

Ill.mo Signore
Dott. Andrea Rosset
Presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta

A mezzo e-mail

Milano, 9 marzo 2017

Oggetto: Sospensione dalle cariche regionali ed effetti sulla verifica del numero legale del Consiglio regionale

Egregio Presidente,

ci è stato richiesto di esaminare le implicazioni correlate al provvedimento che dispone la sospensione dalla carica di consigliere regionale, ai fini della verifica del numero legale, nonché sulla determinazione di qualsivoglia *quorum* o maggioranza qualificata del Consiglio regionale.

La sospensione dalla carica consiste nella cessazione temporanea della stessa che può sfociare, in un momento successivo, o nella decadenza o nella reintegrazione dell'incarico precedentemente ricoperto.

Obiettivo del presente *memorandum* è, dunque, di valutare se ed in quale misura un provvedimento di sospensione possa rilevare ai fini della validità delle sedute del Consiglio regionale.

L'art. 21 dello Statuto Speciale per la Valle d'Aosta (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, come in seguito modificata) (di seguito lo "Statuto") prevede che "Le deliberazioni del Consiglio della Valle non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che sia prescritta una maggioranza speciale".

Coerentemente, anche l'art. 40 del Regolamento del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta (rubricato "Validità delle sedute") (di seguito il "Regolamento"), prevede che "Le sedute non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti del Consiglio", sicché "Se non risulta presente la maggioranza dei componenti del Consiglio, il Presidente può rinviare la seduta ad altra ora dello stesso giorno, oppure toglierla, a sua discrezione". Si pone, dunque, la necessità di comprendere se uno o più eventuali provvedimenti di sospensione, simultaneamente adottati, possano incidere sulla validità delle sedute come previsto dalla fattispecie contenuta nel citato art. 40 del Regolamento, variando il numero dei componenti (e, dunque, del *quorum* costitutivo e deliberativo) del Consiglio.

CARNELUTTI.COM

M I L A N O

N E W Y O R K

R O M A

Via Principe Amedeo, 3
20121 Milano
Italia
Tel: + 39 02 65585 1
Fax: + 39 02 65585 585
C. F. e P. IVA 12293530155

551 Madison Avenue, New York
NY 10022
Tel: +1 212 391 4400
Fax: +1 212 758 7802
info@carnelutti.com

Via Condotti, 91
00187 Roma
Italia
Tel: + 39 06 69670 1
Fax: + 39 06 69295 278

Svolte queste brevi considerazioni introduttive, è ora possibile illustrare per capi, i temi giuridici sottesi alla questione. Si precisa fin d'ora che non è stata svolta alcuna analisi sui provvedimenti di sospensione irrogati nei confronti dei consiglieri in carica, né di altre specifiche determinazioni eventualmente adottate dal Consiglio.

* * *

INDICE

1) Quadro normativo nazionale.....	p. 2
2) Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali	p. 3
3) La tutela del diritto di elettorato passivo e l'ingovernabilità	p. 4
4) La disciplina regionale	p. 6
5) Conclusioni	p. 7

1. Il quadro normativo nazionale

Per rispondere al quesito occorre verificare, in primo luogo, il quadro normativo a livello nazionale.

Con l'art. 1, comma 63, l. n. 190/2012, il Governo è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della citata legge, un decreto legislativo recante il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità - D.lgs. n. 235/2012, c.d. legge Severino (di seguito il "Dlgs 235/2012"), in materia di incandidabilità - oltre che alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica - alle cariche elettive regionali (artt. 7-9), alle cariche elettive negli Enti locali (artt. 10-12), nonché alle cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'art. 114 T.U.E.L. e, altresì, delle comunità montane.

L'esigenza avvertita dal Legislatore nazionale di poter disporre di un Testo Unico esclusivo in materia di incandidabilità è nata dall'accertata mancanza nell'ordinamento italiano di un'apposita disciplina contenente le differenti ipotesi di incandidabilità alle cariche di deputato, di senatore della Repubblica, di membro del Parlamento europeo e di divieto all'assunzione di cariche di governo nazionale, a differenza di quanto, invece, si è registrato a livello istituzionale locale¹.

Il Legislatore, ha formalmente mantenuto la distinzione tra la disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali (artt. 7-9) da quella, seppur identica, alle cariche elettive negli Enti locali

¹ Per una più approfondita disamina, v. BENUSSI, «La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione», in Corr. Merito, 2013, 361 ss, nonché MASCAGNI, «L'impatto sull'organizzazione dell'ente locale derivante dall'applicazione della legge 6 novembre 2012 n. 190 in materia di anticorruzione», in Lexitalia. Ed ancora, RACCA, «Problematiche costituzionali del nuovo regime della "incandidabilità" per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano», in consulta online.

(artt. 10-12), con conseguente inosservanza del principio - tanto invocato negli ultimi tempi - di semplificazione legislativa.

2. Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali

L'art. 8 (rubricato "Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali") del Dlgs 235/2012, dispone la sospensione di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1, del medesimo decreto, tra le quali in particolare quella di consigliere regionale, in conseguenza di determinate sentenze non definitive di condanna e provvedimenti non definitivi di applicazione di misure di prevenzione, e inoltre stabilisce:

"1. omissis..."

2. La sospensione di diritto consegue, altresì, quando è disposta l'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale nonché di cui all'articolo 283, comma 1, del codice di procedura penale, quando il divieto di dimora riguarda la sede dove si svolge il mandato elettorale.

3. Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata. La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. La cessazione non opera, tuttavia, se entro il termine di cui al precedente periodo l'impugnazione in punto di responsabilità è rigettata anche con sentenza non definitiva. In quest'ultima ipotesi la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto.

4. A cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero i provvedimenti giudiziari che comportano la sospensione ai sensi del comma 1 sono comunicati al prefetto del capoluogo della Regione che ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri il quale, sentiti il Ministro per gli affari regionali e il Ministro dell'interno, adotta il provvedimento che accerta la sospensione. Tale provvedimento è notificato, a cura del prefetto del capoluogo della Regione, al competente consiglio regionale per l'adozione dei conseguenti adempimenti di legge. Per la regione siciliana e la regione Valle d'Aosta le competenze di cui al presente articolo sono esercitate, rispettivamente, dal commissario dello Stato e dal presidente della commissione di coordinamento; per le province autonome di Trento e di Bolzano sono esercitate dai rispettivi commissari del Governo. Per la durata della sospensione al consigliere regionale spetta un assegno pari all'indennità di carica ridotta di una percentuale fissata con legge regionale.

5. La sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato venga meno l'efficacia della misura coercitiva di cui al comma 1, ovvero venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorché con rinvio. In tal caso la sentenza o il provvedimento di revoca devono essere pubblicati nell'albo pretorio e comunicati alla prima adunanza dell'organo che ha proceduto all'elezione, alla convalida dell'elezione o alla nomina.

6. Chi ricopre una delle cariche indicate all'articolo 7, comma 1, decade da essa di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione."

Esaminando l'art. 8 del DLgs 235/2012 cit., risulta *ictu oculi* significativo - ai fini del presente approfondimento relativo alle possibili ripercussioni del provvedimento di sospensione sulla legale costituzione del Consiglio regionale - il suo comma terzo, ove è previsto che "Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata."

Anche il successivo art. 11 del DLgs 235/2012 (relativo agli Enti Locali) conferma e ribadisce l'applicazione del medesimo principio stabilendo che "Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, ove non sia possibile la sostituzione ovvero fino a quando non sia convalidata la supplenza, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata".

L'interpretazione letterale della disposizione è ineluttabile: durante tutto il periodo di sospensione, i soggetti sospesi sono inibiti dal diritto di voto senza che la loro assenza possa in qualsiasi modo incidere sul regolare svolgimento dell'attività del Consiglio regionale, sicché tali soggetti semplicemente non vengono computati, né per la verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza.

Anche il Giudice Amministrativo ha avuto occasione di affrontare questo specifico tema, confermando che "Va senz'altro disatteso anche l'argomento dell'impossibilità di costituire il plenium del consiglio regionale, posto che le conseguenze della sospensione di diritto dalla carica (...) sono regolate dal comma 3 dell'art. 8 cit. ("nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata"), escludendo che costituisca ostacolo alla costituzione dell'assemblea" (TAR Campania, Napoli, sez. seconda, 8 maggio 2015, n. 2590).

In quella ipotesi, addirittura, si affrontava il caso "estremo" in cui il soggetto sospeso era, non uno qualsiasi dei consiglieri eletti, ma addirittura il presidente del Consiglio regionale.

3. La tutela del diritto di elettorato passivo e l'ingovernabilità

Non sorprende che il Legislatore nazionale abbia voluto introdurre un simile meccanismo, atto ad inibire qualsivoglia effetto derivante dalla sospensione sul regolare svolgimento dell'attività dell'Organo collegiale. È ancora il Giudice Amministrativo a chiarire autorevolmente, sulla base di un'interpretazione logico-sistematica, che "lo scopo di detta norma è quello di impedire disfunzioni nel funzionamento dell'organo di appartenenza" (TAR Lazio, Roma, sez. 1, 7 aprile 2015, n. 5047).

La *ratio* delle disposizioni in materia di ineleggibilità è la tutela della trasparenza dell'amministrazione delle Regioni e degli Enti locali minori che deve, in ogni caso, essere

bilanciata con altri valori costituzionali, quali la presunzione di non colpevolezza fino alla pronuncia di sentenza definitiva da parte dell'Autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 27 Cost., ed il diritto al pieno esercizio dell'elettorato passivo, ai sensi dell'art. 51 Cost., nonché al connesso libero svolgimento del mandato elettivo. In ragione dei menzionati principi ed esigenze, la Consulta costituzionale ha chiarito che tali disposizioni devono essere interpretate restrittivamente poiché, in generale, *"le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione, dovendo contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate, ed a tale principio, che assume come regola l'eleggibilità e configura l'ineleggibilità come eccezione, si deve attenere il Giudice nell'interpretare dizioni normative complesse"* (Cfr. Corte cost., sent. 30 ottobre 1996, n. 364; da ultimo, cfr. Corte cost., ord. 15 aprile 2011, n. 138).

Ebbene il diritto soggettivo perfetto all'elettorato passivo che ci occupa è stato definito dalla Suprema Corte di Cassazione, in un importante arresto delle Sezioni Unite, quale *"diritto allo svolgimento delle funzioni per le quali si è stati eletti"* (Cassazione, Sezioni unite, 28 maggio 2015, n. 11131).

Tale diritto di elettorato passivo, ossia la capacità giuridica di essere eletto, va qualificato come l'attitudine di un soggetto ad accedere a cariche elettive secondo la disciplina di cui all'art. 51 della Costituzione, che sostanzia un vero e proprio diritto politico (cfr. Corte di Cassazione, sezioni unite, 11 novembre 1982, n. 5938). La "nascita" di tale diritto coincide con il momento in cui l'eletto dispone con pienezza della totalità delle prerogative politiche necessarie al c.d. espletamento del mandato. Da tale momento, per utilizzare le parole delle Sezioni Unite, potrà parlarsi di un diritto soggettivo perfetto *"allo svolgimento delle funzioni per le quali si è stati eletti"*.

Una volta che sono stati concretizzati tutti i presupposti di legge e statutari per l'espletamento del mandato politico del consigliere - (anche) per il tramite degli organi necessari della Regione - si potrà configurare come "nato" il diritto soggettivo perfetto all'elettorato passivo *sub specie* di diritto allo svolgimento delle funzioni per le quali si è stati eletti e per come specificato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione².

Opinare, dunque, che l'operatività della sospensione ex art. 8 del DLgs 235/2012 di uno o più consiglieri regionali possa avere ripercussioni sulla regolare costituzione dell'organo assembleare significherebbe ammettere in astratto il rischio di una paralisi della governabilità regionale e addirittura della necessità di nuove elezioni, rischio che il Legislatore nazionale ha voluto eliminare *ab origine* ed in astratto.

² Le SS.UU. della Cassazione hanno chiarito che non risulta sospendibile il soggetto condannato "eletto" in un momento antecedente la formazione della Giunta, *rectius* in un momento anteriore l'incardinarsi in capo al medesimo del c.d. diritto soggettivo all'elettorato passivo, già specificato nel presente *memorandum*. Ecco quindi che, essendo la sospensione di diritto *de qua* operante a valle della formazione di tutti gli organi della Regione, giammai potrà essere paventato il rischio, post sospensione di diritto, di una paralisi della governabilità.

Si tratta evidentemente di una ipotesi non solo contraria al dettato testuale dell'art. 8 cit. ma anche e soprattutto incompatibile con l'interpretazione logico-sistemica della disposizione stessa e dunque una interpretazione che deve essere scartata.

L'interpretazione esegetica della disposizione, invece, consente di ritenere insussistenti i rischi circa una paralisi della legislatura regionale nell'ipotesi, appunto, di una sospensione ex art. 8 cit.

4. La disciplina regionale

Come visto, il Legislatore nazionale ha lasciato aperta la possibilità che la materia sia diversamente regolata a livello regionale: *"Nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata"* (art. 8, comma terzo, DLgs 235/2012).

Per completezza, occorre dunque verificare anche il contenuto della normativa vigente nella Regione Autonoma Valle d'Aosta.

In primo luogo si osserva che, per quanto sia possibile evincere, il Legislatore regionale non ha previsto specifiche disposizioni per disciplinare il meccanismo di verifica del numero legale, o la determinazione di quorum/ maggioranza qualificata in caso di sospensione di diritto dalla carica regionale.

Peraltro, tutte le disposizioni regionali che possano anche astrattamente ed indirettamente essere ricondotte alla materia *de qua*, risultano essere state introdotte in data antecedente rispetto al DLgs 235/2012, e non potrebbero, pertanto, essere idonee a superare in alcun modo il principio cardine sopravvenuto per effetto del DLgs 235/2012 a tutela del diritto soggettivo perfetto all'elettorato passivo.

Tutto ciò premesso, per completezza dell'esame, vi è da notare che l'art. 27, comma primo, Legge Regionale Regione Autonoma Valle d'Aosta 21 agosto 1995 (di seguito la "Legge Regionale"), in tema di indennità spettanti ai membri del Consiglio, prevede che il Consiglio regionale, nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione, proceda alla sostituzione del/i consigliere/i sospeso/i.

Prosegue la norma chiarendo, al comma secondo, che *"Il supplente, una volta nominato è considerato, per tutta la durata della supplenza, consigliere regionale a tutti gli effetti giuridici"*³.

³ In merito alla temporanea sostituzione del consigliere regionale sospeso, a livello nazionale, vige la legge 17 febbraio 1968, n. 108 "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale" e in particolare l'art. 16-bis "Supplenza" dal quale discende che nel caso di sospensione di un consigliere intervenuta ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 - ora art. 8, commi 1, 2 e 3 del citato d.lgs. 235/2012 - "il consiglio nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione da parte del commissario di Governo, e comunque non oltre trenta giorni dalla predetta notificazione, procede alla temporanea sostituzione, affidando la

In applicazione della citata disposizione, appare *ictu oculi* evidente come il provvedimento di sospensione non valga ad inibire l'attività del Consiglio, che è anzi espressamente chiamato a riunirsi - pur in assenza del/i soggetto/i sospeso/i - al fine di adottare le determinazioni necessarie per l'espletamento delle attività di governo, ivi inclusa la sostituzione temporanea dei soggetti sospesi.

Anche in virtù della citata disposizione regionale, dunque, coerentemente con le previsioni del sopravvenuto DLgs 235/2012, prima della nomina del supplente, e specificatamente nel periodo interinale tra la sospensione di diritto e la sostituzione del consigliere sospeso, il *quorum* per la valida costituzione del Consiglio regionale viene calcolato esclusivamente sul numero dei Consiglieri non sospesi, affinché il Consiglio possa assumere validamente le proprie determinazioni. Il suddetto *quorum*, dopo la nomina dei sostituti, sarà calcolato computando anche questi ultimi, in quanto, come detto, saranno considerati Consiglieri a tutti gli effetti (art. 27 della Legge Regionale).

Né sussiste, è appena il caso di aggiungere, alcun contrasto tra la Legge Severino e le disposizioni disciplinanti il quorum fissate in una fonte di rango costituzionale, qual è lo Statuto speciale già citato nella parte introduttiva del presente memorandum.

L'articolo 16 dello Statuto speciale dispone che *"il Consiglio della Valle è composto di trentacinque consiglieri"* e il successivo articolo 21 prevede che *"le deliberazioni del Consiglio della Valle non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti"*. Quest'ultima disposizione è ripresa dall'art. 76, comma 1, del regolamento interno del Consiglio: *"le deliberazioni del Consiglio della Valle non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che sia prescritta una maggioranza speciale"*, mentre l'articolo 40 dello stesso recita che: *"le sedute non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti del Consiglio"*.

Ebbene, né lo Statuto né il regolamento interno del Consiglio hanno ad oggetto la fattispecie di cui all'art. 8 del Dlgs 255 cit., ovvero gli effetti della sospensione sulla validità della costituzione assembleare.

Al contrario, gli artt. 16 e 21 dello Statuto e 76 del regolamento, specificano -in modo puntuale e specifico- il numero corrispondente alla maggioranza (18 consiglieri su 35) nel Consiglio: ogni Regione è dotata di una disposizione in tutto e per tutto analoga recante il numero per la composizione dell'Organo assembleare. In mancanza di una simile norma l'Organo non potrebbe nemmeno costituirsi. Quindi non si tratta di una disciplina specifica derogatoria, ma di una norma necessaria ed identica a quella in vigore per tutti gli statuti ed i regolamenti di tutti i Consigli regionali nel nostro ordinamento. La disposizione è perfettamente compatibile con la previsione contenuta nella Legge Severino, la quale, lungi dall'imporre numeri minimi costitutivi

supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. La supplenza ha termine con la cessazione della sospensione. Qualora sopravvenga la decadenza si fa luogo alla surrogazione ai sensi dell'articolo 16".

e maggioranze, si limita a chiarire che in ipotesi di sospensione di diritto, il soggetto sospeso non deve essere computato. Nessuna incompatibilità dunque e nessun contrasto.

Le stesse considerazioni valgono rispetto alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale), che prevede, quale ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali assegnati, pari a 18 consiglieri. L'ipotesi contemplata dalla Severino non è quella delle dimissioni, ma della sospensione. Si tratta quindi anche in questo caso di fattispecie affatto assimilabili.

5. Conclusioni

In virtù dell'art. 8 del Dlgs 235/2012, c.d. Legge Severino, si può affermare che il soggetto sospeso *ex lege* dall'incarico regionale non deve essere computato ai fini della regolare costituzione del Consiglio regionale e non rileva, quindi, ai fini della formazione del *quorum* o di maggioranze qualificate.

Ogni diversa previsione comporterebbe, come chiarito dalle Sezioni Unite della Suprema corte di Cassazione e dal Giudice Amministrativo, una inammissibile compromissione del diritto inviolabile di elettorato passivo (e cioè del "*diritto allo svolgimento delle funzioni per le quali si è stati eletti*"), delineandosi in definitiva una inammissibile ipotesi di ingovernabilità dell'Organo collegiale.

A livello di normativa regionale non esiste alcuna norma in contrasto con le disposizioni introdotte dal Legislatore nazionale a mezzo del DLgs 235/2012.

Al contrario, anche la sola disposizione regionale che - seppure indirettamente - possa essere ricondotta alla materia, ovvero l'art. 27 della Legge Regionale, prevede un meccanismo finalizzato ad evitare che la sospensione di un soggetto provochi disfunzioni nel funzionamento dell'organo di appartenenza. Tale disposizione, riguardante il tema delle indernità, dispone che in caso di sospensione di taluni soggetti, all'adunanza successiva, il Consiglio sia comunque validamente costituito e possa deliberare.

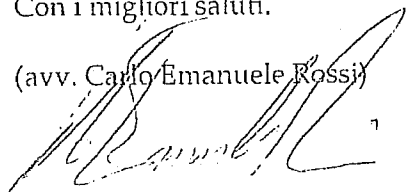
Analogamente, non esiste contrasto tra la Legge Severino e gli artt. 16 e 21 dello Statuto e 76 del Regolamento, in quanto si tratta di disposizioni con diversa ratio e finalità, del tutto compatibili.

* * *

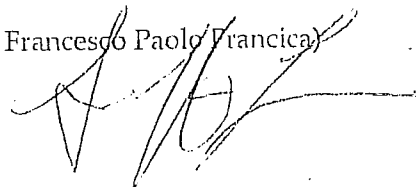
Rimaniamo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e considerazione.

Con i migliori saluti.

(avv. Carlo Emanuele Rossi)



(avv. Francesco Paolo Francica)



Documento pubblicato da 12vda.it,
quotidiano on line della Valle d'Aosta.

