

**L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di *prorogatio*:
un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale
(a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)**

di Davide Baldazzi
(24 marzo 2010)

1. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2010 interviene a proposito della *prorogatio* degli organi regionali, con una pronuncia di stringente attualità alla luce delle imminenti scadenze elettorali (e delle tumultuose vicende che le stanno precedendo).

Il tema della *prorogatio* – come è noto – costituisce da lunghissimo tempo oggetto di discussione per la dottrina giuspubblicistica; in via generale essa può essere definita come “un istituto che serve ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell’esercizio delle pubbliche funzioni. Ed un istituto in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri e ciò non in base ad un atto speciale che concede la proroga stessa, ma di diritto”¹.

La sentenza oggi in commento risolve i giudizi relativi a due leggi della Regione Abruzzo (la L.R. n. 14/08 “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina” e L.R. n. 17/08 “Norme regionali contenenti l’attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale”), adottate dopo lo scioglimento del Consiglio regionale²; il Governo riteneva che esse fossero illegittime per violazione dei “principi fondamentali in materia di *prorogatio*”, nonché per contrasto con l’art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, a norma del quale “in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l’Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli effetti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale”.

Senza incertezze ed in piena coerenza con i principi già formulati in precedenti occasioni, la Consulta accoglie i due ricorsi e dichiara l’incostituzionalità delle due leggi nel loro intero testo. Una simile decisione rappresenta un autentico “punto di arrivo” di una lunga – e costante – giurisprudenza costituzionale; per apprezzarne appieno il valore appare pertanto opportuno ricapitolare brevemente le principali tappe di evoluzione di tale percorso.

2. La più significativa decisione della Corte in materia è la sentenza n. 208 del 1992 che – smentendo una convinzione largamente diffusa in dottrina – fissò la seguente

¹ G. D’ORAZIO, voce *Prorogatio* (diritto costituzionale) in Enciclopedia del Diritto vol XXXVII, p. 428, che cita la nota definizione proposta da Tosato nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente.

² Sono note le vicende giudiziarie che condussero l’allora Presidente della Regione, Ottaviano Del Turco, sottoposto a misure restrittive della libertà personale, a rassegnare le proprie dimissioni il 17 luglio 2008, con atto poi “ufficializzato” tramite decreto del Vicepresidente della Regione il successivo 21 luglio. Per effetto di tali dimissioni, a norma dell’art. 44 dello Statuto regionale, intervenne lo scioglimento del Consiglio; le elezioni per il rinnovo degli organi regionali si svolsero il 14 e 15 dicembre 2008. Sulla vicenda cfr. A. STERPA, *Le elezioni regionali anticipate in Abruzzo: verso un “bipolarismo differenziato”?* (17 dicembre 2008) in www.federalismi.it.

La legge contestata con il primo ricorso governativo (la L.R. n. 17/08) fu approvata il 14 novembre 2008 e pubblicata nel B.U. Abruzzo del 26 novembre; la legge contestata con il secondo ricorso governativo (la L.R. n. 14 del 2008) fu invece approvata il 15 ottobre e pubblicata nel B.U. Abruzzo del successivo giorno 24 dello stesso mese.

regola: “diversamente da quanto spesso si ritiene con opinione tralatizia, *dal complesso normativo vigente non è possibile desumere che quella della c.d. prorogatio di fatto, incerta nella sua durata, costituisca regola valevole in generale per gli organi amministrativi*”.

Nella stessa decisione la Corte individuò però anche alcune eccezioni alla regola, ovvero individuò organi la cui attività deve considerarsi “presidiata” da principi diversi:

- *gli enti locali*, per i quali – in via ipotetica – potrebbe considerarsi non irragionevole anche la *prorogatio* a tempo indeterminato, onde assicurare la continuità funzionale dei relativi organi. Tale previsione troverebbe infatti giustificazione nello specifico carattere di “enti politici esponenziali di comunità, e quindi necessari a causa della peculiare rilevanza della territorialità”³;
- *gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale*, per i quali l’espressa disciplina dei casi di proroga e *prorogatio* non può considerarsi indice di una regola uniforme, poiché la loro attività, diversamente dagli organi amministrativi, non è regolata sulla base dei principi dettati dall’art. 97 della Costituzione;
- *le ex-IPAB* (la cui disciplina – successivamente più volte modificata – non ha alcun rilievo ai fini del presente scritto).

La sent. n. 208 del 1992 trovò puntuale attuazione nel d.l. n. 293 del 1994, convertito in legge n. 444 del 1994, recante la “Disciplina della proroga degli organi amministrativi”. In modo non casuale, infatti, l’art. 1 stabilisce che il provvedimento si applica agli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici, ma non agli “organi rappresentativi delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane e [a]gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale”.

L’art. 2 stabilisce che gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti; qualora ciò non avvenisse, a norma dell’art. 3, essi sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo. In tale periodo possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità; gli atti privi di tali caratteristiche sono nulli.

3. Contemporaneamente all’elaborazione dei principi generali in tema di *prorogatio*, la Corte ebbe modo di formulare un preciso orientamento in merito allo specifico tema della *prorogatio dei Consigli regionali*, che trovava puntuale disciplina nell’art. 3, secondo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), a norma del quale i Consigli regionali “esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione”. Nella sentenza n. 468 del 1991 la Consulta precisò che la disposizione “dev’essere interpretata in armonia con la norma contenuta nel comma precedente, per la quale gli stessi Consigli regionali durano in carica cinque anni. Ciò significa che, se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le

³ La sentenza, in realtà, negava che alle norme in materia di enti locali all’epoca vigenti potesse attribuirsi tale interpretazione; sottolineava infatti che per quanto “riguarda i Consigli comunali, l’art. 8 del testo unico delle relative leggi elettorali (approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) dispone che essi esercitino le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione (secondo comma, non innovato sul punto dall’art. 2, secondo comma, della legge 10 agosto 1964, n. 663), escludendo così la possibilità della proroga delle loro funzioni oltre tale termine, mentre solo per il sindaco e la Giunta prevede che essi restino in carica fino alla nomina dei successori (ultimo comma). Analoghe previsioni riguardano i Consigli provinciali, il presidente della giunta provinciale e la giunta stessa”. Da tale osservazione la Corte deduce “che le norme cui solitamente si fa riferimento, già all’interno degli stessi enti locali territoriali, non hanno un contenuto così esteso da farle ritenere, come è invece opinione corrente, espressione del principio generale della *prorogatio* a tempo indefinito e con pieni poteri” (punto 4.4 del Considerato in diritto).

funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino alla loro cessazione essi dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*". Ciò significa che per i procedimenti legislativi *in itinere*, lo spirare del termine della legislatura produce senz'altro l'effetto della decadenza, restando tuttavia nella disponibilità del Consiglio approvare gli atti "indifferibili e necessari". Tale conclusione ad avviso della Corte rappresentava la strada migliore per salvaguardare il fondamentale principio di rappresentatività degli organi elettivi; esso infatti "connaturato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti, comporta la piena garanzia della autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità da parte delle stesse, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Assemblee medesime e ai loro membri. Ciò significa che nessuna Assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non si siano perfezionati con la definitiva approvazione consiliare della legge medesima".

Tale orientamento trovò puntuale riscontro nella successiva sent. n. 515 del 1995, in cui la Consulta precisò che il principio di rappresentatività deve essere "coniugato con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso"⁴.

La panoramica dei precedenti costituzionali si chiude con l'esame della sentenza n. 196 del 2003⁵, successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione del 1999, che ha assegnato agli Statuti regionali il compito di disciplinare la forma di governo della Regione, nonché di fissarne i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. La "interpretazione sistematica" delle nuove norme costituzionali conduce la Corte "a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione [e non della legge regionale], ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari"⁶. La sentenza non a caso puntualizza però che "gli statuti, nel disciplinare la materia, dovranno essere *in armonia* con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione".

⁴ Su tali basi la Corte ritenne in quella occasione che i procedimenti legislativi in corso di svolgimento al momento dello scioglimento del Consiglio, una volta che i lavori siano tempestivamente iniziati, possono essere conclusi anche al di là della scadenza temporale prevista dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968, quando la seduta - come nel caso allora in esame - non subisca interruzioni (il Governo contestava infatti la legittimità di una legge regionale approvata pochi minuti dopo la scadenza del termine).

⁵ Per una più attenta analisi della decisione cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶ Alla competenza dello Statuto sfuggono soltanto le ipotesi di scioglimento "sanzionatorio" disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 126 Cost. (in caso di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale), per le quali è logicamente consequenziale ritenere che l'esercizio delle funzioni, fino all'elezione dei nuovi organi, sia disciplinato dalla legge statale, cui l'art. 126 implicitamente rinvia.

4. Proprio tale ultima precisazione⁷ consente alla Corte, nella decisione oggi in commento, di portare coerentemente a compimento il percorso giurisprudenziale inaugurato negli anni '90 del secolo scorso.

Come detto, essa era chiamata a pronunciarsi⁸ sulla legittimità di due leggi regionali adottate in regime di *prorogatio*, alla luce di una disposizione statutaria che “non reca alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, come, invece, è stato opportunamente previsto in forma espressa da alcuni statuti regionali”.

Tale disposizione, tuttavia, “non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali. L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale (...). Da ciò discende la necessità che la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 86 dello statuto della Regione sia interpretata come legittimante l'istituto della *prorogatio*, ma nell'ambito dei suoi *limiti connaturali*. Limiti che, ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate”. Ad avviso della Corte, infatti, “è evidente che la generale e generica affermazione della proroga, per il lungo periodo elettorale, di tutti gli organi regionali, senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale, urta con la *ratio* dell'istituto della *prorogatio* come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni”. I provvedimenti impugnati sono pertanto illegittimi, visto che nel lasso di tempo successivo allo scioglimento “il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente; né dai lavori preparatori risulta che siano state addotte specifiche argomentazioni in tal senso”⁹.

5. La declaratoria di incostituzionalità delle due leggi abruzzesi poteva quindi considerarsi scontata, alla luce delle precedenti – e sempre coerenti – prese di posizione della Consulta. La sentenza offre però alcuni spunti di riflessione, che in queste brevi pagine di illustrazione potranno essere solo schematicamente enunciati.

Il primo dubbio, che la decisione non riesce del tutto a dissipare, riguarda la possibilità di estendere l'applicazione dei principi in essa enunciati agli altri organi regionali, *in primis* al Presidente della Giunta. Alcune locuzioni sembrerebbero infatti esprimere senza alcun dubbio regole di portata universale, valevoli per tutti gli organi di

⁷ La sent. n. 68 del 2010 appare coerente anche con la precedente giurisprudenza costituzionale che ha delineato i contorni del limite alla potestà statutaria rappresentato dalla “armonia con la Costituzione” (art. 123 Cost.). Respingendo le tesi secondo cui tale espressione avrebbe imposto al legislatore statutario soltanto il rispetto dei “principi generali dell'ordinamento costituzionale” ovvero dei “principi supremi sottratti alla revisione costituzionale”, la sent. n. 304 del 2002 ha infatti chiarito che “il riferimento all'armonia”, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito”; si è così correttamente ribadito il rapporto di tipo gerarchico intercorrente fra la Costituzione e gli Statuti regionali. Cfr. sul punto R. TARCHI – D. BESSI, *Commento Art. 123*, in *Comm. Cost.* Celotto-Olivetti, Milano 2006, p. 2469.

⁸ In merito ai contenuti dei ricorsi cfr. A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta* (6 gennaio 2009), in www.federalismi.it.

⁹ Si può facilmente rilevare come una simile precisazione comporti un sindacato su indici estrinseci al testo normativo, che presenta forti analogie con il giudizio svolto dalla Corte in merito alla “evidente” mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge.

governo della Regione; senonché la Corte sembra smorzarne la generalità, declinandole secondo le prerogative e le competenze tipiche del Consiglio regionale. La domanda che ci si pone, pertanto, è la seguente: potrebbe considerarsi legittima una disciplina statutaria che consentisse al Presidente della Giunta di rimanere in carica nella pienezza dei poteri anche dopo lo scioglimento del Consiglio?

La risposta a tale quesito appare negativa, per una ragione fondamentale: perché non può sostenersi che l'autonoma legittimazione popolare del Presidente della Giunta e la connessa mancanza di un autentico rapporto fiduciario con il Consiglio varrebbe a sottrarre il Presidente dall'applicazione di un principio formulato – in ipotesi – per il solo organo assembleare¹⁰. Nella sent. n. 2 del 2004 (in coerenza con la precedente sent. n. 304 del 2002) la Corte ha infatti chiarito come nella valutazione del legislatore costituzionale del 1999 "l'elezione del Presidente della Giunta [sia] assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto". Il sistema elettorale configurato dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 ha infatti previsto in primo luogo "una futura "normale" forma di governo espressa sinteticamente con le parole "Presidente eletto a suffragio universale e diretto" caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)". In secondo luogo ha analiticamente disciplinato "un tipo di elezione diretta del Presidente della Giunta, con la previsione dell'elezione del candidato che, inserito a capo di una lista elettorale, consegua il maggior numero dei voti a livello regionale e con il riconoscimento al Presidente eletto degli identici poteri previsti dagli articoli 122, quinto comma, e 126, terzo comma, della Costituzione".

Ma se il Presidente della Giunta – eletto contemporaneamente al Consiglio – è, al pari di questo, organo dotato di "autonoma legittimazione popolare", anche ad esso dovrà applicarsi la regola del "bilanciamento" fra principio di rappresentatività e principio di continuità funzionale, che trova espressione nella limitazione dell'attività agli atti "*necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili*" (limitazione che lo stesso Giudice costituzionale definisce "*immanente*" e "*connaturale*" all'istituto della *prorogatio*).

Si può quindi ritenere che la decisione in commento abbia – forse implicitamente – ribadito l'applicazione all'esecutivo regionale del tradizionale limite della "ordinaria amministrazione"¹¹ in regime di *prorogatio*, elevandolo al rango di principio costituzionale sottratto alla disponibilità degli Statuti regionali." La Corte non precisa in cosa consista la "ordinaria amministrazione; probabilmente ciò dipende dall'assoluta impossibilità di

¹⁰ Ai fini che ci occupano, sembra invece irrilevante interrogarsi sulla possibile qualificazione in senso presidenziale della forma di governo regionale delineata dalla Costituzione e accolta da tutti gli Statuti regionali finora entrati in vigore. A tal proposito, si può ricordare soltanto che secondo l'opinione prevalente, il potere del Consiglio di votare la sfiducia nei confronti del Presidente, nonché l'assenza di un organo esecutivo collegiale (la Giunta) impediscono di ricondurre la disciplina costituzionale alla forma di governo presidenziale; cfr. sul punto S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale-dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 78. La forma di governo regionale, ad avviso della dottrina, non può essere ricondotta nemmeno a quella di tipo semi-presidenziale, per la mancanza di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio e per le conseguenze prodotte dalla votazione della mozione di sfiducia: lo scioglimento dell'organo assembleare e non le sole dimissioni dell'esecutivo; cfr. sul punto P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, p. 49.

¹¹ La dottrina tradizionale ha da tempo sottolineato come la formula "ordinaria amministrazione" sia difficilmente utilizzabile per descrivere l'attività svolta da un organo legislativo; il limite ai poteri del Consiglio in *prorogatio* si concreta quindi nel divieto di esercitarli se non per casi e circostanze veramente straordinarie ed urgenti, ovvero per adottare "atti dovuti" o "provvedimenti improrogabili". E' considerata pacifica, però, l'analogia tra le prerogative del Governo dimissionario e quelle del Parlamento dopo lo scioglimento delle Camere; cfr. S. TRAVERSA, *Commento Art. 60-1*, in *Comm. Cost.* Branca, Bologna-Roma 1984, p. 215, nonché A. SPERTI, *Commento Art. 61*, in *Comm. Cost.* Celotto-Olivetti, Milano 2006, p. 1192.

definire il perimetro di un'espressione per propria natura vaga ed indeterminabile, i cui contenuti non possono che essere rimessi ad una "prudente" valutazione politica. Come ha efficacemente chiarito il Consiglio di Stato, infatti: "poiché nel diritto pubblico la distinzione tra gli atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione non è così netta come nel diritto privato, la migliore soluzione appare quella di adottare un criterio elastico, che tenga conto della incidenza che nel caso specifico l'atto in questione ha in relazione al soggetto che lo adotta [...]. Da tale punto di vista, è possibile che un atto, che di per sé si atteggierebbe a provvedimento di straordinaria amministrazione in quanto implicante esercizio di un potere dispositivo, assuma la veste concreta di atto di ordinaria amministrazione, in quanto il suddetto potere discrezionale non viene effettivamente esercitato" (C. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5757).

Una notazione, in chiusura, sul d.l. n. 293 del 1994 che, come si è visto, ha dato attuazione ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sent. n. 208 del 1992, stabilendo che *a)* gli organi amministrativi non ricostituiti entro il termine di durata per ciascuno di essi previsto sono prorogati per non più di 45 giorni, decorrenti dal giorno di scadenza del termine medesimo; *b)* "nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità". Correttamente l'art. 1 del decreto esclude dall'ambito di applicazione del provvedimento "gli organi rappresentativi delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane e gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale"; come si è visto, infatti, tale precisazione era dovuta alla configurazione fornita dalla Corte all'istituto della *prorogatio* tra regola (divieto di proroga dei poteri) ed eccezioni (non applicazione del divieto per gli organi di governo degli enti locali e per gli organi di rilievo costituzionale).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che si è analizzata in queste pagine potrebbe però dimostrare che i limiti posti dal provvedimento normativo all'attività *in prorogatio* corrispondono esattamente ai termini del bilanciamento fra il principio di rappresentatività e il principio di continuità funzionale elaborati dalla Corte. Se così fosse, le norme del decreto-legge andrebbero incontro ad un destino davvero strano: *giuridicamente inapplicabili* agli organi di governo degli enti territoriali finirebbero in realtà per "incarnare" un limite *giuridicamente vincolante* all'autonomia organizzativa degli enti stessi. Ciò significherebbe che gli Statuti regionali possono garantire la "continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni" con uno strumento diverso dalla *prorogatio* (ad esempio prevedendo il rinnovo anticipato dell'organo); ma qualora optino per tale istituto, non possono sottrarsi al rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale, che trovano puntuale riscontro nell'atto normativo statale.