

Sentenza: n. 283 del 23 luglio 2010

Materia: ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale

Limiti violati: articoli 3 e 51 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte di cassazione, sezione prima civile

Oggetto: art. 2, comma 1, lettera r) della legge regionale della Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20 (Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale)

Esito: questione non fondata

Estensore nota: Carla Paradiso

La questione di legittimità in oggetto è stata sollevata dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con ordinanza del 14 settembre 2009, nei confronti dell'articolo 2, comma 1, lettera r) della legge regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20 (Disciplina delle cause di ineleggibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale). La disposizione impugnata stabilisce che non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale, tra gli altri, «il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda regionale Usl della Valle d'Aosta».

La vicenda che ha dato origine alla questione riguarda la partecipazione alla elezione per il rinnovo del Consiglio regionale della Valle d'Aosta del legale rappresentante di una struttura privata che aveva stipulato una convenzione con l'unica Azienda sanitaria locale della Regione, in ragione di accreditamento istituzionale. La richiesta alla Corte costituzionale di esprimersi sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata è nata nell'ambito del giudizio vertente sul ricorso proposto dall'interessato, eletto al Consiglio regionale, contro la sentenza della Corte d'Appello di Torino del 19 settembre 2008, n. 1258, che ha annullato la delibera adottata dal Consiglio regionale di convalida della sua elezione, sul presupposto della ineleggibilità in cui egli si trovava al momento della competizione elettorale.

Secondo la Corte di cassazione la norma impugnata della legge regionale valdostana violerebbe gli articoli 3 e 51 della Costituzione in quanto prevede una ipotesi di ineleggibilità sancita con la decadenza dell'eletto e non con l'esercizio del diritto di opzione da parte dell'interessato tra le due cariche, come stabilito quando si è in presenza di cause di incompatibilità. A parere del giudice a quo, quindi, vi sarebbe stata una erronea valutazione, da parte del legislatore valdostano, circa la natura della situazione in cui versa il legale rappresentante di una struttura sanitaria privata convenzionata con il servizio regionale di sanità.

Il legislatore valdostano avrebbe qualificato come causa di ineleggibilità quella che, a dire del remittente, sarebbe, invece, sostanzialmente, una causa di incompatibilità. E dalla più esatta qualificazione giuridica di tale situazione

deriverebbero, secondo l'impostazione del remittente, conseguenze diverse, previste dalla normativa regionale in materia di procedimento elettorale per il rinnovo del Consiglio regionale, nel senso che, dopo la sua elezione, l'interessato dovrebbe soltanto optare tra il mantenimento della carica di legale rappresentante della struttura sanitaria e quella di consigliere regionale.

La Corte costituzionale richiama le numerose sentenze (n. 129 del 1975, n. 45 del 1977, n. 129 del 1977, n. 171 del 1984, n. 450 del 2000) pronunciate in presenza di diverse e specifiche fattispecie sottoposte al suo esame, in cui ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di disposizioni che avevano previsto come cause di ineleggibilità situazioni integranti, invece, vere e proprie cause di incompatibilità e ha anche affermato che determinate situazioni, qualificate dalla legge come cause di ineleggibilità, debbano essere ridotte, invece, a situazioni di incompatibilità attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme che abbiano, viceversa, disposto la decadenza dell'eletto, in luogo della eliminazione ex post del contrasto di interessi mediante l'opzione tra le due cariche da parte dell'interessato, da effettuare in un termine breve.

Nella presente pronuncia la Corte ritiene, invece, che la **questione non è fondata**, premettendo che costituisce principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale quello secondo cui la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità e l'incompatibilità rappresentano una eccezione; sicché le norme che le disciplinano sono di stretta interpretazione, poiché sono limitative del diritto di elettorato attivo e passivo. I due istituti, però, hanno diversa giustificazione, che la Corte riassume con queste parole: *“La differenza tra ineleggibilità e incompatibilità è data dal fatto che la prima situazione è idonea a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati nel senso che – avvalendosi della particolare situazione in cui versa il soggetto «non eleggibile» – egli può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale. La seconda, invece, è una situazione che non ha riflessi nella parità di condizioni tra i candidati, ma attiene alla concreta possibilità, per l'eletto, di esercitare pienamente le funzioni connesse alla carica anche per motivi concernenti il conflitto di interessi nel quale il soggetto verrebbe a trovarsi se fosse eletto. Di qui la conseguenza che il soggetto ineleggibile deve eliminare ex ante la situazione di ineleggibilità nella quale versa, mentre il soggetto soltanto incompatibile deve optare, ex post, cioè ad elezione avvenuta, tra il mantenimento della precedente carica e il munus pubblico derivante dalla conseguita elezione.”*

Dopo questa premessa la Corte definisce il quadro normativo in cui si inserisce la norma impugnata.

Con riferimento alla legislazione statale in materia elettorale, la Corte ritiene che *“non è senza significato che si rinvercano disposizioni analoghe a quella ora censurata”*, facendo riferimento a quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, numero 9, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (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) disposizione che – pur essendo stata abrogata dall'art. 274, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – continua ad essere operante per le elezioni regionali, per espressa disposizione della norma abrogatrice. Il citato articolo 2, comma 1, numero 9, della legge statale prevede che non sono eleggibili alle suddette cariche i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate con gli enti locali il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale con cui sono

convenzionate o lo ricomprende o degli enti che concorrono a costituire la stessa unità sanitaria locale.

La Corte si è espressa sulla norma sopracitata, con sentenza 510 del 1989, riconoscendo la *“ragionevolezza della disposizione, di cui al n. 8 dell’art. 2 della legge impugnata, che limita l’ineleggibilità a coloro che rivestono uffici direttivi nelle U.S.L., in quanto, avvalendosi del prestigio e delle occasioni inerenti alla loro posizione, hanno la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell’elettorato. Ed è evidente che alla base della disposizione contenuta nel successivo n. 9 dello stesso art. 2 è la medesima ratio, in quanto il dirigente delle strutture convenzionate viene a trovarsi in una uguale posizione di prestigio rispetto agli assistiti”*.

La successiva legislazione speciale sanitaria, contenuta nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, ha confermato che versano in situazione di ineleggibilità «a membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, dei consigli e assemblee delle Regioni e del Parlamento, salvo che le funzioni esercitate non siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza dei periodi di durata dei predetti organi», il direttore generale, i direttori amministrativi e i direttori sanitari (art. 3, comma 9).

Ed infine il d. lgs. 267 del 2000 (art. 60, comma 1, numeri 8 e 9), in tema di elezioni comunali e provinciali, ha disposto la non eleggibilità a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, da un lato, del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle Aziende sanitarie locali e ospedaliere; *dall’altro, dei «legali rappresentanti» e dei dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli dei comuni, il cui territorio coincide con il territorio dell’unità sanitaria locale con cui sono convenzionate o lo ricomprende o dei comuni che concorrono a costituire la medesima unità sanitaria locale.*

Alla luce della ricognizione normativa svolta, la Corte conclude che *“l’ineleggibilità dei vertici delle Aziende sanitarie locali e delle strutture sanitarie private che operano in regime di convenzione o di accreditamento, costituisce un dato di sistema della legislazione statale e configura, dunque, un principio generale dell’ordinamento giuridico elettorale”*.

D’altronde, la Corte ricorda che, con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva di una Regione a statuto speciale (quella Siciliana), proprio in tema di ineleggibilità ed incompatibilità, ha in più occasioni affermato che «la disciplina regionale d’accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dalla identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza» (così la sentenza n. 288 del 2007, che ha richiamato le sentenze n. 235 del 1988, n. 20 del 1985, n. 171 del 1984, n. 26 del 1965 e n. 105 del 1957). Sempre con la stessa sentenza 288 del 2007, la Corte ha richiamato il proprio orientamento secondo cui *“discipline legislative differenziate possono essere ammissibili, ma solo «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive» per le Regioni a statuto speciale, «ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale»”*. Evenienza questa che non si ritiene sussistere nel giudizio di costituzionalità

riguardante la legislazione elettorale della Valle d'Aosta e, in particolare, la disciplina della ineleggibilità alla carica di consigliere regionale.

La Consulta ritiene che *“la Regione Valle d'Aosta si è dotata di una normativa in materia coerente con quella statale, da un lato, soddisfacendo l'esigenza di una disciplina tendenzialmente unitaria a livello nazionale in materia di ineleggibilità; dall'altro, superando il vaglio di ragionevolezza, tenuto conto delle peculiarità dell'azienda sanitaria regionale cui si è innanzi fatto riferimento.*

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte non è dubitabile che la posizione delle autorità di vertice delle strutture sanitarie private, le quali operino in stretta collaborazione con le strutture sanitarie pubbliche della Regione, consenta di influire in vario modo sugli orientamenti degli elettori, sicché possono essere ravvisati, in concreto, pericoli di captatio benevolentiae o di metus publicae potestatis.”

D'altra parte, ribadisce la Corte, la scelta tra la previsione di una ipotesi di ineleggibilità o, in alternativa, di una ipotesi di incompatibilità appartiene a quella discrezionalità legislativa che, nella specie, non risulta esercitata in modo irragionevole.