Bur n. 48 del 26/05/2006

(Codice interno: 189166)

Sentenza civile n. 19/2006 del 15-3/16-4 2006 relativa alla causa promossa da Emilio Zamboni contro Sandro Sandri.

Repubblica Italiana
In nome del popolo italiano
Il Tribunale Ordinario di Venezia
Sezione III^ Civile,
in persona dei magistrati:
dott. Sergio Trentanovi Presidente
Dott. Marcello D'amico Giudice
Dott. Antonella Guerra Giudice rel. ed. est
ha pronunciato la seguente
sentenza
nel procedimento in camera di consiglio iscritto al ruolo generale al n. 1101/V1/2005 R.g.
promosso con ricorso depositato il giorno 21.10.2005 e notificato l'8.9/11.2005.
da
Emilio Zamboni, rappresentato e difeso dall'avv. Prof. Giovanni Sala, dall'avv. Andrea Leoni e dall'avv. Franco Zambelli, con procura a margine del ricorso e con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Venezia-Mestre - ricorrente
contro
Sandro Sandri, rappresentato e difeso dagli avv. Ivone Cacciavillani e Mario Migliorini, con procura a margine della comparsa di costituzione e con domicilio eletto presso lo studio del primo in Stra (Ve) - controinteressato
Regione del Veneto, in persona del presidente pro tempore della Giunta e Consiglio Regionale del Veneto - intimati
e con l'intervento del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia dott. Vittorio Borraccetti
oggetto: diritto di elettorato attivo e passivo
Causa decisa all'udienza del 15.3.2006 sulle seguenti conclusioni delle parti costituite
Per la parte ricorrente:
"- Accertarsi e dichiararsi, previo ove occorra annullamento e/o disapplicazione della deliberazione del Consiglio Regionale di convalida dell'elezione, l'ineleggibilità dell'ing. Sandro Sandri alla carica di Consigliere del Consiglio Regionale del Veneto e conseguentemente dichiararsi la decadenza dello stesso dalla predetta carica.
- Con vittoria delle spese del giudizio, oltre rimborso forfetario del 12,5% come per legge".
per il controinteressato:
"a) in rito: ed in principalità: dichiararsi l'inammissibilità del ricorso;
b) ritenuta la non manifesta infondatezza e rilevanza delle due eccezioni di costituzionalità formalmente sollevate, sospendersi il giudizio e rimettersi gli atti alla Corte Costituzionale per il più a praticarsi;
c) in linea gradata e nel merito: rigettarsi il ricorso.
...Preso atto che il ricorso del Sign. Zamboni è stato depositato in data 20 ottobre, nei trenta giorni dalla convalida espressa rinuncia all'eccezione di tardività rispetto alla medesima convalida espressa (par. 5, da pag. 8 a pag. 13 della comparsa di risposta), ferma l'eccezione di tardività rispetto al maturare ex lege del silenzio assenso ai sensi dell'art. 20 della L. 241/1990 e s.m.i.".
per il pubblico ministero: "Chiede l'accoglimento del ricorso".
Svolgimento del processo
Con ricorso depositato il 21.10.2005 e notificato ritualmente il ricorrente Emilio Zamboni, quale elettore e candidato primo dei non eletti nella lista provinciale di Verona Lega Nord-Liga Veneta in occasione delle ultime elezioni amministrative per la nomina dei componenti del Consiglio Regionale del Veneto, ha proposto impugnazione avverso la delibera di convalida dell'elezione dell'Ing. Sandro Sandri adottata nella seduta pubblica del 21.9.2005 del Consiglio Regionale.
A sostegno del ricorso esponeva che sussisteva la causa d'ineleggibilità prevista dall'art. 2 n. 10 della L. 154/1981 in quanto il Sandri al momento dell'elezione rivestiva la carica di presidente e legale rappresentante di Veneto Innovazione spa, società con capitale maggioritario della Regione Veneto.
Chiedeva pertanto che fosse accertata la causa di ineleggibilità, con conseguente dichiarazione di decadenza del Sandri dalla carica di consigliere regionale.
Era quindi fissata l'udienza di discussione della causa con decreto presidenziale che veniva tempestivamente notificato al controinteressato.
Il Sandri, costituitosi ritualmente in giudizio, eccepiva l'inammissibilità del ricorso per tardività sia rispetto all'assunzione del provvedimento di convalida espressa sia con riferimento al provvedimento tacito che doveva ritenersi assunto in virtù dell'istituto del silenzio-assenso per la mancata adozione entro i termini stabiliti dall'art. 13, comma 3 del regolamento interno

del Consiglio Regionale; nel merito, osservava che la norma di cui all'art. 2 della L. 154/81 si riferiva ad un tipo di società per azioni nel quale l'assemblea dei soci esercitava la posizione egemone, mentre il nuovo regime giuridico delle società di capitali introdotto con il d.lvo n. 6/2003 aveva radicalmente innovato la materia, esaltando l'aspetto oggettivo e autonomo dell'organizzazione societaria; rilevava inoltre che con la legge statale n. 165/2004 (art. 1/a) era stato introdotto il principio secondo il quale per gli amministratori delle società regionali doveva ritenersi sussistente l'ineleggibilità solo "qualora l'attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione alle peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori" e che Veneto Innovazione spa doveva ritenersi una società legale coattiva la cui finalità stabilita dalla legge comportava rispetto all'organigramma della Regione una terzietà, che non poteva riconoscersi per altre società; in via subordinata, si eccepiva inoltre l'illegittimità costituzionale della legge elettorale del 1981 in quanto contrastante con il principio di uguaglianza tra cittadini appartenenti a diverse regioni e con la regola costituzionale della necessaria conformità della legge regionale ai principi stabiliti con la legge statale.
La Regione Veneto, alla quale era stato ritualmente notificato il ricorso, non si costituiva.
All'udienza di discussione il pubblico ministero chiedeva un differimento, non essendo stato previamente notiziato del ricorso.
Il Tribunale accoglieva la richiesta e rinviava la causa all'udienza del 15.3.2006, nella quale, previa relazione e audizione del controinteressato, le parti precisavano le conclusioni nel senso riportato e discutevano oralmente.
Esaurita la discussione, il Collegio decideva la causa, documentalmente istruita, e il Presidente dava immediata lettura del dispositivo in udienza.
Motivi della decisione
Per il suo carattere pregiudiziale, va dapprima esaminata l'eccezione di tardività dell'impugnazione, rinunziata solo parzialmente.
L'eccezione è del tutto infondata in quanto parte dal presupposto erroneo secondo il quale si sarebbe formato un atto giuridico tacito, avente natura di provvedimento di convalida per non avere la Giunta delle Elezioni ed il Consiglio Regionale adottato gli atti di competenza (rispettivamente, proposta e delibera) entro i termini stabiliti dagli artt. 13 comma 3 del regolamento interno del Consiglio Regionale.
La tesi, seppur suggestiva, non è sostenibile alla luce innanzitutto del contenuto e delle finalità delle norme di cui agli artt. 19 (Dichiarazione di inizio attività) e 20 (Silenzio assenso) della L. 241/1999 sul procedimento amministrativo, che si riferiscono chiaramente solo ai procedimenti avviati a seguito d'istanza di parte, fra i quali non può certamente farsi rientrare il procedimento di convalida degli eletti che è procedimento ufficioso. Non solo, anche a ritenere (con notevole difficoltà) che vi sia in qualche modo un'iniziativa di parte implicita nella richiesta di candidatura, è evidente che l'istituto del silenzio assenso, in quanto finalizzato a non far ricadere sul richiedente le conseguenze dell'inerzia della P.A., può produrre solo effetti favorevoli per il destinatario del provvedimento tacito e non potrebbe quindi danneggiarlo, per esempio anticipando la decorrenza del termine di impugnazione.
In ogni caso, come ulteriore decisivo argomento contrario va ricordato che il termine di impugnazione decorre non dalla data della delibera asseritamente tacita, bensì dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, come espressamente stabilito dall'art. 82 del Dpr 570/1960.
Nel merito, i fatti storici allegati nel ricorso sono del tutto pacifici.
In particolare, è pacifico che il Sandri ha rivestito la carica di presidente legale rappresentante di Veneto Innovazione, società per azioni con capitale maggioritario della Regione Veneto, e che contestualmente ha partecipato come candidato alle elezioni amministrative regionali, dimettendosi dalla carica solo dopo l'elezione, ossia in data 4.5.2005, e quindi oltre il termine di cui all'art. 2 comma 2 della l. 154/1981 ("Le cause di ineleggibilità previste nei numeri 1), 2), 3), 4), 5), 6), 8), 10) e 11) non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa, non oltre il giorno fissato per la presentazione della candidature").
C'è pertanto perfetta coincidenza tra la fattispecie concreta e l'ipotesi astratta disciplinata dall'art. 2 n. 10 della L. 23.4.1981, che comprende tra le cause di ineleggibilità a consigliere regionale il permanere della carica di legale rappresentante o di dirigente di una società per azioni con il capitale maggioritario della regione oltre la data di presentazione della candidatura.
Nessun pregio può essere conferito all'opinione del resistente secondo la quale la spa alla quale si riferiva la norma non equivale alla spa disciplinata dal nuovo regime delle società di capitali introdotto dal D.Lvo n. 6/2003. A prescindere dalla considerazione che l'incremento di autonomia non ha di certo eliminato i poteri gestori e di politica economica in capo al consiglio di amministrazione e ai suoi membri, va comunque evidenziato che la finalità della norma sull'ineleggibilità è quella di evitare non tanto il pericolo (che tale non è) di interferenze del socio Regione nella gestione della società, bensì i ben più gravi pericoli di violare il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica, di creare conflitti d'interesse e di alterare la regola democratica della par condicio tra i candidati, suscettibile di essere compromessa dall'eventuale captatio benevolentiae o metus pubblicae potestatis che deriva dal fatto che il candidato continui a rivestire una carica di vertice (nel caso concreto di legale rappresentante) in una società partecipata dalla Regione anche durante la campagna elettorale (in tal senso anche Cass. Sez. Unite 25.11.2003 n. 17981). Nè rileva che poi in concreto i rischi che la norma tende a scongiurare si siano avverati, anche perchè tale accertamento comporterebbe un onere probatorio assai difficoltoso e per questo incompatibile con la rilevanza, anche costituzionale, degli interessi in gioco, rilevanza che giustifica una tutela "anticipata" e in via presuntiva, senza che sia necessario andare a verificare in concreto se le modalità di esercizio della funzione abbiano influenzato gli elettori o abbiano creato vantaggi per l'interessato rispetto agli altri candidati.
Non va peraltro sottaciuto _ a conferma anche dell'incidenza concreta della carica rivestita dal Sandri nella sua campagna per l'elezione a consigliere regionale - , che nel materiale di propaganda elettorale dallo stesso diffuso era enfatizzata la presidenza di Veneto Innovazione spa proprio come esperienza ancora in corso (in alcune lettere agli elettori si legge per esempio: "La

mia passione politica nasce proprio da questo, così come l'altro lavoro che da anni ho l'onore di fare presiedendo Veneto Innovazione, l'agenzia regionale...", "...e con Veneto Innovazione, di cui sono Presidente, mi impegno a promuovere le nostre aziende venete...") e significativamente il suo slogan regionale era "Sandro Sandri. In Regione sempre più innovazione" (doc. 9 di parte ricorrente).
Parimenti infondata deve ritenersi la tesi dell'intervenuta abrogazione dell'art. 2, secondo comma, n. 10, della legge n. 154 del 1981 per incompatibilità con l'art. 2 della legge n. 165 del 2004. Invero, la presunta normativa abrogante è una legge quadro non immediatamente autoesecutiva, la quale per essere applicata al caso concreto abbisogna di norme di dettaglio emanate dalle Regioni interessate. L'art. 122 della Costituzione attribuisce infatti alle regioni in via esclusiva e primaria la potestà di legiferare relativamente ai sistemi di elezione degli organi delle regioni stesse e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità. Poichè la Regione Veneto non ha ancora provveduto in tal senso, ne deriva la sopravvivenza della legge statale di dettaglio del 1981, che avendo natura suppletiva sarà caducata soltanto dal sopravvenire di quella regionale (così anche Cass. 9.7.2003 n. 10779), non tollerando l'ordinamento vuoti legislativi. Peraltro, la norma di cui all'art. 2 lett. A) della legge 165/2004 indica genericamente la finalità, la ratio ("sussistenza della cause d'ineleggibilità qualora l'attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione alle peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori") alla quale dovranno tendere le normative regionali nell'individuazione delle situazioni di ineleggibilità, finalità pienamente compatibile con l'ipotesi di ineleggibilità che ci occupa, come già si è osservato, anche richiamando la pronuncia della Cassazione a sezioni unte del 2003.
Anche in relazione a quanto appena esposto, l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa del Sandri è manifestamente infondata.
Il fatto che alcune regioni abbiano provveduto ad emanare la normativa di dettaglio ed altre, come la Regione Veneto, non vi abbiano ancora provveduto non può condurre ad una pronuncia di incostituzionalità della norma in questione: l'eventuale violazione del principio di uguaglianza deriverebbe infatti non dalla norma in sè, bensì dall'inerzia del legislatore regionale, alla quale la Corte Costituzionale non potrebbe supplire.
Per tutte le ragioni esposte l'impugnazione va accolta, con accertamento dell'ineleggibilità del candidato Sandro Sandri alla carica di consigliere del Consiglio Regionale del Veneto e conseguente dichiarazione di decadenza dalla carica.
Ai sensi dell'art. 84 T.U. 570/60 si deve altresì procedere alla correzione del risultato delle elezioni amministrative in questione e alla sostituzione al candidato Sandro Sandri del candidato Emilio Zamboni, quale eletto al Consiglio Regionale del Veneto.
La particolarità delle questioni trattate e la presenza di alcuni contrasti giurisprudenziali, seppure non recenti, giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite.
P.Q.M.
Il Tribunale Ordinario di Venezia, III^ sez. civ., definitivamente pronunciando, così decide:
1) in accoglimento del ricorso, accerta l'ineleggibilità di Sandro Sandri alla carica di consigliere del Consiglio Regionale del Veneto e conseguentemente lo dichiara decaduto dalla suddetta carica;
2) visto l'art. 84 T.U. 570/60, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce al candidato Sandro Sandri il candidato Emilio Zamboni, quale eletto al Consiglio Regionale del Veneto.
3) Dispone la compensazione delle spese di lite.
Venezia, 15 marzo 2006
Il Presidente
Il Giudice Est.