

PRIME NOTE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 196 DEL 5 GIUGNO 2003

di

Gabriella Rosa
(Avvocato in Roma)
12 giugno 2003

Con la sentenza n. 196 del 5 giugno 2003, la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, della Legge della Regione Calabria 15 marzo 2002, n. 14 (*Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali*) e di alcuni articoli della Legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1 (*Disposizioni sulla durata degli Organi e sull'indizione delle elezioni regionali*) promosse con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri.

*

La pronuncia va segnalata in quanto costituisce un vero e proprio *vademecum* per il legislatore regionale sia ai fini dell'esercizio della potestà statutaria di cui al nuovo testo dell'articolo 123 Cost., sia ai fini dell'esercizio della competenza legislativa in materia elettorale di cui al primo comma del nuovo testo dell'articolo 122 Cost.

In particolare, con tale decisione, la Corte ha definito ambito e limiti della potestà legislativa regionale in materia elettorale, in generale, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 e nella fase transitoria, prima dell'approvazione dei nuovi statuti regionali.

Si è pronunciata altresì sul regime della *prorogatio* degli organi regionali a seguito di scadenza, scioglimento e dimissioni, nella fase transitoria, ossia prima dell'approvazione dei nuovi Statuti, e sulla fonte regionale (Statuto o legge regionale) legittimata a disciplinare l'istituto della *prorogatio* nella fase a regime; sulla competenza (statale o regionale) a disciplinare le conseguenze dello scioglimento e della rimozione "sanzionatori" previsti dal nuovo testo dell'art. 126, co. 1, Cost., introdotto dalla L. cost. 1/99; sugli effetti dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni degli organi regionali nonché sulla fonte regionale (Statuto o legge regionale) legittimata a dettare la disciplina degli stessi.

La sentenza 196/03 si segnala anche per il divieto sancito dalla Corte di reintrodurre a livello regionale norme costituzionali scomparse dall'ordinamento.

1. In generale, sulla competenza legislativa delle Regioni in materia elettorale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999.

Con riguardo alla competenza legislativa in materia di elezione degli organi regionali, riservata alle Regioni ai sensi del nuovo articolo 122 Cost., come introdotto dalla L. cost. 1/99, la Corte ha, in primo luogo, stabilito che ***“a seguito di tale riforma, le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità*** (sentt. n. 14 del 1973 e 376 del 2002 ordd. n. 269 del 1974 e n. 383 del 2002), ***fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni. Né è a dirsi che tale potestà regionale possa essere esercitata solo dopo che lo Stato abbia dettato i principi fondamentali cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione. Vale dunque il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale*** (cfr. sent. n. 282 del 2002)”.

Con riguardo alla disciplina delle elezioni delle **Giunte regionali**, la Corte ha specificato che la relativa competenza spetta alle Regioni *“solo se lo statuto accoglie un sistema diverso da quello dell'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto, il quale nomina e revoca i componenti della Giunta”*.

1.1. In particolare, sulla competenza legislativa delle Regioni in materia elettorale, nella fase transitoria, prima dell'approvazione dei nuovi Statuti regionali.

Con riguardo alla possibilità da parte delle Regioni di esercitare la propria competenza legislativa in materia elettorale nella fase transitoria, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (oltre che delle nuove leggi elettorali regionali), la Corte ha affermato che ***“gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto”*** sono *“esigui”*.

Tali spazi, a giudizio della Corte, risultano esigui, in quanto, in primo luogo, l'art. 5 della L. cost. 1/99, nel dettare direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale

(stabilendo che essa sia contestuale al rinnovo del Consiglio e che si effettui "con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali"), "irrigidisce" in via transitoria fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (oltre che delle nuove leggi elettorali regionali) le disposizioni legislative statali ivi richiamate.

In secondo luogo, a giudizio della Corte, la scelta del sistema elettorale da parte delle Regioni risulta difficoltosa nella fase transitoria in quanto tale scelta è inevitabilmente condizionata dalla nuova disciplina statutaria, cui è demandata la definizione della forma di governo regionale.

"Tuttavia", precisa la Corte, "questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d'ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali; ancor meno significa che alla legge regionale sia precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti".

2. Sulla legittimità costituzionale della tecnica legislativa adottata dalla legge della Regione Abruzzo di "recepimento", di modifica e di sostituzione delle norme dettate dalla legge statale.

Con riguardo alla tecnica legislativa adottata dalla Legge della Regione Abruzzo di recepimento della legislazione statale, la Corte ha affermato che ***"non è di per sé precluso al legislatore regionale disporre, come fa l'art. 1 della legge abruzzese, il "recepimento" della legge statale n. 108 del 1968 "con le successive modificazioni e integrazioni"."***

Ha tuttavia precisato che ***"tale "recepimento" va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per relationem, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia"***.

La Corte, inoltre, non ha potuto fare a meno di sottolineare ***"la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente***

assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano, ad esempio, oltre che, come si dirà, la durata in carica del Consiglio, di cui all'art. 3, i ricorsi giurisdizionali, di cui all'art. 19, o le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21".

Dunque, l'operazione di "recepimento" da parte delle Regioni di norme di legge statale, la modifica e la parziale sostituzione delle stesse risulta legittima se limitata a "contenuti" riconducibili alla competenza legislativa regionale, mentre non è legittima l' "assunzione" da parte della legge regionale di contenuti della legge statale estranei alla competenza regionale.

In realtà, conclude la Corte, *"la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in "sostituzione" di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di "recepimento", senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale"*.

3. Sulle singole disposizioni della legge della Regione Abruzzo modificative della legislazione statale in materia di elezioni regionali.

3.1. Con riguardo alle norme della legge della Regione Abruzzo **che attribuiscono alla competenza del Presidente della Giunta regionale l'emanazione del decreto che determina e assegna i seggi del Consiglio alle singole circoscrizioni e l'emanazione del decreto di indizione delle elezioni**, la Corte ha dichiarato non fondate le censure mosse a tali disposizioni, stabilendo che *"l'intervento legislativo regionale riguarda ...un oggetto – il procedimento per la elezione del Consiglio – divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione e riguarda aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria dettata, in pendenza dell'approvazione dello statuto, dall'art. 5 della L. cost. 1/99"*.

**

3.2. La Corte, ha invece dichiarato fondata la questione di legittimità sollevata in ordine alla norma della legge dell'Abruzzo, **che attribuisce alla competenza del Presidente della Regione l'emanazione dell'atto che rende esecutivo il riparto delle spese per gli adempimenti comuni alle elezioni regionali, provinciali e comunali in caso di loro contemporaneità**, affermando che *"la disposizione impugnata incide infatti anche sulla*

materia della "legislazione elettorale" dei Comuni e delle Province, che spetta allo Stato, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione. Essa deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima".

3.3. Le statuizioni della Corte in ordine alle disposizioni della legge della Regione Abruzzo in tema di **durata del mandato consiliare, di termini del procedimento elettorale e di adempimenti successivi** possono essere così riassunte.

Con riguardo alla “durata” del Consiglio regionale, la Corte ha stabilito che *“la disciplina della durata in carica del Consiglio è (omissis) attribuita, dall’art. 122, primo comma, della Costituzione, alla competenza della legge statale”*.

La Corte ha invece riconosciuto che **spetta alla Regione disciplinare il termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni** in quanto tale termine riguarda il procedimento elettorale, di competenza della Regione, *“mentre il riferimento al "quinquennio" può intendersi come fatto al periodo del mandato consiliare oggi stabilito dalla legge dello Stato, senza che questo valga a novare la fonte della norma che stabilisce la durata in carica del Consiglio”*.

Per la stessa ragione, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità della disposizione della legge regionale abruzzese che prevede che **le elezioni siano indette entro tre mesi**, stabilendo che *“.....anche se non è chiaro se detto termine ad quem – oggi assente nella legge statale, che prevede solo il termine iniziale – sia fatto decorrere, nel caso di scadenza del mandato, da tale scadenza, ovvero dalla quarta domenica antecedente la stessa, a partire dalla quale le elezioni possono avere luogo ai sensi del precedente comma 2. In ogni caso, non può dirsi che tale termine sia eccessivamente lungo, tenuto conto anche che esso, pur se fatto decorrere dalla scadenza del Consiglio, supera di soli venti giorni il periodo massimo di settanta giorni dalla fine del mandato delle Camere, entro il quale devono essere elette le nuove, ai sensi dell’art. 61, primo comma, della Costituzione”*.

La Corte ha invece dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma dettata dalla Legge della Regione Abruzzo che prevede che la **prima riunione del nuovo Consiglio ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni**, sul presupposto che *tale norma modifica (sia pure marginalmente), al di fuori del procedimento di approvazione della legge statutaria previsto dal nuovo art. 123, primo comma, della Costituzione, la vigente disciplina dello*

statuto della Regione Abruzzo (tuttora efficace, fino all'entrata in vigore di nuove leggi statutarie, per le parti non implicitamente abrogate dalla riforma costituzionale: cfr. sentenza n. 304 del 2002).....".

*

La Corte ha, infine, dichiarato costituzionalmente illegittima la norma della Legge della Regione Abruzzo in base alla quale il termine *ad quem* di tre mesi per l'indizione delle elezioni, **decorre, in caso di annullamento delle elezioni, dalla scadenza del "termine per l'azione revocatoria"**, esperibile per la revoca della pronuncia giurisdizionale definitiva di annullamento delle operazioni elettorali.

Nella motivazione la Corte ha spiegato in proposito che: ***“l'intento di siffatta disposizione è, all'evidenza, quello di consentire un ulteriore prolungamento del periodo transitorio durante il quale, ai sensi del precedente comma 5 si dispone che restino in carica per l'ordinaria amministrazione e per gli affari indifferibili ed urgenti gli organi eletti colpiti dall'annullamento. Ma, anche a prescindere da questo collegamento con una disposizione che, come si dirà più oltre, è, per altre ragioni, costituzionalmente illegittima, sta di fatto che differire la indizione delle nuove elezioni, in caso di annullamento delle precedenti, non già fino al passaggio in giudicato della pronuncia di annullamento, ma oltre, in attesa di una del tutto eventuale azione di revocazione di detta pronuncia definitiva, significa prolungare irragionevolmente una situazione patologica e di carenza costituzionale come quella derivante dall'annullamento delle elezioni seguite alla scadenza o allo scioglimento del precedente Consiglio; mentre è necessario ripristinare al più presto la legittima rappresentatività degli organi regionali.***

4. Sul regime della *prorogatio* degli organi regionali dopo la scadenza, lo scioglimento e le dimissioni nella fase transitoria (prima dell'approvazione dei nuovi Statuti) e sulla fonte regionale (Statuto o legge regionale) legittimata a disciplinare la *prorogatio* nella fase a regime.

4.1. Con riguardo al tema specifico della *prorogatio* degli organi regionali dopo la scadenza, lo scioglimento e le dimissioni nel periodo transitorio fino alla approvazione dei nuovi statuti, la Corte, dopo aver premesso che l'art. 3 della legge 108/68 non accoglie espressamente il principio della *prorogatio* del **Consiglio dopo la sua scadenza** e fino alla riunione del nuovo

Consiglio eletto¹, ha rammentato tuttavia che essa stessa, chiamata a dirimere alcuni conflitti di attribuzione in ordine alla legittimità del potere governativo di rinvio delle leggi regionali (previsto dal vecchio testo dell'art. 127 Cost.), nell'affermare il vigore nelle Regioni del "principio di rappresentatività", per cui i procedimenti legislativi in itinere decadono con la fine della legislatura, ***‘ebbe a stabilire che dopo il 46° giorno anteriore alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, e fino alla sua cessazione, vale a dire nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica del Consiglio stesso, le assemblee 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*** (sentenza n. 468 del 1991 e analogamente sentenza n. 515 del 1995)".

Sulla base di tali considerazioni la Corte è pervenuta alla conclusione che ***“allo stato della legislazione statale (tuttora applicabile fino all’esercizio delle nuove competenze statutarie e legislative regionali), i Consigli regionali conservano i loro poteri solo fino alla scadenza”***.

Con riguardo alla permanenza in carica della Giunta e del Presidente della Regione, la Corte ha rammentato che l'art. 26, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (derogabile dagli statuti regionali, ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1970, n. 1084) stabiliva che la Giunta durasse in carica "fino alla rinnovazione del Consiglio", salvo il caso di revoca con voto del Consiglio medesimo. La Corte ha altresì specificato che in molte Regioni, ma non in tutte, la materia è oggetto di previsioni statutarie, come nel caso dell'Abruzzo e della Calabria.

**

4.2. Con riguardo alla competenza a disciplinare la *prorogatio* nella fase a regime, la 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...”***.

Una volta stabilito che la disciplina della *prorogatio* costituisce parte della disciplina della forma di governo demandata agli Statuti regionali, la Corte ha precisato che deve escludersi una competenza statale in materia ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost. in quanto

¹ Tale principio, precisa la Corte, ***“è previsto invece per le Camere dall’art. 61, co. 2 Cost., e per i Consigli delle Regioni ad autonomia speciale dall’art. 4 della L.cost. 23 febbraio 1972”***.

“l’istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto”.

Infine, richiamando una propria precedente pronuncia (sent. n. 304 del 2002), la Corte ha ribadito che *“gli statuti, nel disciplinare la materia, dovranno essere **in armonia** con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell’art. 123, primo comma, della Costituzione”.*

5. Sulla competenza (statale o regionale) a disciplinare le conseguenze dello scioglimento e della rimozione “sanzionatori” ai sensi del nuovo testo dell’art. 126, co. 1, Cost., come introdotto dalla L. cost. 1/99.

La disciplina dello scioglimento e della rimozione sanzionatori contemplati dal primo comma dell’art. 126 Cost., come modificato dalla L. cost. 1/99, al contrario della *prorogatio*, non è riconducibile, a giudizio della Corte, alla competenza statutaria regionale.

La Corte ha, infatti, affermato che *“**in questo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale** (non più previsto per la semplice impossibilità di funzionamento, come accadeva nel vecchio testo dell’art. 126 Cost., ma solo a seguito di violazioni della Costituzione o delle leggi, o per ragioni di sicurezza nazionale), **è logico che le conseguenze, anche in ordine all’esercizio delle funzioni fino all’elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale**, cui si deve ritenere che l’art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l’avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: **non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale”.***

Con riguardo, in particolare, alla disposizione della legge della Regione Abruzzo che disciplina gli effetti dello scioglimento sanzionatorio ricalcando la disposizione contemplata dal vecchio testo del quinto comma dell’articolo 126 della Costituzione, la Corte ha precisato che: *“quanto a quest’ultima disposizione della legge della Regione Abruzzo, non può valere in contrario il fatto che essa riprenda testualmente la previsione del vecchio art. 126, quinto*

comma, della Costituzione, abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: in ogni caso, la Regione non può reintrodurre una norma costituzionale ormai scomparsa”.

6. Sugli effetti dell’annullamento giurisdizionale delle elezioni degli organi regionali e sulla fonte regionale (statuto o legge regionale) legittimata a dettare la disciplina degli stessi.

Con riguardo, altresì, all’ipotesi dell’**annullamento delle operazioni elettorali dopo l’elezione del Consiglio**, la Corte ha osservato che tale fattispecie **non era e non è regolata**, tanto è vero che, quando si verificò questa ipotesi nel Molise, il Governo, invocando, da un lato, il carattere necessario dell’ente con la conseguente necessità di assicurare il compimento degli atti improrogabili nel silenzio dello statuto regionale, non ancora adeguato ai principi della legge cost. n. 1 del 1999, dall’altro, i *"poteri residuali del Governo"*, stabilì che la Giunta e il Presidente, la cui elezione era stata annullata, provvedessero **"agli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione"** (D.P.R. 16 luglio 2001).

A giudizio della Corte *"in questo caso si verifica non la scadenza o lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno ex tunc, secondo i principi, dello stesso titolo di investitura dell’organo elettivo"*.

Con riguardo alla fonte competente, nella fattispecie in esame, a dettare la disciplina dell’esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione, la Corte ha stabilito che tale disciplina **"rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione, salvi i limiti che la Regione stessa incontra in forza della competenza statale esclusiva in materia giurisdizionale, stabilita dall’art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione. In ogni caso, è escluso che possa provvedere in materia una legge regionale non statutaria"**.

*

La Corte ha pertanto concluso che:

"..in tema di disciplina dell’esercizio dei poteri degli organi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o rimozione, o dopo l’annullamento della elezione, la legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo statuto, o, rispettivamente, la legge statale abbiano fissato i principi e le regole fondamentali".

Sulla base di tali affermazioni la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime tutte le disposizioni delle leggi regionali impugnate che disciplinano la *prorogatio* degli organi elettivi regionali: vuoi per violazione della "riserva di statuto" di cui all’art. 123 della

Costituzione, vuoi, per quelle di esse che disciplinano l'ipotesi dello scioglimento o della rimozione "sanzionatori".