

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 06/04/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36143-efficacia-delle-dimissioni-a-seguito-della-sospensione-ex-d-lgs-31-12-2012-n-235>

Autori:

**Efficacia delle dimissioni a seguito della sospensione ex
D.Lgs.31.12.2012 n° 235.**

Efficacia delle dimissioni a seguito della sospensione ex D.Lgs.31.12.2012 n° 235.

Il presente breve studio, prendendo le mosse dalle recenti vicende calabresi, prova a evidenziare le differenti conseguenze relative alla sospensione dalla carica del Presidente della Giunta Regionale e le successive dimissioni dallo stesso verbalmente rassegnate.

Per quanto qui di interesse, come è noto, il Presidente della Regione Calabria è stato condannato dal Tribunale Penale di Reggio Calabria alla pena di anni sei di reclusione per abuso e falso e all'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Conseguenza di detta condanna è l'automatica applicazione della cd. Legge Severino, ossia del D.Lgs. 235/2012, il quale, a mente del combinato disposto degli artt. 7 e 8, stabilisce la sospensione di diritto dalla carica di presidente della giunta regionale per alcuni reati tra cui sono ricompresi quelli addebitati a Scopelliti, prevedendo, poi, un iter amministrativo volto all'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri del provvedimento che accerta la sospensione da comunicarsi al competente consiglio regionale.

Ciò posto, al fine di comprendere appieno le ragioni del presente studio, occorre anche sottolineare che il Presidente della Giunta della Regione Calabria, il giorno successivo alla lettura del dispositivo della richiamata sentenza ha affermato di volere rassegnare le proprie dimissioni dalla carica.

In tal modo ricostruita la vicenda nei suoi elementi fattuali, appare utile interrogarsi, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul punto formatasi, sulle differenti conseguenze derivanti dalla sospensione e sulla possibilità di avanzare le dimissioni a seguito della condanna.

Orbene, appare opportuno chiarire sin da subito che le dimissioni del Presidente della Giunta regionale a seguito di sentenza non definitiva di condanna apparirebbero come un accorgimento volto a non tenere conto del decreto governativo di sospensione previsto dall'art. 8, comma 4, D.Lgs. 235/2012, atteso che tale atto non consentirebbe allo stesso Presidente di esercitare le proprie funzioni di fatto in regime di *prorogatio* fino alla proclamazione del nuovo Presidente.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Costituzionale 352/2008), sebbene in fattispecie relativa alla sospensione comminata ai sensi dell'allora vigente art.15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, ma chiaramente applicabile anche al caso in esame, ha chiarito che *“la sospensione contemplata dall'art. 15, comma 4-bis, opera obbligatoriamente (sentenza n. 25 del 2002) e di diritto, così che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 4-ter dello stesso art. 15, assolve ad una funzione di mero accertamento, e non costitutiva dell'effetto sospensivo («accerta la sospensione» dispone, appunto, la norma da ultimo citata)”*¹.

Nel caso di specie, la sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale di Reggio Calabria nei confronti dell'interessato è stata emessa in data 27 marzo 2014, mentre le dimissioni del medesimo non sono state ancora formalizzate, né comunicate al Consiglio regionale, dimissioni che sarebbero comunque successive alla sentenza già pronunciata, non rilevando, ai sensi del D.Lgs. 235/2012, la data di notifica della stessa al Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite del Prefetto di Catanzaro, essendo chiaro che il decreto governativo di sospensione non potrà fare altro che accertare l'intervenuta automatica sospensione dalla carica di Presidente della Giunta della Regione Calabria a partire da una data anteriore rispetto a quella delle dimissioni in quanto l'emanando decreto non farà altro che accertare la sospensione a decorrere dalla data della pronuncia giudiziaria.

Quanto detto assume effetti di assoluto rilievo attese le differenti conseguenze che determinano i due atti e la loro disuguale emanazione cronologica, per come chiarito sempre dalla medesima pronuncia della Corte Costituzionale *supra* citata: *“è indubbio che la sospensione obbligatoria e di diritto prevista dall'art. 15, comma 4-bis, integra gli estremi di un vero e proprio impedimento del Presidente, che gli preclude l'esercizio delle attribuzioni connesse alla carica”* e che *“la sospensione di cui all'art. 15, prodromica rispetto all'eventuale decadenza nel caso in cui sopravvenga una condanna definitiva (comma 4-quinquies), determina l'impossibilità per il*

¹ Si veda anche la Nota a Corte Costituzionale, 24 ottobre 2008, n.352, di Carmela Salazar, Il Presidente della Regione Sicilia... «tra color che son sospesi» (in margine a Corte cost. sent. n. 352 del 2008) in Giur. cost. fasc.5, 2008, pag. 3897B.

sospeso di essere computato per la verifica del numero legale o per la «determinazione di qualsivoglia quorum» (comma 4-bis). Essa, dunque, produce l'effetto dell'immediato allontanamento dalla carica, con conseguente impossibilità di compiere qualunque atto. Diversamente, le dimissioni del Presidente, determinando, ai sensi dell'art. 10, comma 2, dello statuto, la nuova elezione dell'Assemblea e del Presidente, rendono applicabile nella specie l'art. 8-bis, comma 3, dello statuto e dunque consentono lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione».

Quanto affermato nella vigenza della L.55/1990 appare trasponibile al D.Lgs.235/2012 in quanto anche la sospensione di cui all'art. 8 ha già determinato in capo al Presidente della Giunta regionale della Calabria l'impossibilità di essere computato *“al fine della verifica del numero legale”*, ovvero *“per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata”* (comma 3), producendo quell'effetto di immediata operatività della sospensione, ossia l'allontanamento dalla carica causato dal *“venir meno di un requisito soggettivo per la permanenza nella carica elettiva”* (vedasi Corte Cost. 15.2.2002, n. 25), da cui consegue che qualsivoglia atto lo stesso dovesse ora porre in essere, sarebbe, ad avviso della scrivente, annullabile ex art.21 octies L.241/1990 in quanto emesso in difetto del relativo potere esercitato in assenza dei suoi concreti presupposti (cfr. Cons. St., VI, 27 gennaio 2012, n. 372), precludendo la sospensione l'esercizio delle attribuzioni relative alla carica.

Peraltro, al fine di comprendere la *ratio* sottesa alla cd. Legge Severino, si può richiamare quanto esplicitato dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 407 del 29.10.1992 *“il legislatore con la disciplina in esame ha inteso [...] in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare”*, ovvero, citando ancora lo scritto della Salazar dinanzi richiamato in nota, *“proprio perché eletto direttamente, il Presidente deve conservarsi al di sopra di ogni sospetto, onde dimostrare di meritare pienamente la fiducia che la collettività ha riposto in lui: non c'è dubbio che l'investitura popolare determini la sua «maggiore forza politica» rispetto al passato, ma questo comporta che, oggi forse più di prima, appaia ragionevole (per non dire imprescindibile) l'allontanamento immediato dalla carica per l'arco di diciotto mesi dinanzi a fatti che incrinino il «rapporto fiduciario» con la comunità”*.

Al contrario, ove le dimissioni del Presidente fossero pervenute antecedentemente alla sentenza, avrebbero dato luogo, è ben vero, ex art.126, comma 3 Cost., alle dimissioni della Giunta e allo scioglimento del Consiglio, ma avrebbero portato, ai sensi dell'art. 33, comma 6, dello statuto della Regione Calabria, alla nuova elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta, applicandosi nella specie l'art. 33, comma 7, dello statuto, consentendo dunque lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione del Presidente Scopelliti in qualità di Presidente di fatto.

Quanto detto appare del resto rafforzato da quanto accaduto nella Regione Molise nell'anno 2013 in quanto in tale caso il D.P.C.M. 28.3.2013 non aveva sospeso l'allora Presidente della Giunta Regionale Iorio *"in considerazione della funzione assunta solo in via di fatto dal Presidente Iorio a seguito dell'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti conseguito alle elezioni del 16 e 17 ottobre 2011"* (vedasi preambolo del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Trattasi, all'evidenza, di due fattispecie diverse essendo decisivo e significativo per la qualificazione esatta delle stesse il momento in cui maturano le condizioni per lo scioglimento del Consiglio regionale:

- nel caso della Calabria le dimissioni del Presidente della Giunta regionale non darebbero luogo allo scioglimento del Consiglio regionale, in quanto sarebbero comunque successive alla pronuncia del Tribunale, con la conseguenza che, come già affermato, il decreto governativo di sospensione dalla carica di presidente assolve ad una funzione di mero accertamento, non essendo costitutiva dell'effetto sospensivo (*"accerta la sospensione"* dispone, appunto, l'art. 8 del D.Lgs.235/2012), per cui l'esercizio delle funzioni di Presidente in regime di *prorogatio* saranno svolte, pur in assenza di espressa statuizione, dal vice Presidente in carica, essendo utile precisare che ai sensi degli artt. 18 comma 2 e 33 comma 7 dello Statuto della Regione Calabria, nonché alla luce delle diverse sentenze della Corte Costituzionale (si vedano, esemplificativamente, sent. 196/2003 e 68/2010) sono prorogati i poteri *"attenuati"* del precedente Consiglio, nonché quelli del Presidente della Giunta regionale che vengono esercitati dal vice Presidente essendo sospeso dalla carica il Presidente;

- nel caso del Molise, invece, l'annullamento giurisdizionale che da ha dato luogo allo scioglimento (sentenza del TAR Molise n.224/2012, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5504/2012) e alla indizione di nuove elezioni è precedente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 235/2013 (5 gennaio 2013) e fu per tale motivo che il vertice dell'esecutivo regionale molisano Iorio non venne sospeso di diritto dalla carica di Presidente della Giunta regionale del Molise e da consigliere regionale a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 ma, piuttosto, a decorrere dalla data di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale del Molise avvenuta successivamente all'elezione del nuovo consiglio.

Posto tale parallelo ritenuto utile ai fini del presente studio, si precisa anche che secondo lo Statuto calabrese, le formali dimissioni volontarie (nonché la rimozione, l'approvazione di una mozione di sfiducia o il voto negativo sulla questione di fiducia, l'impedimento permanente, le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri ed il decesso) del Presidente della Regione eletto direttamente, anche in ragione di quanto statuito dall'art. 126 della Costituzione ove formulate anticipatamente alla condanna penale avrebbero comportato, lo scioglimento automatico sia della Giunta che del Consiglio², i quali avrebbero continuato però a svolgere le loro funzioni in regime di *prorogatio* fino alla proclamazione dei nuovi eletti.

E infatti, dalla data dell'entrata in vigore della riforma costituzionale ad opera della legge costituzionale n. 1 del 1999, in diverse occasioni si è assistito a casi di scioglimento anticipato degli organi politici delle Regioni ordinarie: in Molise, in Abruzzo, in Lazio, in Lombardia, e da ultimo in Piemonte.

In merito alla scioglimento, la Costituzione riformata però prevede solo lo scioglimento necessario degli organi regionali di governo e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2003, ha riconosciuto la competenza degli Statuti regionali a disciplinare gli aspetti specifici relativi alle dimissioni del Presidente e alla *prorogatio* degli organi regionali “*in armonia con la Costituzione*”

² Cfr. C. De Fiores, *Commento all'art. 126 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2490 e ss.; S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1124 e ss..

(ex art. 123 Cost.)³, mentre con la sentenza 68/2010 ha definito i limiti propri degli organi regionali in regime di *prorogatio*.

In caso di dimissioni rassegnate formalmente e non semplicemente annunciate, per come alla data odierna nel caso in esame, tale atto rappresenterebbe il primo caso di dimissioni volontarie del Presidente della Regione Calabria successivamente alla riforma del 1999.

È anche per tale ragione che la vicenda, nonostante la detta annullabilità di tale eventuale atto, costituisce un interessante terreno di analisi della disciplina costituzionale, statutaria e legislativa in materia qualificandosi come il primo vero caso di dimissioni politiche (anche se condizionate dalla sentenza di condanna) del vertice dell'esecutivo, con conseguente scioglimento anticipato degli organi di governo regionali calabresi.

Secondo la migliore dottrina la *prorogatio* è “*un istituto che serve ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Ed un istituto in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri e ciò non in base ad un atto speciale che concede la proroga stessa, ma di diritto*”⁴.

Come già precisato, dopo la riforma costituzionale del 1999, la regolamentazione della *prorogatio* degli organi regionali, in forza della sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 2003, spetta alle disposizioni dello Statuto Regionale⁵, fatto salvo il caso di scioglimento ex art.126, comma primo, Cost..

³ Sulla decisione, cfr. A. Morrone, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in www.forumcostituzionale.it e G. Rosa, *Prime note alla sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in federalismi.it n. 3 del 2003.

⁴ G. d'Orazio, *Prorogatio*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 428 e ss. (cit. a pag. 428); A. A. Romano, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1991, *ad vocem*. “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”, così Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2003.

⁵ “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 fundamentalmente 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”.

Lo Statuto della Calabria non contiene alcuna norma sulla diminuzione dei poteri in regime di *prorogatio* (poteri ordinari o meno) del Consiglio, limitandosi a prescrivere, all'art.18, comma 2, che *“fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio”*, sancendo, riguardo alla Giunta, che *“il Presidente della Giunta e la Giunta rimangono in carica fino alla proclamazione del nuovo Presidente”* (art. 33, comma 7).

Non recando, quindi, la normativa statutaria calabrese una puntuale disciplina relativamente alla *reductio* dei poteri dell'esecutivo e del legislativo in regime di *prorogatio*, prevedendone espressamente un richiamo al limite dell'ordinaria amministrazione, si impone, per comprendere la disciplina dello stato di *prorogatio* nella Regione, il richiamo ai pronunciamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale.

A tal fine, la sentenza della Consulta 68/2010 individua chiaramente i limiti della *prorogatio*, precisando al punto 4.3 delle considerazioni in diritto che *“la disposizione dello Statuto [...] (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. 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. A livello nazionale resta nettissima la diversità fra la prorogatio ed il caso eccezionale della proroga dei poteri parlamentari, previsto dal secondo comma dell'art. 60 Cost. per il solo periodo bellico. 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. 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. L'importanza di questo istituto nella configurazione della forma di governo della Regione è stata affermata da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2003, con il riconoscimento di una riserva di statuto, cui spetta disciplinare la prorogatio, pur sempre «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» [...]”.

Da ciò si evince chiaramente che le disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 18 e di cui al settimo comma dall'art. 33 dello Statuto della Regione Calabria debbano essere interpretate “*come legittimante l'istituto della prorogatio, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali*”.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata, appare conseguenziale affermare che il consiglio regionale in regime di *prorogatio* 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.

Infatti, applicando la prassi parlamentare all'attività legislativa regionale, possono essere approvati in regime di *prorogatio* solo gli atti 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.

Per le considerazioni espresse apparirebbe non del tutto infondato il rischio di incorrere in un contenzioso costituzionale qualora il consiglio regionale in seguito alle formalizzate dimissioni del

presidente Scopelliti continuasse a produrre atti legislativi privi delle caratteristiche proprie degli atti legislativi legittimi in regime di *prorogatio*.

Catanzaro 04/04/2014

Avv. Nunzia Colosimo