

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA 28 LUGLIO 2014, N. 2

Preso d'atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani. Audizione del Presidente della Giunta Regionale, Vasco Errani e della Presidente dell'Assemblea Legislativa Palma Costi. Dichiarazione della modalità di amministrazione ordinaria della Regione Emilia-Romagna durante il periodo della prorogatio ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lett. a) dello Statuto regionale, dalla data delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione (24 luglio 2014) fino al giorno precedente l'insediamento della nuova Assemblea legislativa

DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA 28 LUGLIO 2014, N. 2

Presenza d'atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani. Audizione del Presidente della Giunta Regionale, Vasco Errani e della Presidente dell'Assemblea Legislativa Palma Costi. Dichiarazione della modalità di amministrazione ordinaria della Regione Emilia-Romagna durante il periodo della prorogatio ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lett. a) dello Statuto regionale, dalla data delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione (24 luglio 2014) fino al giorno precedente l'insediamento della nuova Assemblea legislativa

La Consulta di Garanzia Statutaria

Ritenuto in fatto

In data 24 luglio 2014 il Presidente, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15 della Legge Regionale n. 23 del 4 dicembre 2007, ha ricevuto la comunicazione da parte del Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, Palma Costi, delle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta regionale, Vasco Errani, rassegnate, con lettera indirizzata alla Presidente dell'Assemblea legislativa, in data 24 luglio 2014.

La Consulta di garanzia statutaria, nella seduta di lunedì 28 luglio 2014 presenti i componenti prof. avv. F. Peccenini, prof. L. Scaffardi, prof. avv. C. Fioravanti, avv. M. Selleri, assente giustificata l'avv. E. Gianola Bazzini, si è riunita per audire il Presidente dell'Assemblea legislativa, Palma Costi, e il Presidente della Giunta regionale, Vasco Errani, ai sensi dell'art. 15, comma 2 della Legge Regionale n. 23 del 2007, e per dichiarare la modalità di ordinaria amministrazione ai sensi dell'art. 69, comma 1, lettera a) dello Statuto.

La Consulta, dopo approfondita discussione, adotta la seguente deliberazione.

Ritenuto in diritto

1. L'art. 126, terzo comma della Costituzione prevede le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale nei casi di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, eletto a suffragio universale diretto, di rimozione, di impedimento permanente, di morte o di dimissioni volontarie dello stesso Presidente, nonché di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali. Tale norma costituisce espressione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, introdotto a seguito della Riforma del Tit. V, Parte II della Costituzione con la legge costituzionale n. 1 del 1999, finalizzato a garantire una maggiore stabilità degli organi di governo regionali (Consiglio e Giunta), in base al quale la cessazione anticipata di un organo comporta necessariamente il venir meno dell'altro.

Questo principio è stato ribadito nello specifico dall'art. 32 dello Statuto regionale. I commi 2 e 3 del citato articolo stabiliscono infatti che lo scioglimento dell'Assemblea e la decadenza della Giunta sono determinate dall'approvazione

della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto (comma 2), dalle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti l'Assemblea, dall'annullamento dell'elezione dell'Assemblea o del Presidente della Regione, nonché in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente (comma 3).

In tali circostanze, lo Statuto emiliano affida alla Consulta di garanzia statutaria, ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. a), due compiti, ovvero quello di prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e di dichiarare la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi.

2. Per individuare l'amministrazione ordinaria devono essere anzitutto richiamate le disposizioni statutarie in materia. Lo Statuto emiliano contiene due disposizioni utili per questa definizione: da un lato, l'art. 27, comma 7 statuisce che *“le funzioni dell'Assemblea, al di fuori dei casi di scioglimento anticipato, cessano all'atto di insediamento della nuova Assemblea, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, agli adempimenti urgenti ed improrogabili”*; dall'altro, l'art. 48 disciplina il regime di prorogatio nel quale *“La Giunta regionale, nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea”*.

L'art. 27, comma 7, come già richiamato, stabilisce i compiti dell'Assemblea legislativa sia nel caso di cessazione anticipata della durata dell'organo sia di cessazione per naturale scadenza del mandato dello stesso. In questo ultimo caso, dalla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali fino all'insediamento della nuova Assemblea, possono essere adottati solo atti urgenti ed improrogabili.

L'art. 48, invece, disciplina l'attività della Giunta in regime di prorogatio, ovvero *“nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti”*, nel quale l'organo esecutivo regionale adotta gli atti di ordinaria amministrazione di propria competenza e gli atti improrogabili.

Sebbene l'art. 48 non richiami espressamente anche i casi di sfiducia, dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, si ritiene che la disciplina *supra* richiamata possa altresì applicarsi anche in questi casi. Secondo l'art. 32, infatti, i medesimi effetti, consistenti nello scioglimento dell'Assemblea e nella decadenza della Giunta regionale, discendono dall'approvazione della mozione di sfiducia (comma 2), dalle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti l'Assemblea o dall'annullamento dell'elezione dell'Assemblea (queste previste dall'art. 48), *“nonché in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente”* (art. 32, comma 3).

Si ritiene pertanto che l'art. 48 possa applicarsi in tutti i casi disciplinati dalla Costituzione e dall'art. 32 dello Statuto di cessazione anticipata degli organi regionali.

In base alle norme statutarie sopra richiamate, analogamente a quanto ritenuto per il Governo e il Parlamento nazionale, è da ritenersi che nel concetto di amministrazione ordinaria siano da ricomprendersi sia gli atti di ordinaria amministrazione sia gli atti indifferibili e urgenti.

A tal fine è utile richiamare l'interpretazione del Giudice costituzionale in materia di *prorogatio* degli organi regionali. Tale materia è ritenuta di competenza statutaria sulla base del rinvio alla fonte statutaria da parte dell'art. 123 Cost. della determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento (sentenza C. Cost. n. 196 del 2003).

Il Giudice Costituzionale ha poi ribadito, con diversa pronuncia, i limiti entro cui gli organi regionali sono tenuti ad operare nel regime di *prorogatio*. La Corte ha infatti riconosciuto come l'istituto della *prorogatio* per le assemblee regionali "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. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori" (considerato in diritto 4.3, sentenza C. Cost. n. 68 del 2010).

Più in generale, l'attività della Regione, nel periodo di *prorogatio*, deve essere limitata all'adozione degli atti che rientrano nella categoria di "ordinaria amministrazione" o di "affari correnti", di quegli atti cioè che non sono espressione di un indirizzo politico e che tendono, in sostanza, ad assicurare la continuità della vita dell'ente, ivi compresi gli atti improrogabili e urgenti.

3. Con riferimento poi ai compiti attribuiti alla Consulta di garanzia statutaria nei casi di cessazione anticipata degli organi regionali, come sopra richiamato ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. a), sono da individuarsi due compiti: la presa d'atto degli eventi che hanno determinato la cessazione anticipata e la dichiarazione della modalità di amministrazione ordinaria.

La legge regionale n. 23 del 2007 ha integrato tali competenze della Consulta, prevedendo all'art. 15 un apposito procedimento. Sia nei casi di scioglimento anticipato sia di *prorogatio* (rispettivamente artt. 32 e 48 Stat.) il Presidente della Consulta deve essere immediatamente informato dal Presidente dell'Assemblea legislativa (comma 1). Successivamente, la Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente

dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea (comma 2). I pareri resi dalla Consulta in tali ipotesi saranno poi trasmessi al Presidente della nuova Assemblea legislativa (comma 3).

Alla luce di tali disposizioni statutarie e legislative è da determinare quale sia il ruolo della Consulta di garanzia statutaria in tali fattispecie. Lo Statuto regionale emiliano affida il compito di direzione del regime in *prorogatio* alla sola Giunta regionale (ex art. 48), mentre alla Consulta quello di prendere atto della situazione di cessazione anticipata degli organi e di dichiarazione delle dell'ordinaria amministrazione. In questa prospettiva il ruolo della Consulta non può che essere quello di ausilio e di supporto alle attività poste in essere in tale periodo dalla Giunta. La determinazione degli atti da adottare e il relativo contenuto sono e rimangono di competenza dell'esecutivo regionale e la Consulta ha il compito di collaborare con la Giunta esprimendo pareri di tipo tecnico-istituzionale.

Tale interpretazione è suffragata anzitutto dalle pronunce del Giudice costituzionale, secondo il quale gli organi di garanzia statutaria regionali non appartengono al novero degli organi regionali necessari, in quanto non previsti espressamente dagli articoli 121 e 123 Cost. Qualora però siano previsti dagli statuti regionali, le consulte di garanzia statutaria hanno natura di organi consultivi, non potendo attribuirsi ad esse nessuna funzione di tipo giurisdizionale (cfr. sentenze C. Cost. n. 378 del 2004, n. 12 del 2006 e n. 200 del 2008). Come chiarito, in particolare dalla sentenza n. 200 del 2008, le consulte sono organi collegiali di tipo amministrativo, cui possono essere attribuite "funzioni di garanzia e consulenza sull'applicazione e l'interpretazione delle norme statutarie" (cfr. considerato in diritto n. 2, sentenza C. Cost. n. 200 del 2008) e le cui competenze "devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali" (cfr. considerato in diritto n. 5.2, sentenza C. Cost. n. 200 del 2008).

In secondo luogo, sia le norme statutarie e legislative richiamate, nonché l'art. 13 del Regolamento interno della Consulta di garanzia statutaria, approvato con la delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, secondo il quale la Consulta, su richiesta della Giunta, esprime pareri su atti di ordinaria amministrazione e su atti improrogabili (commi 2 e 3), confermano come la competenza della Consulta sia quella di concorrere ad individuare in supporto alla Giunta e su richiesta di questa, gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti intangibili ed urgenti.

In questa prospettiva, la competenza principale della Consulta risiede nel prendere atto della cessazione anticipata degli organi regionali e di "apertura" della fase di *prorogatio*, ben potendo poi essere chiamata, su richiesta

della Giunta, ad esprimere pareri tecnici sugli atti da questo organo adottati.

4. Alla luce di quanto sopra esposto, in conseguenza del depotenziamento che è proprio dell'istituto della *prorogatio*, la Consulta dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi. I poteri degli organi regionali risultano pertanto attenuati ed in particolare:

- al Presidente ed alla Giunta competono gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti urgenti e indifferibili che rientrano nella propria competenza dovuti o legati ad esigenze di carattere imprescindibile, come nel caso della necessità di rispettare scadenze di legge. Sono sempre esclusi gli atti attuativi dell'indirizzo politico di maggioranza;
- all'Assemblea legislativa competono gli atti indifferibili e urgenti che rientrano nella propria competenza, quale ad esempio le legge di bilancio. Viceversa non può più approvare le leggi né gli atti di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 27, comma 7, dello Statuto.;
- al Presidente dell'Assemblea e all'Ufficio di Presidenza competono le attribuzioni necessarie al funzionamento

interno del Consiglio e al rispetto delle prerogative dei consiglieri, gli atti indifferibili e urgenti, nonché i compiti di carattere preparatorio connessi all'insediamento del Consiglio neo-eletto, secondo quanto previsto dallo Statuto e dal Regolamento interno. Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'articolo 27, comma 8, dello Statuto è il Presidente dell'Assemblea uscente che convoca la prima seduta della nuova Assemblea.

Durante il periodo della *prorogatio*, la Giunta potrà sempre richiedere alla Consulta di garanzia statutaria pareri sugli atti di ordinaria amministrazione e sugli atti improponibili, così come previsto dal Regolamento interno della Consulta all'articolo 13, comma 3.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

1. Prende atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Vasco Errani;

2. Ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. a) dello Statuto, nell'ambito della funzione consultiva che le è propria, dichiara la modalità di amministrazione ordinaria dalla data delle dimissioni del Presidente fino all'insediamento della nuova Assemblea legislativa.