

Prorogatio del Consiglio regionale e “limiti immanenti”.

di Gianmario Demuro

(in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010)

1. La sentenza n. 68 del 2010 appare di estremo interesse per almeno due profili tra di loro strettamente connessi. Il primo è relativo alla costruzione del parametro di legittimità costituzionale. Il secondo è relativo alla definizione dei confini prescrittivi dell'istituto della *prorogatio*. La costruzione del primo ha infatti riflessi radicali sugli effetti del secondo. Per quanto attiene al parametro il tema è immediatamente posto dai due ricorsi presentati dallo Stato. Si chiede alla Corte di decidere sulla violazione “quale parametro interposto, dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, che disciplina la *prorogatio* stabilendo che «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli effetti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale». Con il primo dei due ricorsi indicati in epigrafe, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 121, secondo comma, e 126 della Costituzione. Con il secondo, lo stesso ricorrente si duole della violazione dei «principi generali in tema di *prorogatio*». La Corte deciderà per violazione dell'articolo 123 Cost. per il tramite della citata norma interposta.

Il parametro si palesa subito composito, definito da una serie di parametri costituzionali, norme interposte, frammenti di principi, ognuno dei quali concorre a definire la fattispecie. Ogni elemento è, tuttavia, fondamentale per arrivare alla soluzione di fondatezza delle questioni di legittimità prospettate.

La premessa maggiore del considerato in diritto appalesa le intenzioni della Corte: “Questa Corte ha già avuto occasione di riferirsi alla eventualità che i poteri dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria possano essere prorogati al periodo nel quale questi sono stati sciolti in previsione delle imminenti nuove elezioni”. Come dire, la Corte ha già accumulato materiale argomentativo in passato, pur in presenza di una disciplina differente che, dice, “se, letteralmente interpretata, sembrava negare l'estensibilità a queste assemblee rappresentative dell'istituto della *prorogatio* nel periodo pre-elettorale, malgrado esso fosse previsto per le Camere”.

Un argomento letterale (solo per le Camere) sembrava porre un ostacolo alla espansione analogica di un istituto, quello della *prorogatio*, in qualche maniera inerente alla funzione rappresentativa delle assemblee elettive. La Corte supera questo argomento ostativo e riconosce anche ai Consigli regionali, durante la fase pre-elettorale e fino alla loro sostituzione, la possibilità di esercitare “poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*» ([sentenza n. 468 del 1991](#)).

La necessità di ricorrere all'analogia viene meno definitivamente a seguito della riforma costituzionale disposta con la legge costituzionale n. 1 del 1999, “che ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.).

La mutata cornice costituzionale porta così la Corte a stabilire nella [sentenza n. 196 del 2003](#) che «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».

Il cammino della Corte nella definizione progressiva del parametro giunge così a conclusione. L'analogia non è più necessaria e, di conseguenza, per ogni assemblea legislativa, statale o regionale, si può invocare una disposizione costituzionale speculare e *ad hoc* (art. 61 per le Camere, l'art. 123 per i Consigli regionali). Questo passo argomentativo è fondamentale per capire quali conseguenze sanzionatorie saranno tratte dalla Corte. Infatti, se è vero che lo statuto della Regione Abruzzo, dispone che, «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale»; è altrettanto vero che la norma deputata alla regolazione non ne contiene i limiti. Ed allora dove li va a cercare la Corte? Innanzitutto li trova nelle disposizioni previste dagli altri Statuti che restringono «sia pure attraverso scelte linguistiche diversificate – i poteri consiliari ai soli adempimenti urgenti e indifferibili (si vedano gli artt. 27, settimo comma, dello statuto dell'Emilia-Romagna; 30 dello statuto della Lombardia; 29 dello statuto delle Marche; 44, terzo comma, dello statuto dell'Umbria)».

2. La ricognizione da parte della Corte costituzionale del lavoro svolto da altre regioni, tuttavia dimostra solamente la volontà di queste ultime di disciplinare la materia statuendone, in alcuni casi, anche i limiti. La Corte invece assume tale ricognizione come la prova definitiva del fatto che «la disposizione dello Statuto abruzzese di cui al terzo comma dell'art. 86 (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».

I limiti pertanto o sono previsti espressamente dallo Statuto ovvero devono comunque essere definiti altrove. Scrive la Corte: «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». I limiti sono dunque immanenti. Come è noto l'immanenza è un concetto filosofico metafisico che concerne l'essere nella sua essenza, un'entità che è principio e fine insieme, un'entità che non può avere una esistenza da questa separata. La chiave della decisione è tutta qui e da essa derivano tutte le conseguenze. Infatti ciò che è immanente rimane entro i propri limiti e non può andare oltre. In tale prospettiva la Corte ricorda che anche il riconoscimento dell'istituto della *prorogatio* per le assemblee regionali, è limitata. Essa infatti «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». Detto bilanciamento non consente deroghe e la conseguenza interpretativa appare gravida di ulteriori deduzioni. Se è vero, infatti, che «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”; appare altresì vero che un tale limite potrà essere applicato anche al Parlamento in regime di *prorogatio*. La sentenza in commento infatti considera l’istituto della *prorogatio* nell’ambito dei suoi limiti connaturali. “Limiti che, ove appunto 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”. Ma anche se inespresi i limiti sono automaticamente applicabili, altrimenti si sarebbe in contrasto “con la *ratio* dell’istituto della *prorogatio* come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni”. Sin qui la parte condivisibile del ragionamento della Corte, meno perspicua appare invece la parte finale della motivazione.

3. Se è vero che in regime di *prorogatio* i poteri legislativi sono affievoliti, ci si sarebbe dovuti aspettare un maggior sforzo argomentativo sulla mancanza del requisito della indifferibilità e dell’urgenza delle leggi impugnate. Alla Corte invece, sorprendentemente, non importa indagare il contenuto delle leggi impugnate, ma si accontenta di constatare che “le due leggi regionali oggetto del giudizio sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di *prorogatio*”. La Corte nulla aggiunge per dimostrare che il contenuto delle leggi in questione non è compatibile con il perimetro ristretto dall’affievolimento della rappresentanza politica. Ancor più sorprendente ed ambigua appare l’affermazione secondo cui “il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente; né dai lavori preparatori risulta che siano state adottate specifiche argomentazioni in tal senso”. Ad oggi infatti nessun organo costituzionale o perlomeno a rilevanza costituzionale, è tenuto ad elencare preventivamente il contenuto degli atti da considerare urgenti ed indifferibili, anche perché elencarli potrebbe farli ritenere, evidentemente, prevedibili. Così come potrebbe apparire inutile un elenco preventivo per atti dovuti ed in quanto tali, già identificati. In tal senso, la Corte avrebbe dovuto rafforzare la motivazione della immanente prescrittività dell’istituto nella casistica elaborata dalla prassi parlamentare. In essa emerge chiaramente che i disegni di legge approvabili in regime di *prorogatio* sono solamente quelli urgenti ed indifferibili, quali ad esempio il bilancio di previsione, ovvero quelli costituzionalmente necessari o dovuti¹.

Anche sul profilo del limite degli atti di “ordinaria amministrazione” sarebbe stato preferibile che la Corte esplicitasse i motivi di illegittimità costituzionale del contenuto delle leggi regionali ed invece, si legge una sola affermazione di carattere apodittico sul contenuto della legge senza che si dica alcunché sulla contrarietà delle due leggi ai limiti immanenti alla *prorogatio*². Vero è che nonostante la riserva di statuto sulla *prorogatio* anche le regioni più virtuose non hanno aggiunto molto alla specificazione dei poteri prorogati.³ Ne alcunché potranno aggiungere in virtù della configurazione unitaria dell’istituto che sembra destinata a riempire qualunque vuoto normativo lasciato dagli statuti⁴. In conclusione, può dirsi che l’istituto della *prorogatio* viene ricostruito per avere conseguenze normative

¹ In argomento A. Sperti, *Commento all’art. 61 della Costituzione*, in Bifulco-Celotto-Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

²“Sulla base di quanto in precedenza esposto in ordine all’interpretazione dell’art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo ed in considerazione del loro *contenuto*, le leggi regionali n. 14 e n. 17 del 2008 devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell’art. 86, terzo comma, dello statuto regionale in relazione all’art. 123 Cost”.

³ Cfr. sulla riserva di statuto A. Morrone, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003.

prescrittive. L'affermazione per cui ad una descrizione data segua necessariamente una correlata conseguenza comporta che un istituto inizialmente de-costituzionalizzato, venga in questo modo, ri-costituzionalizzato, lasciando così ben pochi spazi di autonomia alle regioni.

Forum di Quaderni Costituzionali



⁴ 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.

Costituzionali