

## **I poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio.**

Corte costituzionale, 26 febbraio 2010, n. 68

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso le leggi della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 recante “Norme regionali contenenti l’attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale”, e 15 ottobre 2008 n. 14 recante “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina”.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono stati impugnati gli articoli 5, 24, commi da 1 a 4, 25, commi 1, 3, 5 e 7 e 26, della legge della Regione Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17 e gli articoli 1, commi 3 e 6, e 2 della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2008, n. 14, in riferimento agli articoli 3, 81, comma 4, 97, 117, comma 2, lettera s), 120, 121 e 126 Cost., nonché all’art. 86, comma 3, dello Statuto della Regione.

In via preliminare va considerata la questione relativa all’esercizio del potere dell’organo legislativo regionale in casi di scioglimento anticipato, con specifico riferimento all’approvazione delle leggi regionali in esame. L’articolo 86, comma 3, dello Statuto della Regione recita: “in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l’Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale”. Detta norma fa riferimento all’istituto della prorogatio da intendersi quale sopravvivenza temporanea dei poteri dei titolari per i quali si è verificata la cessazione del mandato. In tale situazione il Consiglio regionale non può che deliberare in circostanze straordinarie o di urgenza, o per il compimento di atti dovuti. In relazione alla natura e tipologia degli atti urgenti ed indifferibili che possono legittimamente essere adottati dagli organi legislativi in prorogatio, si fa riferimento ad una prassi consolidata, formatasi in tema di lavori parlamentari. Applicando la prassi parlamentare al contesto regionale, con specifico riferimento all’attività legislativa, possono essere approvati in regime di prorogatio solo quelli costituzionalmente dovuti, quali il recepimento di una Direttiva comunitaria direttamente vincolante per le regioni, o progetti di legge che presentano i caratteri dell’indifferibilità ed urgenza, quali ad esempio il bilancio di previsione, l’esercizio provvisorio o una variazione di bilancio. L’urgenza ed indifferibilità oltre ad essere adeguatamente motivata, deve essere volta ad eliminare le situazioni di danno senza limitare la libertà di scelta dell’organo legislativo quando avrà riacquisito la pienezza dei suoi poteri. Il provvedimento legislativo in esame, non riveste alcuno dei caratteri di indifferibilità ed urgenza né di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità tali da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell’ente. Ciò premesso, nel merito, entrambe le leggi regionali presentano profili di illegittimità costituzionale in riferimento, in particolare alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, nell’esaminare le questioni di legittimità costituzionale su riportate, si sofferma sull’analisi dell’istituto della prorogatio, in seguito alla riforma costituzionale del 1999, che ha attribuito allo Statuto regionale la definizione della forma di governo e l’enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). nonché la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.).

Sulla base di queste innovazioni e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), la sentenza n. 196 del 2003 di questa Corte ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme

costituzionali conduce 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 fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, 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».

Nello specifico, l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, dispone che, «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

Si tratta di una disposizione 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, restringendo – sia pure attraverso scelte linguistiche diversificate – i poteri consiliari ai soli adempimenti urgenti e indifferibili (si vedano gli artt. 27, settimo comma, dello statuto dell'Emilia-Romagna; 30 dello statuto della Lombardia; 29 dello statuto delle Marche; 44, terzo comma, dello statuto dell'Umbria). Tuttavia, la disposizione dello Statuto abruzzese di cui al terzo comma dell'art. 86 (così come le disposizioni analogamente generiche di altri statuti regionali) 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. Infatti, l'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa prorogatio a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost. La stessa giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto l'istituto della prorogatio per le assemblee regionali, si è sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale.

Pertanto, sulla base di quanto in precedenza esposto in ordine all'interpretazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo ed in considerazione del loro contenuto, le leggi regionali n. 14 e n. 17 del 2008, non presentando caratteri di urgenza, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.

#### Decisione della Corte:

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali n. 14 e 17/2008.

#### Giurisprudenza richiamata:

- Sull'istituto della prorogatio: Corte cost. sentt. nn. 196/2003, 515/1995, 468/1998.