Corte cost., Sent., (ud. 01/06/2016) 01-07-2016, n. 157

REGIONE
Calabria

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
- Paolo GROSSI Presidente
- Alessandro CRISCUOLO Giudice
- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "
- Silvana SCIARRA "
- Daria de PRETIS "
- Nicolò ZANON "
- Franco MODUGNO "
- Giulio PROSPERETTI "

ha pronunciato la seguente

Svolgimento del processo

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della L.R. Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con due ordinanze del 29 luglio 2015 ed una del 3 agosto 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 319, 320 e 321 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 1 giugno 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

1.– Con tre distinte ordinanze iscritte ai nn. 319, 320 e 321 del registro ordinanze 2015, pronunciate nei giudizi rispettivamente promossi da S.P., C.F. e G.B., nei confronti della Regione Calabria, nonché di alcuni controinteressati (M.F, P.A., S.M.F.), per l'annullamento della nota della Regione Calabria del 25 agosto 2014 recante in oggetto "L.R. 11 agosto 2014, n. 15, decadenza", il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale della L.R. Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della L.R. 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

2.– Nei giudizi a quibus, i ricorrenti prospettavano la questione di legittimità costituzionale della L.R. n. 15 del 2014, in applicazione della quale era stata dichiarata la decadenza degli stessi dalla carica di componente del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria ed erano stati nominati altri, controinteressati nel procedimento giurisdizionale.

3.– Assume il Tribunale regionale amministrativo che la censura mossa dai ricorrenti bene accomuna tutte le disposizioni della legge impugnata, che si mostrano omogenee quanto al dedotto profilo dell'assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di prorogatio.

4.– Deduce il rimettente che l'istituto della prorogatio riguarda organi che sono nominati a tempo a coprire uffici e che rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori. In assenza di specifiche previsioni statutarie della Regione, nel periodo precedente alle elezioni, fino alla loro sostituzione, i consiglieri regionali 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.

Nel periodo pre-elettorale, quindi, si verifica una sorta di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale in correlazione con il principio di rappresentatività politica del Consiglio regionale stesso.

5.– Il provvedimento legislativo oggetto del sospetto di illegittimità costituzionale era stato approvato, in assenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza, nel periodo in cui gli organi regionali si trovavano in regime di prorogatio, poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, formalizzate davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento interno del Consiglio regionale, erano state indette le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale per la data del 23 novembre 2014.

6.– La motivazione di urgenza era stata ravvisata nel fatto che esso TAR Calabria aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della L.R. Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), ma, osserva il rimettente, solo in seguito ad un'eventuale sentenza con la quale la Corte costituzionale avesse accolto la questione di costituzionalità si sarebbero potute verificare le condizioni di indifferibilità ed urgenza.

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

7.– Pertanto, ritiene il giudice a quo che il Consiglio regionale abbia legiferato oltrepassando i limiti riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio, ledendo, altresì, il principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, in relazione alle esigenze di mantenimento dell'incarico, legittimamente conferito all'esito di una procedura selettiva, fino alla scadenza del termine prestabilito.
8.– Sussisterebbe, ad avviso del rimettente, la rilevanza della questione perché, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, in base alla quale è stata implicitamente ritenuta la decadenza dall'incarico dei ricorrenti, ed è stato indetto un altro avviso per la formazione di un nuovo elenco, all'esito del quale sono stati nominati i controinteressati, l'incarico conferito ai ricorrenti dovrebbe ritenersi valido ed efficace fino alla data del 25 ottobre 2016 ai sensi della L.R. Calabria n. 2 del 2013, e la nomina dei controinteressati sarebbe nulla.

Motivi della decisione

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con tre ordinanze di rimessione di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della L.R. Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della L.R. 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.
Il giudice a quo premette che i ricorrenti sono stati nominati membri del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria per estrazione a sorte fra i candidati inclusi nell'elenco formato all'esito della procedura indetta con deliberazione del Consiglio regionale della Calabria, per la durata di tre anni, ai sensi della L.R. della Calabria n. 2 del 2013. Successivamente, avevano ricevuto una nota della Regione che, in applicazione dell'art. 2 della sopravvenuta L.R. n. 15 del 2014, comunicava loro l'immediata decadenza ope legis dalla carica.
2.– Deduce il rimettente che la legge su cui si basa la revoca è stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, erano state indette le elezioni per il rinnovo dello stesso, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento interno del Consiglio regionale; e ciò senza che sussistessero le necessarie condizioni di indifferibilità ed urgenza, non essendo a tal fine sufficiente la pendenza di questione di legittimità costituzionale relativamente alla disciplina oggetto di novellazione.
3.– Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.
4.– La questione non è fondata.
5.– L'art. 17 dello statuto della Regione Calabria prevede che la legislatura duri cinque anni, salvo diversa previsione della legge statale di principio e i casi di scioglimento del Consiglio, come disciplinati dall'art. 33 dello statuto. Tale ultima disposizione sancisce che, nel caso – verificatosi nella specie – di dimissioni del Presidente (intervenute davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014), si procede a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta.
A sua volta, l'art. 18, comma 2, dello statuto regionale stabilisce che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.
Il Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 60, disciplina le dimissioni del Presidente, ma non detta specifiche disposizioni per il tempo di prorogatio.
6.– Occorre ricordare che con la sentenza n. 68 del 2010, la Corte, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, ha affermato che nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale "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", poiché l'esistenza di tali limiti è "immanente all'istituto" della stessa prorogatio. Tali limiti, aggiungeva la Corte, ove "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". Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla ratio stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il "principio di rappresentatività" politica del Consiglio regionale "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".
Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015.
7.– Nella specie, come emerge dalla relazione illustrativa della proposta di L. n. 592 del 2009^, sono state poste a fondamento della novella legislativa oggetto dell'odierna impugnazione, le seguenti argomentazioni: "Come evidenziato nella citata ordinanza del TAR, la disposizione regionale che disciplina la nomina del collegio dei revisori dei conti (art. 2) non appare in linea con il dettato di cui all'articolo 14, comma 1, lettera e) del D.L. n. 138 del 2011. Ritenuto che l'art. 14, comma l, lettera e) del D.L. n. 138 del 2011, in quanto espressione di principi fondamentali in materia sottoposta a legislazione concorrente, prevede l'estrazione a sorte quale unico meccanismo di scelta dei revisori dei conti, escludendo in radice ogni potere di scelta dei componenti ad opera degli organi regionali, appare necessario, pertanto, modificare l'articolo 2 della L.R. n. 2 del 2013 aderendo pienamente al precetto fissato nell'art. 14, comma l, lettera e) del D.L. n. 138 del 2011. D'altronde la necessità di procedere a tale modifica risulta, altresì, ampiamente suffragata dal riscontro effettuato comparando le disposizioni emanate dalle altre regioni italiane in attuazione della citata normativa statale. Infatti, si è potuto constatare che si è fatta esclusiva applicazione del criterio dell'estrazione a sorte per la nomina dei componenti del collegio dei revisori dei conti. Inoltre, si sono tenute in debito conto anche le conseguenze che potrebbero derivare da una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione di cui all'art. 2 della L.R. del 10 gennaio 2013, n. 2, atteso che l'annullamento, che

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

ne conseguirebbe, avendo efficacia "ex tunc", cioè retroattiva, andrebbe ad inficiare l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti ab origine, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere medio tempore".

8.– Alla luce dei principi enunciati da questa Corte, e tenuto conto, peraltro, che con la sentenza n. 228 del 2015, è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, il potere legislativo risulta correttamente esercitato. Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga - e si è visto non a torto - che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della L.R. Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), sollevata, in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della L.R. Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 giugno 2016.

Depositata in Cancelleria il 1 luglio 2016.

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati