



Numero registro generale 2850/2024

Numero sezionale 3505/2024

Numero di raccolta generale 26094/2024

Data pubblicazione 04/10/2024

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto:

ELETTORATO

Ud.26/09/2024 PU

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Firmato Da: DE ROSSI ANDREA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 21e3b1f0a80054b2be05acdba0c1662a9  
Firmato Da: ALBERTO GIUSTI Emesso Da: ARUBAPEC EU QUALIFIED CERTIFICATES CA G1 Serial#: 51d6a61e452b9dfa6b486c39c4784f37  
Firmato Da: LAURA TRICOMI Emesso Da: ARUBAPEC EU QUALIFIED CERTIFICATES CA G1 Serial#: bcaac3a03f28d66807febc752a63a704



contro

-controricorrente-

nonché contro

- controricorrente e ricorrente incidentale-

nonché contro

-intimata-



## FATTI DI CAUSA

1.- Gli odierni ricorrenti Valerio Federico, Mariotti Gloria, Avagnina Patrizia Luisa, Agostini Andrea Giuseppe, Rossi Dario, Garbarino Sara, Colloca Francesco, Bogetti Ermete, Cadenasso Erminia Maria, Mariotti Edmea, Pucci Giovanna, Delpino Lara, Petrella Stefano, Viazzi Claudio Carlo, Gaggero Maria Grazia, Rolla Giancarlo Angelo, Spalla Giovanni, Fasce Luigi, Martinero Rosa-Maria, Dellacasagrande Carlo, Calbi Mario, Balbi Cecilia Serenella, Boudard Jean-Francois, Budel Rosa Olinda, Boccanera Mauro, Noli Manuela e Calegari Letizia introdussero dinanzi al Tribunale di Genova azione popolare ex artt. 70 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) e 22 del d.lgs. 150/2011 per conseguire la dichiarazione di decadenza di Marco Bucci dalla carica di sindaco di Genova per ineleggibilità, previo annullamento della delibera di convalida della elezione di quest'ultimo, delibera resa dal consiglio comunale di Genova in data 5 luglio 2022.

A tal fine dedussero che con D.P.C.M. del 4.10.2018, in virtù dell'art. 1 d.l. n. 109/2018, Marco Bucci – già sindaco di Genova in carica – era stato nominato "Commissario Straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art.1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n.109" in conseguenza del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come Ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018. per la durata di dodici mesi, con possibilità di proroga; che il 12 giugno 2022 si erano svolte le elezioni per il rinnovo del Consiglio Comunale e per la carica di



Sindaco della città di Genova; che all'esito della consultazione elettorale Marco Bucci era stato rieletto Sindaco della città e che l'elezione del Sindaco era stata convalidata ex art. 69 TUEL dal Consiglio Comunale, con delibera n. 43 del 5 luglio 2022; che non sussistevano le condizioni di eleggibilità del Bucci in quanto - ai sensi dell'art. 60, comma 1, n. 2 TUEL - erano ineleggibili i "Commissari di Governo", categoria da ritenere comprensiva dei "Commissari Straordinari" quale era Bucci.

Si costituirono distintamente il Comune di Genova e lo stesso Marco Bucci, resistendo alla domanda, e sostennero che la carica di "Commissario Straordinario per la Ricostruzione" ricoperta da Marco Bucci non poteva essere ricompresa nella categoria di Commissari di Governo di cui al citato articolo 60 TUEL. Inoltre, la difesa di Bucci eccepì preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario ed avanzò richiesta di rimessione alla Corte Costituzionale di questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 22 del d.lgs. 150/2011 rispetto all'articolo 103 della Costituzione.

Il Tribunale di Genova respinse il ricorso con ordinanza del 17.11.2022/6.12.2022, compensando integralmente tra le parti le spese di lite.

La Corte di appello di Genova, con sentenza n.4/2024, pubblicata il 2 gennaio 2024, ha respinto l'appello principale proposto da Dario Rossi ed altri e l'appello incidentale proposto da Marco Bucci, compensando integralmente le spese.

Segnatamente, la Corte di appello ha ribadito la propria giurisdizione, quale giudice ordinario, richiamando la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. U. n. 21262/2016; Cass. Sez. U. n. 13403/2017) che attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione in materia elettorale, laddove si controverta di cause di ineleggibilità in cui vengono in essere diritti soggettivi e non interessi legittimi.

Ha, quindi, escluso la ricorrenza, nel caso di specie, della causa di ineleggibilità ex art.60, comma 1, n.2, TUEL, sul rilievo che il ruolo



di commissario straordinario ricoperto da Bucci esula dal campo di applicazione dell'art.60, comma 1, n.2, del TUEL, **pubblicato** inleggibilità, secondo il quale «*Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale e circoscrizionale: ... 2) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, i Commissari di Governo, i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza*» perché non rientra nella categoria dei "commissari di governo".

I ricorrenti hanno chiesto la cassazione della sentenza in epigrafe indicata con sette motivi, proponendo anche istanza di rimessione della questione di legittimità alla Corte Costituzionale, sotto forma di ottavo motivo.

Marco Bucci ha replicato con controricorso e proposto ricorso incidentale in via preliminare, prospettando una questione di giurisdizione e proponendo istanza di remissione di questione di legittimità alla Corte Costituzionale.

Il Comune di Genova ha depositato controricorso.

È stata disposta la trattazione in pubblica udienza.

I ricorrenti e il Comune di Genova hanno depositato memorie.

Il Procuratore Generale, dopo avere anticipato le sue richieste in forma scritta, ha concluso alla pubblica udienza chiedendo il rigetto del ricorso principale, con assorbimento del ricorso incidentale ed infondatezza della questione di legittimità costituzionale. I difensori delle parti hanno concluso come da relativi atti.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

2.- Il ricorso principale espone sette motivi:

I) Il primo motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., dell'art. 60, comma 1, n. 2 del TUEL (d.lgs. 267/2000) e dell'art. 12 delle Preleggi, in relazione all'applicazione dei criteri interpretativo letterale da parte della Corte di merito.



A parere dei ricorrenti la Corte territoriale erroneamente, sul piano dell'interpretazione letterale, ha escluso l'applicabilità al caso di specie – come da loro sostenuto - dell'art. 60 (ineleggibilità) TUEL, ritenendo che il Commissario straordinario per la ricostruzione di cui al d.l. n. 109 del 28/9/2018 e, in generale, la categoria dei commissari straordinari, non rientrerebbe nella categoria dei "Commissari di Governo", relativamente alla quale il citato art. 60 n.2 dispone l'ineleggibilità alle cariche di Sindaco e di consigliere comunale. Deducono che ciò che rileva nell'art.60 TUEL è il riferimento ai "Commissari di governo" (e non "del" Governo).

I ricorrenti, evocando il criterio esegetico sistematico testuale o della costanza terminologica, sostengono che l'espressione contenuta l'art.60 cit. "Commissari di governo" non può essere interpretato come riguardante solo il "Commissario del Governo", ossia l'organo indicato nell'abrogato art.124 Cost., posto che non è citato con la denominazione propria. Sostengono che la definizione "Commissari di governo" deve essere intesa come espressione generale, come *genus* degli organi commissariali ricomprensente le diverse tipologie di commissari di governo, nella misura in cui, naturalmente, come prescritto dall'art. 60, la loro competenza territoriale coincida con quella della carica elettiva e, quindi, anche i Commissari ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400/1988 e i Commissari straordinari ai sensi di specifiche norme di settore, come, nella specie, quello introdotto dall'art. 1, del d.l. 109/2018.

I ricorrenti sostengono che, ove residuassero dubbi sull'interpretazione della norma, in esito all'interpretazione letterale del testo, si sarebbe dovuto far ricorso al criterio dell'intenzione del legislatore, così come previsto dall'art. 12 delle Preleggi. In tal senso, sostengono che la *ratio* dell'articolo 60 TUEL è intesa a tutelare la *par condicio* tra i diversi candidati concorrenti nella competizione elettorale, nel senso che le previste ipotesi di ineleggibilità sono dirette a prevenire una possibile incidenza sulla



libertà di voto da parte di chi già rivesta un ruolo influente, potenzialmente efficiente a provocare un *vulnus* alla parità di condizioni tra i candidati alla carica elettiva.

II) Il secondo motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., dell'art. 60, comma 1, n. 2 del TUEL, dell'art. 12 delle Preleggi, dell'art. 97, primo comma, Cost., degli articoli compresi nel capo I della legge 400/1988, dell'art. 11, comma 3, del d. lgs. 300/1999, dell'art. 10 della legge 131/2003, dell'art.9 della legge cost. 3/2001, dell'art. 87 del d.P.R. 670/1972, degli artt. 76 e 77 della legge cost. n.5/1948.

I ricorrenti si dolgono che la Corte d'Appello abbia, quindi, fatto ricorso al "criterio interpretativo sistematico" e criticano l'approdo a cui tale interpretazione è giunta, secondo la quale, a seguito dell'abrogazione con legge costituzionale 3/2001 degli artt. 124 e 127 Cost., la figura dei "Commissari del Governo" (già) prevista dall'art. 124 Cost., sarebbe oggi riferibile solamente ai "Commissari del Governo" previsti per le Province a statuto speciale di Trento e Bolzano.

Sotto altro profilo, i ricorrenti contestano la distinzione operata dalla Corte di merito tra "Commissario del Governo" a cui è affidato un potere pubblico "generale e ordinario" e "commissario straordinario di Governo" che, invece, non può considerarsi come organo strutturale di governo in quanto svolge funzioni a tempo determinato in funzione degli obiettivi da raggiungere, in ragione della quale ha affermato che solo per il "commissario del governo", nel senso sopra specificato, dunque, l'art. 60 Tuel, prevede la ineleggibilità, non anche per il commissario straordinario.

I ricorrenti sostengono, di contro, che la distinzione fatta dalla sentenza sarebbe meramente concettualistica e deducono che i commissari straordinari sono riconducibili all'apparato governativo, posto che la legge n.400/1988 annovera l'art. 11, rubricato come "Commissari Straordinari del Governo", al Capo I, denominato "Gli



organi del Governo”; e che, inoltre, svolgono ordinariamente i compiti che gli sono affidati dalla legge, così come disposto dall’art. 97 Cost.

III) Il terzo motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., dell’art. 60, comma 1, del TUEL, dell’art. 12 delle Preleggi, nonché la nullità per motivazione apparente, ex art. 360, n.4, c.p.c.

A parere dei ricorrenti la motivazione risulterebbe del tutto apparente laddove è stata ritenuta irrilevante l’osservazione dagli stessi avanzata, secondo la quale sarebbe privo di senso attribuire all’enunciato il significato esclusivo di “Commissari del Governo”, come significante il solo organo previsto dalla Costituzione (art. 124), giacché tale carica sarebbe del tutto estranea alle funzioni degli enti comunali ed inoltre l’affermazione della Corte di appello, secondo la quale la norma è diretta a evitare “possibili interferenze del Potere centrale nelle elezioni del Comune e/o della Provincia”.

IV) Il quarto motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., degli artt. 60, comma 1, n. 2 e 67 del TUEL, dell’art. 12 delle Preleggi, degli artt. 48, 51, 97 Cost., relativamente all’interpretazione costituzionalmente bilanciata.

V) Il quinto motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., degli art. 60, comma 1, n. 2 TUEL (d.lgs. 18/8/2000, n. 267), dell’art. 12 delle Preleggi, dell’artt. 11 e 13 legge 400/1988 e dell’art. 1 del d.l. 109/2018, relativamente alla mancanza di nomina mediante d.P.R.

VI) Il sesto motivo denuncia la violazione e/o falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., degli art. 60, comma 1, n. 2 TUEL (d.lgs. 18/8/2000, n. 267), dell’art. 12 delle Preleggi, dell’art. 2, comma 2 octies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 relativamente alla parte di motivazione sulla interpretazione sistematica extra-testuale.





I ricorrenti criticano quanto predicato dalla sentenza circa l'impossibilità di interpretare la locuzione "Commissari di Governo" che compare nel testo dell'art. 60 Tuel, con il significato di categoria dei commissari governativi comprendente anche la figura dei commissari straordinari di governo.

VII) Il settimo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., degli artt. 60 e 67 Tuel e dell'art. 12 Preleggi.

I ricorrenti si dolgono che la loro tesi in diritto, secondo la quale "la titolarità di poteri di amministrazione attiva in capo ai commissari straordinari pone in una posizione di influenza talmente rilevante i soggetti che li esercitano a tal punto che escludere tale carica dal campo applicativo dell'art. 60, co. 1, n. 2 Tuel, contraddirebbe la *ratio* stessa delle cause di ineleggibilità previste dal medesimo articolo.

VIII) Con l'ottavo motivo viene più propriamente proposta istanza di rimessione alla Corte Costituzionale.

I ricorrenti chiedono, nell'ipotesi in cui dovesse ritenere fondata l'interpretazione dell'art. 60 Tuel data dalla Corte d'Appello, di rimettere si chiede formalmente che venga rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, n. 2 Tuel, per contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione.

3.1.- I motivi dal primo al settimo concernono tutti, sotto profili diversi ma connessi, l'esegesi dell'art.60, comma 1, n.2 del d.lgs. n.267/2000 (TUEL) funzionale all'accertamento dell'applicabilità o meno al caso di specie della causa di ineleggibilità alla carica di sindaco, ivi prevista, e vanno trattati congiuntamente.

3.2.- Essi vanno respinti.

Appare infatti condivisibile la *ratio decidendi* che sorregge l'impugnata sentenza, secondo cui la categoria del "commissario straordinario per la ricostruzione..." esula dal campo di applicazione



dell'art.60, comma 1, n.2, TUEL, in quanto non rientra nella categoria dei "commissari di governo".

3.3.- Per inquadrare il *thema decidendum*, è utile ricordare che l'art.12 delle preleggi stabilisce che «*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.*

*Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato».*

Le cause di ineleggibilità riguardano situazioni idonee a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati nel senso che, avvalendosi della particolare posizione in cui versa, il soggetto non eleggibile può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale (Corte Costituzionale n.283 del 2010)

L'art. 60 TUEL individua le cause di ineleggibilità che sono ricondotte a soggetti che si trovino a ricoprire già determinate "cariche" o "uffici" e quindi a svolgere "funzioni", tali da ingenerare una posizione di indebito vantaggio rispetto ad altri candidati ovvero di indiretta pressione sul corpo elettorale e sulle sue libere scelte. Le cause di ineleggibilità sono dunque previste dalla legge a garanzia del principio di uguaglianza tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione (Cass. n.7949/2013) e a tutela della libera manifestazione della volontà degli elettori.

Per la parte di interesse, l'art. 60, comma 1, TUEL stabilisce «*1. Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale e circoscrizionale: ... 2) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, i Commissari di Governo, i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza; ...».*



L'art.60, comma 1, n.2, cit., come ricordato dalla stessa Corte di appello, ha riprodotto testualmente l'art.2 della legge n. 154/1981 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), abrogata dallo stesso TUEL, e si pone in evidente continuità con la stessa.

In materia elettorale, la Corte Costituzionale ha più volte affermato la preminenza del diritto di elettorato passivo, che l'art. 51 della Costituzione assicura in via generale, e lo ha ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione (sentenze nn. 571 del 1989, 235 del 1988, 141 del 1996); ha, inoltre, evidenziato che la verifica di legittimità costituzionale deve effettuarsi innanzitutto alla luce dell'art.51 Cost. senza dimenticare che "l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione" e che le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989, 344 del 1993, 141 del 1996), per cui si richiede che il limite sia effettivamente indispensabile.

Questa Corte ha affermato anche che le disposizioni che sanciscono l'ineleggibilità sono norme a carattere eccezionale e non possono essere applicate analogicamente a casi diversi anche ove emerga una posizione simile (Cass. n. 1949/2016; Cass. 626/2008); le restrizioni per il diritto di elettorato passivo sono ammissibili soltanto nei limiti necessari alla tutela di altri interessi di rango costituzionale pari o superiore (Cass. n. 1073/2001).

3.4.- Passando al caso concreto va osservato che viene in esame l'incarico di "Commissario Straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art.1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n.109" affidato a



Marco Bucci, all'epoca già sindaco di Genova, con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 4 ottobre 2018, in relazione al quale è prospettata l'applicazione di una causa di ineleggibilità.

Nell'ambito delle misure adottate in conseguenza del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come Ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018, con il decreto legge n.109 del 28 settembre 2018 venne previsto – nel testo come modificato dalla legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130, dall'art. 16, comma 1, D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 novembre 2021, n. 156, e, successivamente, dall'art. 18, comma 3-bis, lett. a), D.L. 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136 – che «1. In conseguenza del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018, di seguito «evento», al fine di garantire, in via d'urgenza, le attività per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sentito il Presidente della Regione Liguria, è nominato un Commissario straordinario per la ricostruzione, di seguito nel presente capo: «Commissario straordinario». La durata dell'incarico del Commissario straordinario è di dodici mesi e può essere prorogata o rinnovata non oltre la data del 31 agosto 2026.».

È utile puntualizzare che le modifiche apportate al decreto-legge n.109/2018 hanno inciso sulla possibile durata dell'incarico - che, inizialmente fissata in dodici mesi, poteva essere prorogata o rinnovata "per non oltre un triennio dalla prima nomina" (d.l. n.109/2018) e successivamente la possibilità di proroga è stata



ampliata una prima volta a "non oltre la data del 31 dicembre 2024" (d.l. n.121/2021) e poi a "non oltre la data del 31 agosto 2026" (d.l. n.104/2023) - e su competenze e connessi poteri.

Le plurime modifiche che hanno riguardato la materia inducono a ricordare che l'esistenza delle cause d'ineleggibilità previste dall'art. 60, comma 1, n.2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 va verificata, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, con riferimento esclusivo al giorno fissato per la presentazione delle candidature, consistendo la *ratio* della disciplina nella tutela della correttezza del procedimento elettorale fin dalla predetta fase in relazione alla quale va valutata la sussistenza di cause di ineleggibilità (Cass. n. 24590/2009). Ne consegue, in relazione al presente giudizio, l'irrilevanza delle modifiche sopravvenute che abbiano inciso, in un momento successivo al *limen* indicato, su durata, competenza e poteri attribuiti in relazione all'incarico già conferito.

L'incarico di Commissario in esame, conferito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e non dal Governo, si connota esclusivamente con la qualificazione di "straordinario" in relazione agli eventi catastrofici che avevano colpito la città di Genova ed alla conseguente gravità della situazione per la popolazione e per il contesto territoriale, sociale ed economico coinvolto dall'evento ed i compiti e i poteri risultano attribuiti con puntuale descrizione e delimitazione nel decreto-legge n.109/2018 e succ. mod. in relazione alle specifiche esigenze indotte dalla necessità di affrontare e risolvere con tempestività una situazione di gravissima criticità ed emergenza.

4.1.- La Corte di appello ha escluso che l'incarico in questione sia suscumbibile nella categoria dei "commissari di governo" prevista dall'art.60, comma 1, n. TUEL, sulla scorta di molteplici ragioni che appaiono condivisibili, senza che sia ravvisabile alcuna violazione dei



critéri di interpretazione della legge ex art.12 delle preleggi e dalla disciplina dell'ineleggibilità.

4.2.- Invero, l'art. 12 delle preleggi enuncia tutti i criteri ermeneutici della legge, primo tra essi quello dell'interpretazione letterale, in ossequio al principio *in claris non fit interpretatio*, in base al quale nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del legislatore. Sono invece strumenti esegetici sussidiari, sia quello dell'interpretazione sistematica, sia quello dell'interpretazione estensiva, che consente l'utilizzazione di norme regolanti casi simili (e non già identici), sia quello dell'interpretazione analogica (*analogia legis*), che permette l'utilizzazione di norme che disciplinano materie analoghe, ossia istituti diversi aventi solo qualche punto in comune con il caso da decidere (Cass. n. 7494/1990; in tema Cass. Sez. U. n. 23051/2022).

4.3.- La Corte di appello ha escluso che il criterio letterale possa assumere valenza dirimente nel caso in esame, in quanto ha rilevato che l'espressione "Commissari di governo" di cui all'art.60, comma 1, n.2, TUEL, non è sufficientemente chiara ed univoca per ritenere – come sostenuto dai ricorrenti – che si tratti di un *genus*, nell'ambito del quale va ricondotto il Commissario straordinario per la ricostruzione di cui al d.l. n.109/2018, a sua volta ricompreso dal giudice di primo grado nell'ambito della categoria dei "Commissari straordinari del Governo ex art.11 legge n.400/1988". La Corte di merito ha altresì osservato che non è significativo l'uso della preposizione semplice "di" piuttosto che quella articolata "del" che, più propriamente, contraddistingue sia il "Commissario del Governo" ex art.124 Cost. e i "Commissari straordinari del Governo ex art.11 legge n.400/1988".

4.4.- Ebbene, la statuizione sul punto risulta immune dai vizi denunciati con il primo motivo.



Innanzitutto, va rilevato che la letteralità dell'art.60, comma 1, n.2., TUEL in maniera evidente non consente una immediata riconducibilità della fattispecie in esame alla norma, considerato che - dal punto di vista della lettera - l'incarico commissariale di cui si discute si contraddistingue per essere "straordinario" e per non essere qualificato come "di Governo".

Va, quindi, considerato che l'art.60, comma 1, n.2, TUEL assolve al precipuo scopo di limitare il diritto di elettorato passivo mediante la previsione della ineleggibilità, circoscritta al territorio in cui vengono svolte le funzioni, in relazione a specifiche categorie di soggetti individuati puntualmente (*i Commissari di Governo, i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza*), proprio in ragione delle funzioni svolte e ciò impone, anche sul piano letterale, una esegesi della norma lineare.

In questo senso è significativo osservare che l'individuazione dei soggetti "ineleggibili" avviene mediante il richiamo a funzioni astrattamente e preventivamente determinate in ragione dell'incarico conferito e svolte in condizioni di ordinarietà/stabilità, rispetto alle quali il territorio ove la funzione è svolta diviene il criterio determinante la specifica condizione di ineleggibilità.

A fronte di questa lineare lettura del dettato normativo, l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti non trova alcuna conferma in quanto propugna una categoria dei "commissari di Governo" intesa come "*genus* di tutti gli organi commissariali" (fol.20 del ric.) estesa a tutte le tipologie di commissari straordinari, anche non di Governo ed istituiti per situazioni contingenti con specifiche norme di settore, che non trova conforto nel dato letterale.

4.5.- Questa conclusione - contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti - non è revocabile in dubbio nemmeno ove si intenda far ricorso al criterio dell'intenzione del legislatore, così come previsto dall'art. 12 delle Preleggi.



Invero, come già ricordato la *ratio* dell'articolo 60 TUEL è intesa a tutelare la *par condicio* tra i diversi candidati concorrenti nella competizione elettorale, nel senso che le previste ipotesi di ineleggibilità sono dirette a prevenire una possibile incidenza sulla libertà di voto da parte di chi già rivesta un ruolo influente, potenzialmente efficiente a provocare un *vulnus* alla parità di condizioni tra i candidati alla carica elettiva.

Questa *ratio* certamente costituisce un criterio interpretativo cardine laddove si tratti di circoscrivere le fattispecie al fine di escludere la sussistenza di una causa di ineleggibilità, tanto è vero che proprio facendo applicazione di questo criterio interpretativo è stato affermato che «*Non sussiste la causa di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale - prevista dall'art. 2, comma 1, n. 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154 - nei confronti di colui il quale, ricoprendo nella legislatura precedente la carica di presidente della giunta regionale, sia stato delegato dal presidente del consiglio dei ministri a svolgere funzioni di commissario delegato per il coordinamento della protezione civile in caso di calamità naturali, a norma dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, allorché l'incarico sia stato ispirato dall'opportunità di affidare la delega ad un soggetto istituzionale ed abbia quindi assunto una valenza ampliativa delle funzioni istituzionali proprie del presidente della giunta regionale; tanto più quando ciò sia coerente con la previsione della legge reg. (nella specie legge reg. Molise n. 10 del 2000), che abbia attribuito al presidente della giunta poteri di coordinamento dei servizi di protezione civile, contemplando esplicitamente l'eventualità che il medesimo possa assumere funzioni commissariali.*» (Cass. n. 25453/2008) e che «*In tema di elettorato passivo, la causa di ineleggibilità a sindaco, presidente di provincia, consigliere comunale o provinciale, prevista dall'art. 60, primo comma, n. 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 per i funzionari di pubblica sicurezza, riguarda soltanto gli ufficiali di grado superiore delle forze armate e i funzionari*





*(dirigenti o no) di polizia, cioè una categoria di fascia elevata, contraddistinta dal titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo, non estensibile ai sottoufficiali subordinati» (Cass. n. 24021/2010).*

Tuttavia, il criterio interpretativo riferito all'intenzione del legislatore non consente, al contrario, di estendere in maniera diffusa e omnicomprensiva – come sostengono i ricorrenti – l'applicazione della causa di ineleggibilità sulla base di una parziale coincidenza terminologica in quanto incontra un evidente limite nella natura delle disposizioni che sanciscono l'ineleggibilità, che sono norme di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate, hanno carattere eccezionale e non possono essere applicate analogicamente a casi diversi anche ove emerga una posizione simile (Cass. n. 1949/2016; Cass. 626/2008).

La decisione impugnata risulta in linea con questi principi ed immune da censure.

5.1.- Sotto altro profilo, la Corte d'appello ha respinto la domanda di declaratoria di ineleggibilità ex art.60, comma 1, n.2, TUEL anche alla luce del criterio esegetico "sistematico", che tiene conto del quadro normativo sotto il profilo cronologico e della successione delle leggi nel tempo, sulla opportuna premessa che la norma in esame, rubricata "ineleggibilità" aveva riproposto testualmente l'art.2 della legge n.154/1981, abrogata dallo stesso TUEL.

Le critiche svolte in proposito dai ricorrenti, nel secondo ed in altri motivi, non meritano condivisione e l'esegesi storico – sistematica volta a ricostruire il quadro normativo di specifico riferimento dell'istituto, convalida la decisione impugnata perché non consente di ricondurre nella categoria di "commissari di Governo" prevista dall'art.60, comma 1, n.2, la figura del "commissario per la ricostruzione" che viene in esame nel caso specifico.



5.2.- L'esegezi storico normativa ha evidenziato, in particolare, che accanto all'iniziale figura del "commissario del Governo" introdotta in sede costituente, sono state, successivamente previste altre figure commissariali straordinarie, connotate da caratteristiche funzionali e di nomina molto diverse, legate a circostanze contingenti.

5.3.- In particolare, la figura del commissario del Governo previsto nel testo originario della Costituzione (prima della modifica del Titolo V) risiedeva nel capoluogo della Regione, fungeva da raccordo tra lo Stato e la Regione e aveva il compito di soprintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione Costituzione (art.124 Cost.), doveva inoltre provvedere al visto delle leggi approvate dal Consiglio Regionale (art.127 Cost.).

5.4.- Con la legge n.400/1998 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - successiva alla legge n.154/1981, ma anteriore al d.lgs. n.267/2000 - vengono disciplinate le figure dei "Commissari straordinari del governo" all'art. 11, collocato nel Capo I dedicato agli organi di governo, e del "Commissario del Governo" all'art.13, collocato nel Capo II dedicato ai rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome.

5.5.- Per quanto riguarda i "Commissari straordinari del governo", l'art.11 della legge n.400/1988, ha previsto che possono essere nominati temporaneamente «Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali», a prescindere da uno specifico riferimento territoriale, che la nomina va disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con cui vanno



determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale e la durata nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca.

5.6.- Per quanto riguarda il "Commissario del Governo", va osservato che l'art.13 (nel testo originario pubb. G.U. Serie Generale n.214 del 12/9/1998) riguardava la figura già prevista dall'art.124 Cost. con competenza regionale, i cui compiti vengono ampliati rispetto alla previsione di cui all'art. 127 Cost. e della legge n.62/1953 (artt.40 e ss.) stabilendo, tra l'altro, che sovrintende alle funzioni esercitate dagli organi amministrativi decentrati dello Stato per assicurare a livello regionale l'unità di indirizzo ed adeguatezza dell'attività amministrativa, coordina le funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalle Regioni il buon andamento se riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri. Quanto alla nomina, era stabilito, all'art.13, comma 4, che *«Il Commissario del Governo nella Regione è nominato tra i prefetti, i magistrati amministrativi, gli avvocati dello Stato e i funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali, e con il ministro dell'interno previa deliberazione del Consiglio dei ministri»*, e la funzione era incompatibile con qualsiasi altra attività o incarico a carattere continuativo presso amministrazioni dello Stato prevedendo che in caso di assenza o di impedimento il commissario del Governo era sostituito nelle sue funzioni dal funzionario dello Stato o enti pubblici (comma 7).

La disciplina dettata dall'art.13 della legge n.400/1988, così come quella prevista dall'art. 40 della legge n.62/1953, è stata abrogata dalla legge n.131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ad esclusione del comma 3, riguardante la regione Valle d'Aosta.



In sede di abrogazione si è, altresì, stabilito che il riferimento al commissario del Governo è da intendersi al prefetto titolare dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione quale rappresentate dello Stato (art. 10, comma 11, legge n.131/2003).

Attualmente permangono le figure dei commissari del Governo per le Province autonome di Trento e Bolzano, che trovano fondamento nell'art. 87 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. n. 670/1972, e non nell'art.10, comma 6 della legge 131/2003, che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza n.236 del 2004, dovendosi sullo specifico punto emendare la ricostruzione normativa compiuta dalla Corte di merito.

5.7.- Orbene, da un lato va rimarcato che la disciplina dell'ineleggibilità introdotta con l'art.2 della legge n.154/1981, e trasfusa testualmente nell'art.60, comma 1, n.2 del TUEL, è stata dettata sotto la vigenza dell'art.124 Cost. e della legge n.62/1953, riguardanti la figura del "commissario del Governo" ben prima dell'adozione della legge n.400/1988, che, all'art.13, ha solo implementato le competenze del "commissario del Governo" e meglio definito la sua figura.

Plurimi elementi consentono di affermare che la causa di ineleggibilità in esame, prevista per i "commissari di Governo", si riferisce ai "commissari del Governo" già previsti dalla Costituzione, in quanto queste figure condividono con le altre riunite nella previsione di ineleggibilità (i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza) precipui elementi comuni individuanti, segnatamente la predeterminazione in via generale ed astratta di compiti e funzioni, la stabilità e l'organicità della posizione nell'ambito ordinario dell'amministrazione dello Stato, l'appartenenza della persona fisica chiamata a rivestire l'incarico (è nominato tra i prefetti, i magistrati amministrativi, gli avvocati dello



Stato e i funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a **dirigente** generale) all'amministrazione dello Stato quale dipendente; il subentro nell'esercizio delle residue funzioni, a seguito dell'abrogazione dell'art.124 Cost., del prefetto del capoluogo di Regione quale rappresentante dello Stato (art. 10, comma 11, legge n.131/2003), elementi che consentono di contestualizzare l'ambito applicativo della norma, di guisa che risulta privo di rilievo il diverso impiego della preposizione "di" o "del" che, peraltro si rinviene, anche in pronunce della Corte Costituzionale.

5.8.- Dall'altro lato, va osservato che i "commissari straordinari del Governo", come si evince dalla disciplina introdotta con l'art.11 della legge n.400/1988 si pongono in termini del tutto autonomi ed innovativi, certamente non riconducibili nella categoria dei "commissari del Governo", tanto è vero che non hanno subito alcun effetto abrogativo. Essi sono connotati dalla particolarità e straordinarietà delle esigenze che ne inducono la nomina e dalla temporaneità, non presuppongono un rapporto di dipendenza con l'Amministrazione statale e tali circostanze, unite al fatto che la loro istituzione è successiva alla disciplina delle ineleggibilità e non è stata espressamente introdotta, porta ad escludere che possano rientrare nell'alveo applicativo dell'art.60, comma 1, n.2, del d.lgs. n.267/2000.

5.9.- Certamente, nel caso in esame, il commissario straordinario per la ricostruzione ex d.l. n. 109/2018, di cui si discute, mutua una serie di caratteristiche proprie dei "commissari straordinari del Governo", quali la straordinarietà dell'evento che ne ha determinato la nomina, l'urgenza, la determinazione dei poteri specifici conferiti mediante il decreto-legge istitutivo e non in via predeterminata generale ed astratta, la temporaneità dell'incarico, mentre non presenta alcuno degli elementi che connotano i "commissari del Governo", se non la nomina da parte dell'amministrazione centrale, segnatamente da parte della Presidenza di Consiglio dei Ministri.



5.10.- Va pertanto respinto il secondo motivo di ricorso, atteso che le sostanziali e rilevanti differenze di funzione tra le diverse figure di Commissario di Governo ed il carattere della norma di stretta interpretazione ed eccezionale escludono la fondatezza dell'assunto dei ricorrenti che vorrebbe estendere l'enunciato "Commissari di Governo" che compare all'art 60 TUEL indistintamente a tutte le tipologie di commissari governativi operanti sul territorio del Comune, senza considerare che la differente denominazione non costituisce un elemento meramente formale, ma accompagna, come ricordato, sostanziali differenze attinenti alle funzioni ed ai poteri conferiti, del tutto diversi nei differenti casi.

Inoltre, come condivisibilmente espone il PG, «come rilevato in sede di controricorso, non può non tenersi conto della circostanza che Marco BUCCI viene qualificato come Commissario straordinario, peculiarità che rappresenterebbe un'ulteriore differenziazione con la carica degli ordinari Commissari di Governo. Difatti, tale constatazione - rigorosamente letterale - potrebbe precludere l'applicabilità della disciplina dettata per i commissari ordinari ad un commissario straordinario.

Inoltre, come opportunamente osservato dal controricorrente, interpretando la causa di ineleggibilità alla luce della *ratio legis*, si nota come il legislatore all'interno dell'art. 60 TUEL abbia affiancato ai Commissari di Governo, "i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza", figure riconducibili strutturalmente al Ministero dell'Interno. Da ciò ne discende che, adottando il criterio letterale amplificato dal riferimento contestuale, appare preferibile concludere per l'inapplicabilità della causa di ineleggibilità al Commissario straordinario, in quanto lo stesso non riveste una carica riferibile alla struttura ministeriale a realizzare obiettivi specifici di interesse governativo.



Tali osservazioni sono fatte proprie anche dal parere dell'Avvocatura di Stato, dove si legge che il Commissario straordinario di Governo, a differenza del Commissario di Governo, svolge funzioni delegategli dal Governo in via solo straordinaria e/o provvisoria, per il raggiungimento di specifici obiettivi.».

In conclusione, il secondo motivo risulta infondato.

6.- Conseguo che, sulla scorta di quanto affermato, il terzo motivo è infondato perché la motivazione non è apparente, ma c'è ed è condivisibile per le ragioni già esposte e la censura, sotto l'apparente denuncia di vizi di violazione di legge, sollecita in realtà impropriamente una rivalutazione delle risultanze probatorie e dei fatti. I motivi quarto, sesto e settimo propongono questioni attinenti all'esegesi della norma ai sensi dell'art.12 delle preleggi, che vanno respinte in considerazione delle ragioni già esposte con riferimento alla natura di norma di stretta interpretazione e eccezionale dell'art.60, comma 1, n.2, TUEL. Il quinto motivo è inammissibile perché attiene ad un mero argomento e non attinge la *ratio decidendi*.

7.- La questione di costituzionalità in materia elettorale prospettata dai ricorrenti come ottavo motivo, non appare ammissibile in quanto volta a conseguire una pronuncia additiva che estenderebbe le cause di ineleggibilità oltre l'ambito legislativamente previsto, esorbitando in un ambito rimesso alla valutazione politica. Invero, come evidenziato dalla Procura Generale, ai sensi dell'art.28 della legge n.87 dell'11 marzo 1953 «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.».

8.1.- Il controricorrente Bucci ha proposto in via preliminare ricorso incidentale con cui ha eccepito il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario.



In subordine, ha sollecitato il promovimento di questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, del d.lgs. n. 150/2011 in relazione all'art. 103 Cost.

8.2.- Il ricorso incidentale, che non va esaminato con priorità perché la Corte d'appello ha deciso sul punto e il ricorrente incidentale è risultato vittorioso nel giudizio di merito, va qualificato come ricorso condizionato e va dichiarato assorbito.

Trova applicazione il principio secondo cui *«Anche alla luce del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, secondo cui fine primario di questo è la realizzazione del diritto delle parti ad ottenere risposta nel merito, il ricorso incidentale proposto dalla parte totalmente vittoriosa nel giudizio di merito, che investa questioni pregiudiziali di rito, ivi comprese quelle attinenti alla giurisdizione, o preliminari di merito, ha natura di ricorso condizionato, indipendentemente da ogni espressa indicazione di parte, e deve essere esaminato con priorità solo se le questioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito, rilevabili d'ufficio, non siano state oggetto di decisione esplicita o implicita (ove quest'ultima sia possibile) da parte del giudice di merito. Qualora, invece, sia intervenuta detta decisione, tale ricorso incidentale va esaminato dalla Corte di cassazione, solo in presenza dell'attualità dell'interesse, sussistente unicamente nell'ipotesi della fondatezza del ricorso principale.»* (Cass. Sez. U. n.5456/2009).

9.- In conclusione, il ricorso principale va rigettato e il ricorso incidentale va dichiarato assorbito.

Tenuto conto della peculiarità della materia dibattuta, ricorrono giusti motivi per compensare le spese del giudizio di legittimità.

Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria ai sensi dell'art.22, comma 15, del d.lgs. n.1150/2011.

**P.Q.M.**





- Rigetta il ricorso principale e dichiara assorbito il ricorso  
incidentale;

- Compensa le spese del giudizio di legittimità tra le parti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione  
civile della Corte Suprema di cassazione, il 26 settembre 2024.

Il Consigliere estensore

Laura Tricomi

Il Presidente

Alberto Giusti

