



PRES.

GM

Campobasso, 30/4/2013

Avvocatura Distrettuale dello Stato



Risposta a nota

Partenza N. 7129

CS 455/2013 VIT

All.

del 24.4.2013

Div Sez n. 0009384

Oggetto: richiesta di parere urgente – promulgazione dello Statuto regionale del Molise –
l.r. 36/2005

Regione Molise

Protocollo Regione Molise

Prot. 0009997/13 Del 30/04/2013

Arrivo - Giunta - OMESSA



REGIONE MOLISE

Servizio del Gabinetto del Presidente della Regione
e degli Affari Istituzionali

Via Genova n. 11

86100 CAMPOBASSO

Si riscontra la richiesta di parere formulata con la nota sopraindicata, con cui è stato posto un quesito vertente sulla possibilità di promulgazione immediata dello Statuto della Regione Molise, il cui atto di finale approvazione è stato oggetto di pubblicazione nel B.U.R.M. n. 33 del 28.12.2012, in ordine alla quale codesto Servizio, dopo esauriente ricostruzione della vicenda procedimentale di interesse, solleva talune perplessità, lasciando trapelare preoccupazioni di indebita compressione di diritti costituzionalmente garantiti, inerenti alla possibile preclusione dell'indizione di una consultazione referendaria intermedia tra la predetta pubblicazione e la promulgazione in questione, per il decorso del prescritto termine trimestrale dopo la pubblicazione medesima.

Il quesito in sostanza si incentra sull'inquadramento del rapporto tra l'art. 3¹ e i successivi artt. 4 e 12² della legge regionale n. 36 del 24.10.2005 recante la disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione, a ben vedere traducendosi, in definitiva, nella verifica della sussistenza degli estremi di sospensione del termine, ex art. 3 citato, a presidio dell'esercizio della facoltà referendaria, e ciò in ragione della prioritaria applicabilità alla peculiare fattispecie *de qua* dell'art. 18, comma 1, successivo³, occasionata dal rinnovo del Consiglio regionale dopo il noto, recente annullamento delle elezioni regionali del 2011.

In proposito si anticipa fin d'ora, in condivisione delle suaccennate perplessità, che ad avviso di quest'Avvocatura la risposta può essere negativa, nel senso dell'inconfigurabilità delle condizioni attuali di promulgazione dello Statuto, in difetto del completo decorso del suddetto termine, da cui solamente può scaturire l'estinzione dell'accennata facoltà di attivazione della consultazione referendaria.

§§§§§

Preliminarmente deve osservarsi, per la rilevanza della tematica pur non

¹ ai sensi del quale "1. Se nel termine di tre mesi dalla data di pubblicazione di cui all'articolo 2, comma 3, non vengono presentate richieste di referendum, e sempre che non risulti pendente il giudizio di legittimità costituzionale eventualmente promosso dal Governo, il Presidente della Giunta regionale promulga la legge con la formula seguente: "Il Consiglio regionale ha approvato; nessuna richiesta di referendum è stata presentata; il Presidente della Giunta regionale promulga la seguente legge: (testo della legge). La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Molise""

² rispettivamente contemplanti l'iniziativa referendaria popolare e quella di una minoranza qualificata di consiglieri regionali

³ per cui "1. Alla scadenza della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, **tutte le operazioni e le attività relative allo svolgimento del referendum sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale**"

esplicitamente sollevata nella richiesta di parere e in coerenza con ripetute consultazioni rese da quest'Avvocatura al Consiglio regionale e all'Ufficio Territoriale del Governo, dei plausibili dubbi di incostituzionalità, potenzialmente verificabile in via incidentale, della Legge Regionale ripubblicata, in relazione alla possibile insussistenza delle presupposte condizioni di esercizio dei poteri consiliari, depotenziati nella fase post-annullamento delle elezioni, al di fuori degli stretti limiti contemplati dall'art. 1 l.r. 2/2002⁴, allorché gli organi regionali collegiali, non ancora dissolti e difatti ancora operativi sia pure limitatamente, sono legittimati a operare in via d'urgenza, pur in presenza di una pronuncia giudiziale ad effetto demolitorio tendenzialmente retroattivo.

Non può escludersi infatti, anche alla stregua di ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, l'insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza dell'intervento legislativo nonché la ragionevolezza dell'attività volta a nuova produzione normativa, in regime di depotenziamento degli organi deliberanti.

A proposito di tale regime, va dato atto che la Corte Costituzionale, pronunciandosi – sent. n. 196/2003 – su legislazione della Regione Abruzzo⁵ con forti aspetti di analogia e punti di contatto con quella introdotta nella

⁴ "1. Nelle more dell'approvazione dello Statuto regionale ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, nei casi di annullamento dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, gli stessi organi e la Giunta regionale in carica continuano ad esercitare le loro funzioni fino alla proclamazione del nuovo Presidente e dei nuovi consiglieri regionali, **relativamente agli atti aventi carattere di urgenza**"

⁵ l.r. Abruzzo, n. 1/2002, sostitutivo dell'art. 3 l. 108/1968, che all'art. 3, comma 3, così recita(va): "5. In caso di annullamento delle elezioni, pronunciato dal giudice amministrativo, il Presidente della Giunta, la Giunta e il Consiglio Regionale restano in carica sino all'insediamento del nuovo Consiglio, per l'espletamento dell'ordinaria amministrazione e per la trattazione degli affari indifferibili ed urgenti"

Regione Molise con la l.r. 2/2002 legittimante la sostanziale *prorogatio* degli organi travolti dall'annullamento giurisdizionale, ha reputato il **difetto di competenza della legge regionale non statutaria** a disciplinare l'esercizio dei poteri degli organi regionali dopo l'annullamento della elezione.

Pur non essendo intervenuta sullo stesso profilo l'impugnazione principale della l.r. molisana n. 2/2002, non può escludersi che la medesima censura possa emergere in via incidentale da un'occasione contenziosa e sia potenzialmente accoglibile, il che riproporrebbe effettivamente la necessità di vagliare la normativa, consequenzialmente emanata ai sensi della predetta legge regionale, alla stregua dei più stringenti principi evocati dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 515/1995 ed ancor prima da Corte Cost. 468/1991, desunti dall'art. 3 l. 108/1968, per cui, in buona sostanza, in regime di depotenziamento degli organi regionali sono adottabili gli atti non solo urgenti ma anche "indifferibili" e necessari, così come ordinariamente permessi in regime di scadenza della legislatura. Va infatti tenuto in conto che il quadro normativo sull'assetto in generale degli organi regionali è fortemente mutato con la sopravvenuta l. Cost. 1/1999, da cui è stata desunta la competenza regionale solo statutaria a definire i poteri degli organi regionali medesimi, in quanto in regime di *prorogatio* o equivalente (Corte Cost., n. 196/2003). Di conseguenza, si è ritenuto (Corte Cost. 68/2010), che gli atti adottabili fossero quelli necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, secondo i limiti connaturati in via generale all'istituto della *prorogatio*; "limiti, che, ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero ... anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate", il che pare condurre pur sempre ad

un'esigenza di esternazione in sede istruttoria o motivazionale della necessità stringente dell'intervento legislativo, da verificarsi nel caso concreto, e in relazione non solo all'"urgenza" del provvedere ma anche della sua indifferibilità⁶.

È quindi evidente che tale rilievo potrebbe inficiare la pubblicazione del 28.12.2012, nel contempo vanificando le problematiche connesse alla promulgazione della legge di riapprovazione dello Statuto.

§§§§§

La suesposta premessa appare significativa, quantomeno nel senso di dover in ogni caso indirizzare l'esegesi nei termini che possano più nettamente definirsi come "costituzionalmente orientati", a garanzia di importanti forme di esternazione della sovranità popolare.

Anche per tale ragione si ritiene possibile ravvisare nell'art. 18 citato una norma, di tipo "speciale", atta a disciplinare la fattispecie in disamina, in termini idonei a inibire l'efficacia diretta e immediata dell'art. 3 suddetto, nella parte in cui farebbe intendere come già preclusa l'attivazione della potestà referendaria.

E in effetti l'art. 18, allorché si riferisce alla sospensione di "tutte le operazioni e le attività relative allo svolgimento del referendum", in termini apparentemente riconducibili in primo luogo al caso del referendum già indetto, non può non manifestare l'attitudine a disciplinare "tutte" le possibili fattispecie ipotizzabili, compresa quella qui rilevante, ossia di **pub-**

⁶ e la paventata compressione di diritti costituzionalmente garantiti, peraltro infondata per quanto evidenziato di seguito nel testo, costituisce a ben vedere proprio un fattore di radicale incompatibilità con l'indifferibilità suddetta

blicazione successiva all'indizione della rinnovata procedura elettorale regionale⁷.

Permane invero la comune *ratio*, dell'inibizione delle attività preparatorie del referendum inclusa quelle di impulso iniziale, in coincidenza con la prioritaria e assorbente esigenza di consultazione del corpo elettorale per la formazione degli organi rappresentativi dell'ente territoriale di riferimento.

Tutta la fase di preparazione referendaria si sarebbe infatti dispiegata in periodo di sospensione, di guisa che non può ritenersi affatto consumato l'accennato termine decadenziale, che anzi non ha mai preso a decorrere, e in ciò consiste l'unica peculiarità della vicenda in disamina, in cui in buona sostanza non è individuabile un periodo antecedente di utile svolgimento della fase predetta.

Infatti la caratteristica essenziale della sospensione dei termini consiste nella circostanza che il tempo trascorso anteriormente alla data iniziale del periodo oggetto della stessa sospensione non perde efficacia; qui semplicemente difetta un tempo valutabile ai fini del computo del periodo complessivo utile ai fini dell'esercizio dell'accennata facoltà di dare impulso alla consultazione referendaria, fermo restando che il tempo coincidente col periodo di sospensione non appare computabile ai fini in discussione.

Tale termine pertanto prenderà a decorrere una volta esaurito l'arco temporale di inibizione delle attività di impulso e propedeutiche

⁷ si noti che non appare ravvisabile un fattore di illegittimità nella pubblicazione della legge di riapprovazione dello Statuto nel periodo di sospensione suaccennato, in difetto di norma preclusiva e di eventuale previsione sanzionatoria, tenuto altresì conto che tale pubblicazione appare estranea al novero delle "operazioni e attività" – di pertinenza di

all'eventuale iter referendario, e in tale ipotesi il decorso dei termini di attivazione ex artt. 4 e 12 citati verrà differito alla fine del periodo di sospensione⁸.

In definitiva, possono ragionevolmente ravvisarsi nella fattispecie in questione gli estremi del provvisorio arresto della progressione del termine finalizzato alla consultazione referendaria, da ricollegarsi al mero evento della convocazione dei comizi elettorali e destinato a protrarsi per l'ulteriore periodo – ancora in corso – di dieci mesi successivi alla proclamazione degli

qualificate categorie di legittimati – inerenti al procedimento referendario, pur costituendo un presupposto di quest'ultimo

⁸ si noti l'identità oggettiva e di *ratio* con simile, ordinaria evenienza, comune nei procedimenti giurisdizionali, ad esempio della sospensione feriale dei termini processuali, con l'unica peculiarità, sottolineata specie quanto al processo civile, per cui il termine che cada durante lo stesso periodo feriale in ragione del principio secondo cui "dies a quo non computatur in termine", decorre dal secondo giorno successivo alla scadenza del periodo di sospensione: cfr. ad es. Cass., SS.UU., 5.10.2009, n. 21197.

Analogamente, con riferimento ad una fattispecie di sospensione ex l. 434/1997 (in concomitanza con calamità naturali), cfr. Tribunale Milano, 28 febbraio 2000, per cui occorre distinguere il caso in cui il termine fosse già iniziato a decorrere prima del verificarsi della sospensione, dal caso in cui inizi a decorrere durante il periodo di sospensione, essendo diversi i criteri di computo dei termini in riferimento al giorno iniziale di decorrenza successivo alla cessazione della sospensione, con la conseguenza che, se il termine iniziale era già decorso al momento del verificarsi della causa di sospensione, poiché il tempo anteriore al verificarsi della causa di sospensione non perde la sua efficacia ma si somma con il periodo successivo, a differenza dell'interruzione che toglie ogni valore al tempo anteriormente trascorso, il giorno iniziale di ripresa della decorrenza va computato nel novero dei giorni compresi nel termine, non trattandosi di inizio del termine, ma della sua ripresa. Nel caso in cui, invece, il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione, in applicazione dell'art. 155 c.p.c., dal computo dei termini va escluso il giorno iniziale di decorrenza ed il termine iniziale di decorrenza coinciderà, quindi, con il primo giorno successivo a quello iniziale di decorrenza dei termini.

Similare conclusione sull'operatività dell'istituto in esame è stata raggiunta con riguardo ai periodi di sospensione, in occasione di altri eventi calamitosi, noti anche a livello locale (cfr. ad es. art. 4 d.l. 245/2002), dei termini processuali e sostanziali che prendano inizio durante quei periodi.

Conformi argomenti possono essere desunti, a ben vedere, anche dall'art. 39, comma 12, lettera c), D.L. n. 98/2011, introduttivo della sospensione di talune liti tributarie nel contesto dell'opportunità di definizione anticipata dei contenziosi

eletti, in senso compatibile con l'efficacia della pubblicazione suddetta ma impeditivo del decorso del termine a quest'ultima riferito dal citato art. 3, di guisa che appare plausibile la conclusione che il medesimo termine, all'attualità, debba ancora cominciare a decorrere.

L'Avvocato Distrettuale

Giuseppe Albano

