

Presidenza della Regione Sicilia

UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 21 – 22 settembre 2006

Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale

Redatto a cura di:
Simone Montalto

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia

Sezioni giurisdizionale 8 maggio 2006, n. 205

(Prevalenza della norma regionale su quella statale previgente)

La norma regionale successiva a quella statale prevale sempre su quest'ultima, indipendentemente dal carattere esclusivo o concorrente della potestà regionale; pertanto, ove la norma regionale travalicasse i limiti della competenza legislativa della Regione, essa dovrebbe essere comunque applicata, sino a quando la Corte costituzionale non ne sancisca la illegittimità.

In una materia complessa e sempre problematica quale quella dei rapporti tra una legge statale ed una legge regionale insistenti nella medesima materia, questa massima del Consiglio di giustizia amministrativa esprime in maniera semplice il principio di fondo espresso dall'art. 136 della Costituzione, secondo cui una legge regionale, anche se sostanzialmente incostituzionale, produce gli effetti che le sono propri sino al giorno successivo alla pubblicazione della decisione che ne accerti e dichiari l'illegittimità.

Divagando un poco, potrebbe dirsi che il principio è lo stesso che vale per tutti gli atti del settore pubblico: lo stesso che fa sì che gli atti amministrativi illegittimi ma efficaci, perché hanno superato i controlli e sono stati portati legalmente alla conoscenza degli interessati, restano in vigore e sono esecutivi finché non siano annullati.

A completare tale principio vale l'altro concetto: che una legge statale, intervenuta successivamente a quella regionale, con portata abrogativa, espressa tacita di quest'ultima, determina la caducazione della legge regionale: fino a quando eventualmente la Corte costituzionale non la dichiari illegittima.

È stato notato come in linea teorica tali principi potrebbero di fatto portare all'entrata in vigore di leggi regionali che illegittimamente pretendano di sostituirsi, sia pure provvisoriamente, ad una precedente legge dello Stato. Ma, come nota Bartale (Le Regioni, Il Mulino ed., 1997, pag. 195), "il sistema dei controlli e dei limiti della legge regionale opera, tuttavia, in modo che ben difficilmente, quanto meno in sede interpretativa, quella pretesa possa trovare riconoscimento ed accoglienza. Ed in ogni caso più che di abrogazione dovrebbe parlarsi di deroga della legge statale limitatamente all'ambito di competenza della Regione che ha adottato la legge de qua".

Vi è poi l'arduo problema delle leggi di grande riforma; leggi costituenti la via per profonde interferenze della legge statale nelle materie riservate alle regioni anche ad autonomia speciale. Di fatto, un tale limite è stato invocato tutte le volte in cui lo Stato ha inteso emanare norme di un qualche rilievo (si ricordi: perfino in materia di indennità integrativa speciale ed in materia di edilizia popolare).

Nota sempre il Bartale che "la persistenza di una siffatta linea restrittiva può forse essere spiegata rilevando che solo definendo certe leggi come leggi di riforma la Corte può arrivare al risultato di estenderne la vincolatività alle regioni speciali, e in particolare alla loro potestà legislativa primaria. Con ciò essa ha spesso ottenuto il risultato di appiattare tale potestà, assimilandola a quella concorrente o secondaria per la incisività delle interferenze consentite al legislatore nazionale.

In caso di leggi di riforma economico sociale comunque, esiste una macroscopica sostituzione della fonte statale su quella regionale anche attraverso lo sviluppo di un sistema di norme, anche di carattere transitorio e parziale mirante ad un unico fine (Corte cost. sent. 12-15 febbraio 1980, n. 13).

Si ritiene comunque che tutto il quadro potrebbe risultare più chiaro in base alla nuova giurisprudenza costituzionale che si andrà sviluppando sulla base delle recenti riforme costituzionali.

Corte di cassazione

Sezioni unite civili, sent. 25 luglio 2006, n. 16898.
(Cause di ineleggibilità a consigliere regionale)

Nel caso in cui una regione non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della costituzione e dell'art. 2 della legge 2 luglio 2004 n. 165, è applicabile, nei confronti dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere regionale prevista dall'art. 2, n. 10 della legge 23 aprile 1981, n. 154, la quale non è esclusa dalla circostanza che il candidato venga eletto nella quota maggioritaria mediante inserimento del cd. Listino del Presidente (art. 1 legge 23 febbraio 1995, n. 43).

La questione da cui trae origine la superiore sentenza della Corte di Cassazione può così riassumersi.

Un candidato eletto al consiglio regionale del Veneto era stato dichiarato ineleggibile in quanto al tempo della candidatura e dello svolgimento della consultazione elettorale rivestiva la carica di amministratore della Società Veneta Acque S.p.A., interamente partecipata dalla Regione Veneto.

In sede processuale (Tribunale di Venezia e Corte di appello di Venezia), insieme ad altri motivi, è emersa e posta come problema di interpretazione alla Corte di cassazione la questione se la causa di ineleggibilità per essere nelle funzioni di amministratore di una società controllata dalla Regione debba non valere nel caso in cui l'interessato candidato sia eletto non per voto di preferenza diretto ma per effetto dell'appartenenza al c.d. "listino del Presidente", per cui sono eletti in una certa percentuale i soggetti indicati anteriormente alla consultazione dal Presidente della Regione eletto.

La ratio che avrebbe potuto indurre a ritenere non applicabile in questo caso la causa di ineleggibilità ex art. 2, n. 11 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (amministratori di azienda dipendente dalla Regione) era, secondo l'interessato, quella che, essendo stato egli eletto nel cosiddetto "listino" non avrebbe potuto avere alcuna rilevanza, ai fini della captatio del favore dell'elettorato, la sua posizione professionale all'interno dell'organizzazione regionale allargata. Egli in sostanza aveva seguito la sorte del candidato alla carica di presidente, a prescindere dalla propria campagna elettorale personale. Di conseguenza sarebbe mancata la ragione stessa a fondamento della norma e quindi essa non dovrebbe applicarsi.

Si sosteneva inoltre da parte dell'interessato che l'automatica applicazione della causa di ineleggibilità sarebbe esclusa dal momento che l'applicazione della legge n. 154 del 1981 era prevista previa introduzione delle dette cause di ineleggibilità nella legislazione specifica della Regione: in applicazione dell'art. 2, lett. a della legge n. 165 del 2004, la quale assegna alle regioni la specifica disciplina in base ai principi della normativa statale "anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni".

La Corte di cassazione ha ritenuto in via preliminare direttamente applicabili le cause di ineleggibilità già previste dalla normativa statale, osservando: "che le regioni

disciplinino con legge i casi di ineleggibilità dei consiglieri regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica è previsto dall'art. 122, comma 1, Cost. e ribadito dalla legge statale 2 luglio 2004, n. 165, contenente disposizione di attuazione della citata disposizione costituzionale. Quest'ultima legge, all'art. 2 lett. a), indica, tra i suddetti principi fondamentali, la sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati".

Conseguentemente, sembra che la Corte dica sostanzialmente che, se anche formalmente la causa di ineleggibilità in questione non fa parte dell'ordinamento legislativo della Regione Veneto, essa trarrebbe esistenza direttamente dalla normativa costituzionale e dalla legge di attuazione (legge 2 luglio 2004, n. 165) data la stretta indicazione testuale che esclude il candidato ove le relative attività possano turbare o condizionare (per influenza delle funzioni svolte nell'ambito della Regione - istituzione la libera decisione di voto degli elettori.

A tale causa di ineleggibilità le regioni possono dare un'applicazione specifica, disciplinandone le fattispecie concrete, ma non possono ritenerla *tanquam non esset* solo perché non l'hanno ricompresa nella propria legislazione.

Secondo la Corte di cassazione, poi, non è fondata la tesi del ricorrente secondo cui all'elezione per inserimento nel "listino, il candidato ivi iscritto non partecipi con attività di propaganda e di "campagna elettorale". E ciò, in quanto sia pure all'ombra del candidato Presidente e della sua attività di persuasione dell'elettorato, ogni soggetto indicato nel "listino", partecipa pure alla campagna elettorale che essendo in favore di quest'ultimo e anche in favore degli iscritti al c.d. listino e quindi di sé stesso.

Sul piano dei fatti, non si può, in effetti, escludere che egli utilizzi le proprie conoscenze, nate dall'attività svolta nell'azienda regionale conseguenti ed i rapporti di timore reverenziale proprio per sostenere la candidatura del presidente, alla cui sorte è legato il proprio successo elettorale.