

La *prorogatio* dei poteri nella risoluzione del Consiglio regionale dell'Umbria

di Juri Rosi *

In vista delle elezioni di marzo 2010 il Consiglio regionale umbro ha approvato una risoluzione con la quale si afferma che dopo la scadenza naturale dell'Assemblea “*i poteri del Consiglio regionale sono prorogati sino alla proclamazione di tutti i nuovi eletti solo per gli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali*” (Deliberazione n. 369 del 26 gennaio 2010).

Ad una prima lettura, la deliberazione consiliare parrebbe inutile e superflua, limitandosi a richiamare nelle premesse le norme statali e regionali che disciplinano la durata dell'Assemblea legislativa, (compreso l'aspetto della cessazione anticipata delle funzioni), per concludere con la ripetizione “quasi pedissequa” di quanto già affermato dallo Statuto regionale.

Tuttavia è interessante cercare di capire perché (e quali effetti ha avuto il fatto che) il legislatore abbia avvertito la necessità di chiarire – due mesi prima della scadenza naturale della legislatura - quale avrebbe dovuto essere il proprio ruolo nella fase immediatamente antecedente lo svolgimento delle elezioni. D'altronde non sembra realistico pensare che i membri dell'Assemblea legislativa non fossero sufficientemente sicuri dell'avvenuta abrogazione del famoso limite all'esercizio delle proprie prerogative nei quarantasei giorni antecedenti la data del voto (limite espressamente abrogato dallo stesso legislatore regionale solamente un mese prima).

Peraltro, mentre il nuovo Statuto umbro prevede che “successivamente alla data di scadenza naturale ... i poteri del Consiglio regionale uscente sono prorogati sino alla proclamazione dei nuovi eletti e durante tale periodo il Consiglio regionale provvede agli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali” (art. 44, co. 4), lo stesso Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dispone che i consiglieri regionali “... restano in carica fino alla proclamazione dei nuovi eletti” (art. 3).

La ragione di questa risoluzione sta invece nelle pieghe di una lettura sistematica della disciplina della *prorogatio* che consenta di sostanziare la formula statutaria, forse poco chiara nel punto in cui si esprime in termini di “*adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali*”.

A tal fine è utile risalire alla natura ed ai contenuti dell'istituto della *prorogatio* partendo da quanto accade in Parlamento. Le Camere sciolte o scadute sono prorogate fino alla riunione delle nuove; non si tratta di un prolungamento della durata dell'organo perché scadenza e scioglimento producono i propri effetti ed i parlamentari si spogliano della legittimazione alla carica. I poteri connessi alla carica possono essere esercitati fino all'insediamento dei nuovi titolari in virtù dell'istituto della *prorogatio*. Diverso è invece il caso della proroga della durata delle Camere in caso di guerra. In tale ipotesi si assiste ad una protrazione del termine ordinario quinquennale per effetto di una specifica legge (A.

Manzella, *Il Parlamento*, il Mulino, 2003, p. 164).

L'individuazione dei poteri esercitabili dalle Camere in regime di *prorogatio* deve essere intesa come proroga di quei poteri che siano compatibili con gli interessi e accadimenti che entrano in considerazione nella fase di scioglimento degli organi e che per ciò stesso diventano prevalenti (A. Manzella, *op. cit.*). Quella che viene comunemente definita attività di ordinaria amministrazione del Parlamento, esercitabile in regime di *prorogatio*, non può includere le funzioni di indirizzo politico ed il pieno esercizio della potestà legislativa (scelte che in tale fase ricadono nella disponibilità del corpo elettorale). Piuttosto, le Camere continuano a garantire l'esercizio delle funzioni di garanzia e di controllo verso gli altri poteri dell'ordinamento (atti di sindacato ispettivo, commissioni di vigilanza e, se necessarie, commissioni in sede politica).

Quanto alle regioni ordinarie, in vigore dell'originaria formulazione dell'articolo 122 della Costituzione, la legge statale che disciplinava il sistema elettorale stabiliva anche la durata degli organi elettivi (articolo 3 della legge n. 108/1968), con la precisazione che i consigli esercitavano le proprie funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per il loro rinnovo. Per effetto della modifica del testo costituzionale ad opera della L. Cost. n. 1/1999 la disciplina del sistema di elezione rientra nell'ambito della potestà legislativa delle singole regioni, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, competente anche in tema di durata degli organi elettivi. A tal ultimo proposito la legge n. 165/2004 ha confermato la durata in carica per cinque anni (estendendola a tutti gli organi elettivi), decorrenti dalla data di elezione dei singoli consigli, senza prevedere alcuna cessazione anticipata delle funzioni. Sulla decorrenza dell'abrogazione (tacita) di tale cessazione, tra le varie ipotesi, ha prevalso la tesi del momento dell'entrata in vigore dei nuovi statuti e leggi elettorali regionali; anche per la Corte costituzionale, in virtù dell'articolo 5, della L. Cost. n. 1/1999, fino a quella data continua ad applicarsi la legislazione statale (sent. n. 196/2003) e quindi ad operare la conclusione dell'esercizio dei poteri consiliari quarantasei giorni prima delle elezioni. Più esattamente, la Corte ha ritenuto che negli ultimi quarantacinque giorni di legislatura l'esercizio delle funzioni consiliari sia depotenziato e non impedito. Il presunto affievolimento del principio di rappresentatività nell'ultima fase della legislatura non può infatti comportare la paralisi dell'azione degli organi rappresentativi in scadenza. Proprio il carattere della diretta investitura popolare implica la garanzia delle attribuzioni costituzionalmente garantite "e, conseguentemente, la totale disponibilità ... delle prerogative ... spettanti ad esse" (Corte cost., sent. n. 468/1991). Infatti, se il principio di rappresentatività impedisce che i procedimenti legislativi non conclusi con l'approvazione consiliare nell'arco della legislatura possano in alcun modo vincolare i consigli delle successive legislature, comportando così l'effetto della decadenza, lo stesso principio deve essere contemperato con quello di continuità funzionale degli organi, per scongiurare indiscriminate paralisi (Corte cost., sent. n. 515/1995). Alla luce del mutato quadro costituzionale e del superamento della cessazione anticipata delle funzioni, il punto di equilibrio deve oggi privilegiare la continuità funzionale degli organi (A. Sterpa, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *federalismi.it*, n. 26/2009).

Il presunto affievolimento della rappresentatività o della fiducia negli eletti a ridosso della conclusione della legislatura sembra piuttosto una posizione di sfavore assunta dal legislatore nazionale nei confronti dei rappresentanti dei livelli ordinamentali infrastatali. Non a caso la stessa situazione si ripropone per i consigli degli enti locali i quali, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, possono adottare solo atti urgenti e improrogabili (art. 38, co. 5 TUEL). Occorre però considerare che la pariordinazione tra gli enti territoriali affermata dal nuovo art. 114 della Costituzione delinea “un nuovo modo d’essere del sistema delle autonomie” che li rende tutti equamente assoggettabili al principio della sovranità popolare (Corte cost., sent. n. 106/2002). Infatti, i diritti costituzionalmente garantiti esigono protezione e tutela indipendentemente “dal fatto che lo strumento apprestato dall’ordinamento giuridico per soddisfarli sia affidato alla competenza statale, piuttosto che a quella delle autonomie locali” (B. Fuoco, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari, durante il periodo elettorale, nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2005). Anche per tale ragione tra Assemblee elettive regionali e statali non è ravvisabile diversità di natura o funzioni (G. Zagrebelsky, Conferenza stampa del 2 aprile 2004 del Presidente della Corte cost.).

In questo quadro, in merito alla risoluzione del Consiglio regionale dell’Umbria, allo scopo di considerare non più vigente il limite della cessazione anticipata delle funzioni risulta del tutto superata la discussione circa la necessità di approvare semplicemente il nuovo Statuto (in vigenza della legge elettorale statale n. 108/1968 che reca il limite del 46° giorno) o anche la legge elettorale regionale priva della norma su tale limite. La recente legge umbra, infatti, non ha riprodotto la limitazione di cui alla disciplina statale (disponendone l’abrogazione espressa per effetto del recepimento e contestuale modificazione della legge n. 108/1968).

Acclarata la possibilità di esercitare le attribuzioni consiliari sino al momento del voto (magari in “armonia” con il quadro normativo che regola la fase pre-elettorale), il problema che ha mosso il legislatore regionale, dunque, riguardava esclusivamente l’ampiezza dei poteri esercitabili nel periodo inquadrabile tra la data delle elezioni e la proclamazione dei nuovi eletti (evento in coincidenza del quale i consiglieri uscenti cessano dalle proprie funzioni). A tal proposito la fonte normativa competente è da rinvenire esclusivamente negli statuti regionali, “come parte della forma di governo regionale: così come è la Costituzione ... che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari” (Corte cost., sent. n. 196/2003). Esclusa quindi la “semplice” fonte legislativa regionale ordinaria e non potendo venire in rilievo la competenza della fonte statale in tema di durata del mandato elettivo regionale poiché la *prorogatio* differisce dalla proroga dei poteri (artt. 60 e 61 della Costituzione), gli statuti regionali possono disciplinare l’istituto in questione purché “in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (Corte costituzionale, sent. n. 304/2002).

In relazione a tale fase, successiva allo svolgimento delle elezioni, la risoluzione non offre indicazioni sul novero delle prerogative esercitabili. Di certo non avrebbe potuto fornire elementi diversi da quanto era già stabilito nello Statuto ma, per sostanziare di una

qualche utilità la propria esistenza, era logico aspettarsi una presa di posizione, un passo in avanti, rispetto ad affermazioni già espresse da parte delle fonti normative costituzionalmente competenti. Infatti, la risoluzione è un atto del Consiglio diretto a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti (art. 100 del Regolamento interno). Al di là dell'idoneità o meno dello strumento adottato, la deliberazione avrebbe potuto esprimersi, magari a maglie larghe, sul novero degli atti eventualmente adottabili e sul tipo di attività esercitabile in relazione agli "adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali". La via poteva consistere nella ricognizione di esperienze consiliari pregresse, piuttosto che su prassi parlamentari.

In assenza dell'individuazione degli interventi compatibili con il regime di *prorogatio*, il tenore della formula statutaria prescelta deve sostanzialmente dell'esercizio delle attribuzioni relative alla costante prassi parlamentare evitando, nel caso si ricada in periodo di competizione elettorale, forme "di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori". I limiti connaturali alla *prorogatio* possono comunque essere individuati da leggi attuative degli Statuti regionali "o ... rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate" (Corte cost., sent. n. 68/2010). Si è ritenuto che prendendo una simile posizione la Corte abbia voluto applicare il limite della ordinaria amministrazione al regime della *prorogatio*, senza peraltro precisarne i confini, rimessi a prudenti valutazioni di carattere politico (D. Baldazzi, *L'annullamento delle leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale*, in questo forum).

La deliberazione consiliare, a ben vedere, riferisce la proroga dei poteri ad un lasso temporale che arriva fino alla proclamazione di tutti i nuovi eletti, aggiungendo la parola "tutti" rispetto a quanto previsto dallo Statuto. E' da ritenere che l'intenzione del legislatore regionale manifestata nella risoluzione fosse quella di individuare il momento in cui i tre uffici elettorali avessero provveduto a proclamare gli eletti nelle rispettive circoscrizioni (provinciali e regionale), nella supposizione che le distinte proclamazioni avessero registrassero una sostanziale coincidenza temporale. Ma per effetto del riesame di eventuali voti contestati e provvisoriamente non assegnati, la decisione degli uffici elettorali sull'assegnazione o meno di tali voti ai fini della proclamazione può registrare disallineamenti temporali anche significativi. Stando alla lettera della risoluzione, il regime di *prorogatio* dovrebbe protrarsi fino all'ultima proclamazione utile ai fini del completamento della composizione dell'Assemblea. Di fronte a tale ipotesi ci troveremmo in una situazione di sovrapposizione tra la quasi totalità dei nuovi eletti già proclamati (ed in teoria nel pieno delle proprie prerogative) e l'esercizio dei poteri in regime di *prorogatio* da parte dei componenti della precedente legislatura.

In ultima analisi, si potrebbe concludere non già per l'inutilità della risoluzione consiliare in commento, quanto per la sua potenziale "dannosità". Il legislatore regionale ha così complicato i termini di una questione che poteva essere più agevolmente affrontata con le regole già esistenti.

La risoluzione avrebbe potuto avere una qualche utilità qualora avesse fornito indicazioni sui poteri esercitabili prima del voto (ma sembra pacifico che questi siano da

considerare in buona sostanza pieni) e soprattutto qualora si fosse espressa sul contenuto degli atti adottabili in regime di *prorogatio* nel periodo successivo all'espletamento delle operazioni elettorali. Tutt'altra storia è invece la questione legata al valore vincolante o meno di un simile atto.

* Responsabile della Sezione "Istruttorie giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale". Processo Legislazione e Studi. Consiglio regionale dell'Umbria (email: rosi.juri@crumbria.it)