in alcun modo
in contrasto con il carattere eccezionale delle cause d'ineleggibilità, non suscettibili d'interpretazione estensiva né analogica, in quanto configurabili come limitazioni del diritto di elettorato passivo, tutelato dall'art. 51 Cost. (cfr. Cass., Sez. I, 2/02/2016, n. 1949; 25/01/2001, n. 1073; 26/01/1977, n. 384).

7. Il ricorso va pertanto rigettato, con la conseguente condanna della ricorrente al pagamento delle spese processuali, che si liquidano come dal dispositivo.

Trattandosi di procedimento esente dal contributo unificato, non trova applicazione l'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

P.Q.M.

rigetta il ricorso. Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del contro-ricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 5.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge.

Così deciso in Roma il 14/09/2023

Il Presidente