

Sicilia - Giunta regionale
Assessorato del bilancio e delle finanze
Ufficio di Gabinetto dell'Assessore

Osservatorio Legislativo Interregionale

Torino, 11/12 giugno 2009

Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale

(Simone Montalto)

Corte di Cassazione – Sezioni Civili Unite
Sent. 13 marzo 2009, n. 6065
(Difesa facoltativa delle Regioni di diritto comune da parte dell'Avvocatura dello Stato)

Nelle Regioni a statuto ordinario, la costituzione con legge regionale di un servizio legale interno, cui venga istituzionalmente demandato il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione, non comporta, nel silenzio della legge, la rinuncia della Regione stessa ad avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, nè configura una abrogazione tacita dell'art. 107 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Anche nel caso in cui una Regione a statuto ordinario scelga di avvalersi, per la difesa in giudizio, non del proprio servizio legale ma dell'Avvocatura dello Stato, deve trovare integrale applicazione la normativa statale sul suddetto patrocinio facoltativo: si applicano, quindi, l'art. 1, comma 2, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, richiamato dal successivo art. 45, in base al quale non è richiesto, per lo "ius postulandi" dell'Avvocato dello Stato, il rilascio del mandato, nonchè l'art. 12 della legge 3 aprile 1979, n. 103, ai cui sensi l'Avvocato dello Stato non è onerato della produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio.

Con l'art. 1 della legge regionale 17 aprile 1984, n. 24 la Regione Calabria ha istituito il proprio servizio legale interno, presso la Presidenza della Giunta regionale, cui sono attribuiti istituzionalmente il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione stessa. La legge regionale non ha tuttavia disposto la rinuncia generale della Regione ad avvalersi, per la propria difesa in giudizio, dell'assistenza dell'Avvocatura dello Stato.

Nel caso concreto poi la Regione aveva praticamente scelto, ai livelli dei giudizi di merito, di avvalersi per la difesa in giudizio dell'Avvocatura dello Stato. In sede di Cassazione invece la difesa della Regione è stata affidata ad un avvocato dell'Ufficio legale interno.

Si era posto allora il problema se l'Avvocatura avrebbe dovuto, in sede di costituzione nel giudizio di merito, esibire la documentazione del provvedimento con cui il competente organo regionale avesse autorizzato l'Avvocatura ad agire o resistere in giudizio.

Come si è visto nella massima, la Cassazione ha escluso la necessità di un tale atto, rilevando che nella fattispecie trova integrale applicazione la normativa statale sul suddetto patrocinio facoltativo: si applicano, quindi, il R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 1, comma 2, richiamato dal successivo art. 45, in base al quale non è richiesto, per lo "ius postulandi" dell'Avvocato dello Stato, uno specifico atto di incarico con procura, derivando il patrocinio dell'Avvocatura direttamente *ex lege*; né è necessario il rilascio del mandato. Trova infatti applicazione la legge 3 aprile 1979, n. 103 (art. 12), ai cui sensi l'Avvocato dello Stato non è onerato della produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire e resistere in giudizio.

Va inoltre considerato che, sebbene nel giudizio innanzi alla Corte di cassazione la Regione era rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato (mentre in primo grado era difesa dall'avvocatura regionale) già nel regime precedente all'adozione del vigente statuto della regione Calabria (poi modificato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25), ai sensi

dell'art. 123 era attribuita alla giunta regionale la facoltà di deliberare in materia di liti attive e passive nonché di conferire delega al dirigente dell'avvocatura regionale per la relativa difesa e rappresentanza, come peraltro previsto, dall'art. 10 comma 5, della legge regionale 13 maggio 1996, n. 7, sostituito dall'art. 1, comma 10, della legge regionale 3 giugno 2005, n. 12.

Di conseguenza, a seguito del decreto del dirigente dell'avvocatura regionale, emesso in forza della suddetta delega, legittimamente il presidente della giunta, che rappresentava la regione ai sensi dell'art. 29, comma 1, del medesimo statuto, poteva rilasciare la procura speciale a proporre ricorso per cassazione o –può aggiungersi– a resistere con controricorso all'azione di un privato, con conseguente ammissibilità di quest'ultimo sul piano processuale.

In conclusione, pare che, malgrado l'istituzione di un ufficio legale interno, nel regime vigente della regione Calabria, la difesa e la rappresentanza da parte dell'Avvocatura dello Stato resta una regola istituzionale per cui non c'è bisogno di apposita investitura; mentre è soltanto la rappresentanza e difesa da parte dell'ufficio di avvocatura interna a costituire eccezione il che richiede l'adozione di apposita procura e la relativa prova in giudizio.

Connessa, ai fini di una visione complessiva dei rapporti tra regioni ed avvocatura dello Stato (dei quali si è riferito presso l'Osservatorio) è la massima della sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia n. 99 del 10 marzo 2009, per la quale, sulla base del dato di fatto istituzionale, *“è ammissibile un ricorso avverso l'ammissione di liste in occasione delle elezioni per l'Assemblea regionale siciliana e per l'elezione del Presidente della Regione, che sia stato notificato all'Ente Regione, organo cui si riferiscono i risultati elettorali contestati, presso la sua sede e non già presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato. Questo orientamento coinvolge un altro principio: quello per cui, nel conflitto tra atti regionali ed atti statali, è la Regione a dover cedere il diritto al patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato.*

L'art. 1, comma 3, del d.lgs. 2 marzo 1948, n. 142 con cui è stato disciplinato il patrocinio dell'Avvocatura erariale in favore della Regione Sicilia, esclude l'automatica estensione delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato all'Amministrazione regionale siciliana nei giudizi in cui è parte anche una Amministrazione dello Stato” (nella specie, Ministero dell'Interno ed Ufficio elettorale centrale presso la Corte di appello di Palermo i cui atti sostanzialmente vengono contestati).

TAR – Friuli Venezia Giulia
Sez. I, sent. 27 febbraio 2009, n. 91
(Atti politici regionali)

E' ammissibile un ricorso proposto avverso la delibera con la quale il Consiglio regionale ha respinto le dimissioni presentate da un Consigliere, atteso che tale delibera non può considerarsi un atto politico, come tale sottratto a qualsiasi sindacato giurisdizionale a norma dell'art. 31 T.U. 26 giugno 1924 n. 1054. La decisione di accettare o meno le dimissioni di un consigliere non può infatti ritenersi espressione della funzione di direzione e indirizzo politico, dato che non coinvolge i supremi interessi dello Stato, né quelli della regione e delle loro istituzioni fondamentali, ma unicamente valutazioni collegate all'apprezzamento dell'operato di un singolo soggetto.

Nella vigente normativa che disciplina il funzionamento del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, non esiste alcuna previsione che autorizzi il Consiglio regionale a deliberare una non accettazione delle dimissioni dei propri membri; tale facoltà era invece prevista dall'abrogato art. 48 della l.r. 20/1968. Né è possibile ritenere, nel totale silenzio della legge, che il Consiglio regionale possa arrogarsi la facoltà di coartare la volontà di un suo componente, costringendolo di fatto a mantenere una carica alla quale ha dichiarato di voler rinunciare (alla stregua del principio nella specie è stata ritenuta illegittima una delibera con la quale il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, a seguito della presentazione delle dimissioni da parte di un consigliere regionale, anziché prender atto delle dimissioni e dar corso alla surroga con il primo dei non eletti, aveva messo ai voti le dimissioni e deliberato di respingerle).

Circa la prima parte della sentenza, va ricordata la rigorosa limitatezza della categoria degli "atti politici" e la loro eccezionalità giuridica nell'ambito della regola generale per cui tutti gli atti dell'esecutivo sono sindacabili in sede giudiziaria.

La dottrina, infatti, nel trattare uno degli elementi fondamentali dell'impugnabilità degli atti della pubblica amministrazione innanzi ai tribunali amministrativi, indica che è necessario che l'atto sia stato emanato nell'esercizio di una funzione amministrativa e che conseguentemente, non sono impugnabili gli atti che, pur promanando da organi dell'esecutivo, (consiglio dei ministri, presidente del consiglio) hanno natura legislativa (decreto legge, legge delegata), nonché *gli atti politici*: quegli atti cioè che, emanati da organi appartenenti al governo dello Stato (Presidente della Repubblica, Consiglio dei ministri, Presidente del Consiglio, Ministro), costituiscono esercizio del potere politico perchè intesi a soddisfare interessi dello Stato considerato nel suo complesso ed in grado particolarmente elevato.

Tali sono gli atti di rilevanza costituzionale (ad es., mozione di sfiducia, provvedimento di scioglimento delle Camere, ecc.), gli atti di guerra (o che trovano la loro ragione immediata in esigenze connesse con lo stato di guerra), gli atti di alta polizia (ad es., dichiarazione di stato di pericolo pubblico), gli atti di autotutela internazionale (ad es., atti di ritorsione e atti di intervento in paesi per i quali accordi internazionali prevedono le c.d. "missioni di pace").

Trasportando tali concetti all'ambito degli enti – Regioni - è chiaro che la funzione politica risulta già di per sé di spessore molto ridotto. È altresì agevole affermare che non sono atti amministrativi i provvedimenti di fissazione delle sedute di giunta, quelli con cui sono assunte competenze provvisorie ed urgenti in caso di calamità, ecc.

Ed è appena il caso di aggiungere che non servono viceversa a realizzare la fattispecie di “atto politico” le ragioni di opportunità politica che in concreto possono avere consigliato l’adozione o meno di un determinato provvedimento amministrativo.

Escluso quindi che in materia di accoglimento o non accoglimento di dimissioni di un consigliere regionale non si versa in una ipotesi di atto politico, la rimanente parte della sentenza, entrando nel merito amministrativo della questione, osserva che non esiste nell’ordinamento legislativo della Regione Friuli Venezia Giulia un principio secondo cui si possa costringere il consigliere regionale a rimanere nella carica a cui l’interessato ha dichiarato di voler rinunciare.

D’altra parte, dalla stessa sentenza in esame emerge la definizione di atto politico: Per atto politico, il quale ai sensi dell’art. 31 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054, non è soggetto al sindacato del giudice amministrativo, deve intendersi l’atto od il provvedimento che è connotato da due elementi, uno soggettivo (dovendo provenire da organo preposto all’indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e l’altro oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione).

Perché si possa di parlare di atto politico è dunque necessario che si tratti di atto o provvedimento emanato “dal Governo”, e cioè dall’autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, e “nell’esercizio di potere per sua natura politico”, anziché nell’esercizio di attività meramente amministrativa.