



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

ENRICO ALBANESI

**LA CORTE TORNA SULL'ATTIVITÀ DEI CONSIGLI
REGIONALI IN *PROROGATIO*
(SENTT. CORTE COST. NN. 44, 55, 64 E 81/2015)**

12 GIUGNO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Enrico Albanesi

La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in *prorogatio* (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)

SOMMARIO: 1. I principi elaborati nella [sent. n. 68 del 2010](#) in tema di limiti all'attività dei Consigli regionali in *prorogatio*. – 2. Le leggi regionali oggetto delle quattro sentenze in commento e le decisioni della Corte. – 3. Le statuizioni che emergono dal complesso delle quattro sentenze: *a)* il requisito della necessità ed urgenza non costituisce «unico e generale presupposto» per l'esercizio dei poteri in *prorogatio*; – 4. (*segue*): *b)* il requisito della necessità ed urgenza comporta che l'intervento legislativo sia adottato «nell'immediatezza» della situazione alla quale si intende porre rimedio; – 5. (*segue*): *c)* gli strumenti utilizzati dalla Corte per accertare la sussistenza dei requisiti legittimanti le attività del Consiglio in *prorogatio*. – 6. Conclusioni.

1. *I principi elaborati nella [sent. n. 68 del 2010](#) in tema di limiti all'attività dei Consigli regionali in prorogatio*

Nelle [sentt. nn. 44¹, 55², 64³ e 81⁴](#) del 2015, la Corte costituzionale è stata chiamata a sindacare in via principale cinque leggi regionali impugnate per violazione dell'articolo dello statuto della Regione Abruzzo recante limiti all'attività del Consiglio regionale in periodo di *prorogatio*. Nel farlo, la Corte ha dato applicazione ai principi elaborati in materia nella [sent. n. 68 del 2010](#)⁵.

Non è peraltro la prima volta che la Corte si trova a dare applicazione a siffatti principi: lo aveva infatti già fatto proprio nella sentenza del 2010, subito dopo averli enunciati. In quella sentenza, tuttavia, la Corte era prettamente impegnata ad elaborare ed esplicitare per la prima volta i principi stessi ed aveva dedicato solo rapidi cenni ad argomentare le specifiche ragioni in base alle quali fossero da ritenersi costituzionalmente illegittime le leggi regionali allora oggetto di giudizio.

Nelle sentenze qui in commento la Corte si sofferma invece a dare conto, più o meno approfonditamente, di tali ragioni nonché degli strumenti utilizzati per accertare di volta in volta la compatibilità delle singole leggi al suo esame con i principi affermati nella sentenza del 2010.

Non solo. A ben guardare, attraverso alcune statuizioni la Corte giunge in tali sentenze a sviluppare, arricchire e precisare quei principi stessi.

Prima di dare conto delle statuizioni che emergono dal complesso delle quattro sentenze, appare in ogni modo indispensabile richiamare i principi espressi nella [sent. n. 68 del 2010](#).

La Corte era stata in quel caso chiamata ad esprimersi sulla questione di legittimità di alcuni articoli di due leggi della Regione Abruzzo adottate tra il settembre ed il novembre 2008, a seguito cioè delle dimissioni del Presidente della Giunta e dello scioglimento del Consiglio regionale. Ai sensi dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, il Consiglio regionale si trovava allora in periodo di *prorogatio*.

Il ricorrente aveva impugnato le due leggi per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale e per violazione indiretta dell'art. 123 Cost. in quanto non erano state approvate né in circostanze straordinarie o di urgenza né per il compimento di atti dovuti, uniche condizioni queste ultime in grado di legittimare l'attività legislativa di un Consiglio regionale in periodo di *prorogatio*. Il ricorrente traeva quest'ultimo assunto dal fatto che la Corte costituzionale aveva riconosciuto in capo ai Consigli regionali in *prorogatio* la possibilità di esercitare solo poteri attenuati⁶.

¹ Cfr. [Corte cost. sent. 25 marzo 2015, n. 44](#).

² Cfr. [Corte cost. sent. 31 marzo 2015, n. 55](#).

³ Cfr. [Corte cost. sent. 17 aprile 2015, n. 64](#).

⁴ Cfr. [Corte cost. sent. 15 maggio 2015, n. 81](#).

⁵ Cfr. [Corte cost. sent. 26 febbraio 2010, n. 68](#).

⁶ Si citava in proposito, da ultimo, la [sent. Corte cost. 5 giugno 2003, n. 196](#), anche se in verità in quella sentenza la Corte, riconoscendo dopo la riforma del Titolo V una riserva in materia in capo agli statuti regionali, parlava di

La difesa della regione resistente asseriva tuttavia che l'art. 86, comma 3, dello statuto si limitava a disciplinare l'istituto della *prorogatio* senza disporre (nel testo allora vigente) alcuna limitazione ai poteri del Consiglio regionale, non potendosi quindi tale articolo configurare come idoneo parametro interposto di costituzionalità per il caso in esame.

Ebbene la Corte nella [sent. n. 68 del 2010](#) a chiare lettere ha affermato come la suddetta disposizione dello statuto abruzzese «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* (corsi aggiunti). 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»⁷.

Siffatte limitazioni all'attività in *prorogatio* (che, va ricordato, presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del Consiglio regionale) discendono d'altronde 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» (come già la Corte aveva affermato nella [sent. n. 515 del 1995](#)⁸ nonché nella [sent. n. 68 del 2010](#)⁹). D'altra parte, ha aggiunto la Corte nella medesima sentenza del 2010, nell'immediata vicinanza al momento elettorale, il Consiglio regionale «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»¹⁰ (esigenza quest'ultima che la Corte ha peraltro ritenuto sottesa anche all'istituto della c.d. prescadenza dei Consigli regionali nella più recente [sent. n. 181 del 2014](#)¹¹).

Accolta con alcune perplessità dalla dottrina per l'esiguo margine di scelta che in proposito residua in capo alle regioni¹², la [sent. n. 68 del 2010](#) ha in ogni modo definito puntualmente i requisiti in base ai quali l'attività di un Consiglio regionale in *prorogatio* possa ritenersi legittima e cioè l'essere esercizio di attribuzioni relative ad atti: a) necessari ed urgenti; b) dovuti; oppure c) costituzionalmente indifferibili.

«eventuale» *prorogatio* e di «eventuali» limiti all'attività degli organi in *prorogatio* e, in ogni caso, non definiva la portata di tali poteri.

⁷ Cfr. [il punto 4.3 del Considerato in diritto](#).

⁸ Cfr. [Corte cost. 22 dicembre 1995, n. 515](#), punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁹ Cfr. [il punto 4.3 del Considerato in diritto](#).

¹⁰ Cfr. [il punto 4.3 del Considerato in diritto](#).

¹¹ Cfr. [Corte cost. 23 giugno 2014, n. 181](#), punto 2.1 del *Considerato in diritto*. Si sono tuttavia espresse in altra sede alcune perplessità sull'impianto di tale sentenza, nella quale la Corte, da un lato, distingue nettamente i due istituti quanto a struttura e *ratio*, dall'altro, li assimila quanto ad intensità di poteri. Sul punto cfr., volendo, E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio* (*sent. Corte cost. n. 181/2014*), in *Rass. parl.*, 2014, p. 633 ss. Sulla sentenza cfr. anche F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Le regioni*, 2014, p. 1212 ss.

¹² Alcuni Autori hanno sottolineato come la sentenza lasci in tal modo alle regioni esigui margini di autonomia in ordine alla definizione dei limiti oggettivi della attività in periodo di *prorogatio*. Si vedano in tal senso G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le regioni*, 2010, p. 1299 ss., D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 791 ss. e E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, ivi, p. 794 ss. Riconosce come il tentativo di differenziazione operato negli statuti regionali in materia di *prorogatio* sia reso privo di effetti dalla *sent. n. 68 del 2010* perché «sulla scorta di tale giurisprudenza, tali disposizioni devono essere tutte interpretate in maniera "uniforme" in virtù della clausola dell'armonia con la Costituzione» D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in [www.issirfa.cnr.it](#), 2011. Ritiene invece che nel caso della disciplina dei poteri in periodo di *prorogatio* non venga in rilievo una materia caratterizzante ed irrinunciabile per l'autonomia regionale G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in *Le regioni*, 2010, p. 1318 s.

Ciò a cui tuttavia la [sentenza n. 68](#) dedicava solo qualche cenno era, come si è detto, l'individuazione degli strumenti utilizzati per accertare la sussistenza o meno di tali requisiti in capo alle leggi oggetto del sindacato costituzionale. Nella [sentenza n. 68](#) la Corte si limitava infatti ad affermare che le due leggi regionali al suo esame dovessero ritenersi prive di tali requisiti «in considerazione del loro contenuto»¹³, tenendo conto del fatto che «dai lavori preparatori [non] risulta che siano state adottate specifiche argomentazioni» a sostegno della sussistenza dei requisiti¹⁴. Nulla più.

Dalle parole della Corte sembrava trapelare solamente il riconoscimento, da un lato, di una sorta di onere in capo al legislatore di fornire nel corso dei lavori preparatori la motivazione circa la sussistenza di tali requisiti; dall'altro, del rilievo del contenuto della legge ai fini della pronuncia della Corte sulla sussistenza degli stessi. Non era tuttavia esplicitato quale specifico peso avesse ciascuno dei due elementi (contenuto e lavori preparatori) ai fini della decisione della Corte né era chiarito in che senso lo specifico contenuto delle due leggi non soddisfacesse i suddetti requisiti.

2. Le leggi regionali oggetto delle quattro sentenze in commento e le decisioni della Corte

Per comprendere le argomentazioni della Corte nelle quattro sentenze in commento è necessario dare conto dei parametri in relazione ai quali le cinque leggi regionali sono state impugnate e, succintamente, del contenuto di queste ultime¹⁵.

Tutte e cinque le leggi sono state impugnate per violazione dell'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo e dunque per violazione indiretta dell'art. 123 Cost.¹⁶.

Tale articolo dello statuto, modificato nel 2012 proprio a seguito della [sent. n. 68 del 2010](#), dispone oggi che le funzioni del Consiglio regionale in *prorogatio* sono limitate agli «interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità». Si segnala peraltro che il Regolamento interno per i lavori del Consiglio della Regione Abruzzo richiede altresì all'art. 141, comma 2, che siffatte urgenza e necessità siano «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione».

La Corte si affretta a chiarire incidentalmente nella prima delle quattro sentenze qui in commento, che l'articolo 86, comma 3, lett. a), dello statuto, «non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio* poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli “atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”»¹⁷.

Venendo al contenuto, la prima delle cinque leggi (legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24) era la *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*. La Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 123 Cost. nella [sent. n. 44 del 2015](#)¹⁸.

La seconda e la terza legge impugnate erano rispettivamente la legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23, recante *Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 1995, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori*

¹³ Si trattava di una legge recante *Norme regionali contenenti l'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale* e di una legge recante *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2. Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina*.

¹⁴ [Cfr. i punti 4.5 e 4.6 del Considerato in diritto](#).

¹⁵ Con riserva di tornare più approfonditamente su di esso *infra* nei paragrafi 3, 4 e 5.

¹⁶ In via subordinata, alcuni specifici articoli delle cinque leggi sono stati inoltre impugnati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l), s), e m), Cost. in quanto ritenuti lesivi di alcune competenze legislative esclusive dello Stato.

¹⁷ Cfr. [sent. n. 44 del 2015](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ Ritenendo la Corte assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

disposizioni normative e la legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, recante *Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014*. Nella [sent. n. 55 del 2015](#) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 123 Cost. delle due leggi, salvo che per l'art. 12 della legge n. 23 del 2014 e che per gli artt. 9 e 11 della legge n. 32 del 2014¹⁹.

La quarta era la legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26, recante *Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti di pianificazione*. Con la [sent. n. 64 del 2015](#) la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso tale legge per violazione dell'art. 123 Cost.²⁰.

La quinta era infine la legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25, recante *Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione"*, che la Corte con la [sent. n. 81 del 2015](#) ha dichiarato costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 123 Cost.²¹.

La Corte ha dunque ritenuto conforme ai requisiti richiesti per gli interventi del Consiglio regionale in periodo di *prorogatio* solamente la legge n. 26 del 2014 nella sua interezza nonché gli artt. 12 della legge n. 23 del 2014 e 9 ed 11 della legge n. 32 del 2014. Al contrario le leggi n. 23 (salvo l'art. 12), n. 24, n. 25 e n. 32 (salvo gli artt. 9 e 11) sono state dichiarate illegittime in quanto adottate al di fuori di tali requisiti.

Resta quindi ora da esaminare attraverso quali argomentazioni la Corte costituzionale è giunta a tali conclusioni, dando quindi conto delle statuizioni che, inserendosi nell'alveo dei principi già affermati nella [sent. n. 68 del 2010](#), emergono dal complesso delle quattro sentenze.

3. Le statuizioni che emergono dal complesso delle quattro sentenze: a) il requisito della necessità ed urgenza non costituisce «unico e generale presupposto» per l'esercizio dei poteri in prorogatio;

La prima rilevante statuizione che emerge dal complesso delle quattro sentenze è che il requisito della necessità ed urgenza non costituisce «unico e generale presupposto» per l'esercizio dei poteri del Consiglio in periodo di *prorogatio*.

Si tratta di un assunto già sicuramente implicito nella [sent. n. 68 del 2010](#) dove, come si è detto, i requisiti per un legittimo intervento in periodo di *prorogatio* erano stati distintamente individuati dalla Corte nel dover essere gli atti del Consiglio necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili. La Corte esplicita ora tale principio (nella [sent. n. 64 del 2015](#), nel dichiarare non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014) in relazione a quanto disposto nell'art. 86, comma 3, dello statuto abruzzese.

Poiché tutte le censure nel ricorso avverso la legge n. 26 erano incentrate sull'assunto dell'assenza nella legge impugnata dei caratteri di necessità ed urgenza (richiamandosi in proposito il sopra citato art. 141 del Regolamento interno del Consiglio che, come si è visto, fa riferimento alla sola necessità ed urgenza), la Corte sottolinea l'erroneo presupposto interpretativo del ricorrente di ritenere la

¹⁹ La Corte ha però ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 9 della legge n. 32 del 2014 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre ha ritenuto assorbite le ulteriori censure sollevate con riferimento a quest'ultimo parametro.

²⁰ Mentre ha ritenuto costituzionalmente illegittimi due commi di un articolo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

²¹ Dichiarando assorbito l'ulteriore motivo di impugnazione, l'asserita lesione cioè dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

necessità e l'urgenza dell'intervento come l'unico requisito legittimante l'esercizio dei poteri in *prorogatio*.

L'art. 86, comma 3, dello statuto abruzzese, chiarisce infatti la Corte, fa riferimento, oltre che agli atti caratterizzati da urgenza e necessità, anche agli «interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea [nonché] a disposizioni costituzionali o legislative statali». Quanto all'art. 141 del Regolamento interno richiamato dal ricorrente, la Corte sottolinea come questo si limiti a prescrivere una motivazione per i (soli) atti caratterizzati da necessità ed urgenza ma non definisca esso stesso le categorie di requisiti legittimanti l'intervento²².

Da ciò deriva che, pur non essendo la legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014 caratterizzata dalla necessità ed urgenza, la questione di legittimità sollevata nei suoi confronti deve essere comunque rigettata in quanto l'intervento legislativo è comunque riconducibile ad un'altra delle categorie ammissibili in periodo di *prorogatio*: quella degli atti dovuti «in base a disposizioni costituzionali e/o statali».

Nel caso concreto si trattava di un atto dovuto, argomenta la Corte, poiché tale legge, recando una disciplina regionale del coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, si prefiggeva di colmare il vuoto normativo creatosi con una sentenza della Corte (la [sent. n. 211 del 2013](#)²³) che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della precedente legge regionale in materia. La stessa Corte costituzionale in quest'ultima sentenza aveva d'altronde sottolineato la necessità che la Regione predisponesse una nuova disciplina in materia.

4. (segue): b) *il requisito della necessità ed urgenza comporta che l'intervento legislativo sia adottato «nell'immediatezza» della situazione alla quale si intende porre rimedio*

Una seconda rilevante statuizione è che il requisito della necessità ed urgenza comporta che «l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio». Ove così non fosse, chiarisce la Corte, verrebbe consentito al Consiglio di agire al di là dei limiti connaturali all'istituto della *prorogatio*, dato che l'intervento del Consiglio in tale periodo (come peraltro disposto dall'art. 141 del Regolamento interno del Consiglio abruzzese) non solo deve porre rimedio ad una situazione grave ma deve essere anche improcrastinabile.

La Corte precisa tale profilo nella [sent. n. 81 del 2015](#), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014.

Tale legge recava una disciplina generale delle procedure di accertamento della condizione di stabile equilibrio economico-finanziario delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi (da tempo in situazione di grave difficoltà economica e finanziaria), modificandone l'assetto organizzativo e gestionale; della devoluzione del loro patrimonio immobiliare al risanamento del deficit; nonché del trattamento retributivo dei dirigenti e dei direttori di tali aziende.

Tuttavia, sottolinea la Corte, tale disciplina andava ad incidere «su situazioni già da tempo connotate da gravità, in presenza delle quali il Consiglio regionale, allorché era nella pienezza dei suoi poteri, non aveva ravvisato quell'urgenza e quella necessità di intervenire, che ravvisa invece dopo la scadenza della legislatura, quando si trova in regime di *prorogatio*»²⁴. Trattavasi dunque di un intervento non adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale si intendeva porre rimedio e quindi illegittimo.

In definitiva, secondo la Corte, l'intervento del legislatore abruzzese nel disciplinare le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale si presta piuttosto ad essere interpretato come «una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori»²⁵, dalla quale, come si è visto²⁶, il Consiglio regionale deve comunque astenersi in periodo di *prorogatio*.

²² Cfr. [il punto 2.3 del Considerato in diritto](#).

²³ Cfr. [sent. Corte cost. 18 luglio 2013, n. 211](#).

²⁴ Cfr. [il punto 4.4 del Considerato in diritto](#).

²⁵ Cfr. [il punto 4.4 del Considerato in diritto](#).

²⁶ Cfr. *supra* il paragrafo 1.

5. (segue): c) *gli strumenti utilizzati dalla Corte per accertare la sussistenza dei requisiti legittimanti le attività del Consiglio in prorogatio*

Altre rilevanti statuizioni che emergono dalle quattro sentenze attengono agli strumenti utilizzati dalla Corte per accertare, in capo alle leggi oggetto del sindacato costituzionale, la sussistenza o meno dei requisiti legittimanti le attività del Consiglio in *prorogatio*.

Nella [sent. n. 44 del 2015](#) la Corte non si discosta di molto dal modo di procedere già seguito nella [sent. n. 68 del 2010](#), limitandosi infatti ad affermare che dal «contenuto» e dai «lavori preparatori» della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2014 (recante una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia) non emergono elementi idonei per ritenere sussistente alcuno dei requisiti legittimanti la sua approvazione in *prorogatio*²⁷. Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge.

Analogamente nella [sent. n. 55 del 2015](#) la Corte non dedica alcun cenno per argomentare le ragioni in base alle quali le leggi della regione Abruzzo n. 23 e n. 32 del 2014 sono da ritenersi prive dei requisiti legittimanti e dunque costituzionalmente illegittime, nonostante la regione resistente, costituitasi nel solo giudizio avverso la legge n. 23 del 2014, avesse addotto numerosi elementi in senso contrario desunti dalle disposizioni della legge e dai suoi lavori preparatori.

La Corte si sofferma invece in tale sentenza ad argomentare i motivi per cui due specifici articoli delle due leggi sono al contrario da ritenersi adottati in costanza dei requisiti, con conseguente rigetto delle specifiche questioni di legittimità costituzionale. In proposito la Corte richiama peraltro l'art. 141 del Regolamento interno del Consiglio regionale che, come si è detto, impone che l'urgenza e la necessità dell'intervento siano espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate. Ebbene, gli specifici strumenti utilizzati dalla Corte per dimostrare l'urgenza e la necessità sono qui, nel caso dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014, l'espressa dichiarazione di necessità ed urgenza ad opera dell'articolo stesso²⁸, e, nel caso dell'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2014, una risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014 dalla quale risulta l'urgenza di adottare tale articolo²⁹.

Nella [sent. n. 64 del 2015](#) la Corte argomenta con accuratezza le ragioni in base alle quali la legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014 è da ritenersi conforme ai requisiti, in quanto atto dovuto. Gli strumenti per accertare siffatta natura di tale legge sono individuati dalla Corte nei «lavori preparatori», in particolare la relazione al progetto di legge, nella quale si dà conto di come la legge regionale sia finalizzata a colmare il vuoto normativo creatosi con una sentenza della stessa Corte costituzionale, come già si è detto³⁰. La Corte sottolinea peraltro che nel caso concreto i lavori preparatori, nel dare conto delle ragioni dell'intervento legislativo, sono «lungi dal configurarsi come giustificazioni meramente pretestuose circa la sussistenza dei requisiti»³¹.

Infine nella [sent. n. 81 del 2015](#), dopo aver rapidamente affermato l'assenza nel «contenuto» della legge e nei «lavori preparatori» di elementi idonei a dimostrare la necessità ed urgenza dell'intervento legislativo, la Corte si sofferma tuttavia ad argomentare nel dettaglio i motivi in base ai quali la legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014 non presenta i requisiti di necessità ed urgenza³² (si tratta delle ragioni già dette, connesse alla non immediatezza dell'intervento legislativo rispetto alla grave situazione alla quale si intende porre rimedio³³).

²⁷ Cfr. [il punto 3.2 del Considerato in diritto](#).

²⁸ L'art. 12 dispone infatti al comma 1 che «la presente disposizione si rende necessaria e urgente al fine di adeguare, nei casi di accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie, la disciplina sulla composizione degli Uffici elettorali di sezione relativi al referendum consultivo a quella prevista per i medesimi Uffici relativi alle elezioni».

²⁹ L'art. 11 dispone l'incremento di spesa per il sostegno alimentare alle persone in stato di povertà, il cui relativo capitolo di bilancio, come appunto risulta dalla risoluzione consiliare citata, era stato progressivamente svuotato.

³⁰ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

³¹ Cfr. [il punto 2.4 del Considerato in diritto](#).

³² Cfr. [il punto 3.2 del Considerato in diritto](#).

³³ Cfr. *supra* il paragrafo 4.

Dalla lettura delle quattro sentenze non appare dunque di immediata percezione, da un lato, se sussista o meno (al di là di quanto disposto dall'art. 141 del regolamento interno del Consiglio abruzzese in ordine ai soli requisiti di necessità ed urgenza) in capo al legislatore regionale una sorta di onere di "motivazione" dell'intervento in *prorogatio* ai fini del sindacato di legittimità costituzionale; dall'altro, quali siano gli strumenti che la Corte ritiene determinanti al fine di individuare la sussistenza o meno dei requisiti.

In alcuni casi, infatti, la Corte non si sofferma ad argomentare in alcun modo le ragioni dell'insussistenza dei requisiti, ove ed in quanto questi ultimi non sono espressamente motivati ([sentt. n. 44](#) e [n. 55](#) ma già [sent. n. 68 del 2010](#)), ma solo quelle della loro sussistenza, ove ed in quanto i requisiti sono stati espressamente motivati ([sent. n. 55](#)). In altri casi invece la Corte approfondisce nel dettaglio sia le ragioni della sussistenza ([sent. n. 64](#)) sia quelle dell'insussistenza ([sent. n. 81](#)) di tali requisiti, espressamente motivati nel primo caso e non espressamente motivati nel secondo.

Ancora, in due sentenze si richiamano, senza alcuna specificazione, il contenuto della legge ed i lavori preparatori ([sent. n. 44](#)³⁴ ma già [sent. n. 68 del 2010](#)). In un'altra sentenza si attribuisce natura decisiva alla dichiarazione espressa della necessità ed urgenza dell'intervento, nel caso specifico contenuta nell'articolo stesso o in una risoluzione consiliare ([sent. n. 55](#)³⁵). In un'ulteriore sentenza si lascia però intendere che, se pur non nel caso in esame, gli elementi desunti dai lavori preparatori potrebbero anche non essere sufficienti, potendo questi assumere le vesti di una «giustificazion[e] meramente pretestuos[a]» circa la sussistenza dei requisiti ([sent. n. 64](#)³⁶). Nell'ultima sentenza si richiamano ancora una volta il contenuto della legge ed i lavori preparatori, affermandosi però che l'urgenza e la necessità «debbono in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impugnate, anche a prescindere dall'esistenza di [...] elementi formali» quali una dichiarazione o una motivazione espressa, dato che queste ultime, «in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali» ([sent. n. 81](#)³⁷).

6. Conclusioni

Dalle quattro sentenze emergono dunque due importanti statuizioni che contribuiscono a sviluppare, arricchire e precisare i principi già enunciati nella [sent. n. 68 del 2010](#): la prima è che il requisito della necessità ed urgenza non costituisce «unico e generale presupposto» per l'esercizio dei poteri in *prorogatio* (sussistendo anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali e/o legislative statali); la seconda è che il requisito della necessità ed urgenza comporta un intervento legislativo adottato «nell'immediatezza» della situazione alla quale si intende porre rimedio.

Come si è detto, non è invece di immediata percezione se sussista in capo al legislatore regionale una sorta di onere di "motivazione" dell'intervento in *prorogatio* e (profilo, questo, connesso al primo) quali siano gli strumenti che la Corte ritiene determinanti al fine di individuare la sussistenza o meno dei requisiti. L'impressione complessiva che si trae infatti dalle statuizioni su quest'ultimo

³⁴ Cfr. [il punto 3.2 del Considerato in diritto](#).

³⁵ Cfr. [i punti 4.3 e 4.4 del Considerato in diritto](#).

³⁶ Cfr. [il punto 2.4 del Considerato in diritto](#).

³⁷ Cfr. [il punto 4.2 del Considerato in diritto](#).

punto è che esse siano il frutto di un graduale assestamento, di sentenza in sentenza³⁸, da parte della Corte³⁹.

Assestamento che consente alla Corte di ricondurre a sistema il complesso delle singole statuizioni.

Alla luce di quanto affermato specie nella [sent. n. 81](#)⁴⁰, come il più comprende il meno, sembra infatti doversi concludere riconoscendo che per la Corte l'espressa motivazione dell'intervento regionale in *prorogatio* ha un valore utile ma non necessariamente sufficiente ai fini della dimostrazione della sussistenza dei requisiti legittimanti un intervento legislativo in *prorogatio*. Ciò in modo peraltro non dissimile da quella giurisprudenza costituzionale in tema di accertamento dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge ([sent. 171 del 2007](#)⁴¹ e [128 2008](#)⁴²) che individuava, ad esempio, nel titolo, nel preambolo, nel testo e nei lavori preparatori del decreto-legge, gli «indici intrinseci ed estrinseci» per dimostrare l'evidente carenza dei presupposti di necessità ed urgenza: a nessuno di tali elementi la Corte attribuiva infatti valore definitivo, non avendo il sindacato di costituzionalità lo scopo di accertare la mera enunciazione di tali presupposti⁴³.

³⁸ Le quattro sentenze (sulle quali la Corte ha deliberato, per le prime tre, il 10 marzo 2015 e, per la quarta, il 29 aprile 2015) sono state affidate alla relazione (e poi alla redazione) di quattro distinti giudici (Aldo Carosi per la [sent. n. 44](#), Giuliano Amato per la [sent. n. 55](#), Paolo Grossi per la [sent. n. 64](#) e Daria de Pretis per la [sent. n. 81](#)) e depositate in date distinte (il 25 marzo 2015 la [n. 44](#), il 31 marzo 2015 la [n. 55](#), il 17 aprile 2015 la [n. 64](#) ed il 29 aprile 2015 la [n. 81](#)). Solo due dei cinque ricorsi sono stati affidati ad un unico giudice e le rispettive cause riunite per essere decise in un'unica sentenza: si tratta dei ricorsi n. 49 (avverso la legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014) e n. 58 del 2014 (avverso la legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2014), decisi con la [sent. n. 55](#). Ciò in ragione, scrive la Corte in quel caso, della «identità dei profili di legittimità fatti valere nei due ricorsi» (cfr. [sent. n. 55 del 2015](#), punto 2 del *Considerato in diritto*). La Corte sembra con ciò riferirsi al fatto che: *a*) sia la legge n. 23 sia la legge n. 32 del 2014 erano state impugnate (non solo nella loro interezza in relazione all'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo e quindi dell'art. 123 Cost. ma anche) per alcuni specifici articoli in via subordinata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.; *b*) lo specifico articolo della legge n. 32 del 2014 impugnato nel secondo ricorso andava a modificare lo specifico articolo della legge n. 23 del 2014 impugnato nel primo ricorso.

³⁹ La scelta della Corte di non riunire tutte e cinque le cause sembra derivare dalla non perfetta identità dei parametri invocati in via subordinata in ciascun ricorso (cfr. *supra* le note 16, 18, 19, 20 e 21). Non si intende in ogni modo entrare qui nel merito di tale scelta, anche perché non è sempre agevole cogliere la logica sottesa alle decisioni della Corte di procedere o meno alla riunione delle cause. Si vedano in proposito le analisi di C. SALAZAR, *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teorie del «caos», ovvero: della «leggerezza» (insostenibile?) del processo costituzionale*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 358 ss. e, con riferimento al solo giudizio in via incidentale, E. BINDI, *Le riunioni delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova, Cedam, 2003, specie p. 144 ss.

⁴⁰ Cfr. *supra* il paragrafo 5.

⁴¹ Cfr. [Corte cost. 9 maggio 2007, n. 171](#), punto 6 del *Considerato in diritto*. Sui profili di tale sentenza connessi al tema della motivazione della legge, cfr. in particolare S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in [www.federalismi.it](#), 2007, n. 17. Più in generale sul tema della motivazione della legge, anche in connessione con il sindacato di legittimità costituzionale, cfr. M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011 e S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008, specie p. 301 ss.

⁴² Cfr. [Corte cost. 30 aprile 2008, n. 128](#), punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Sul punto cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 452 ss.