

La Corte costituzionale pone un altro “tassello” in materia di *prorogatio* dei Consigli regionali*

di Giovanna Perniciaro**
(4 luglio 2014)

La disciplina della *prorogatio* dei Consigli regionali – che già nella vigenza dell’originario Titolo V Cost. aveva sollevato alcuni dubbi interpretativi – è divenuta, a seguito della novella costituzionale del 1999, materia di competenza statutaria, in quanto attinente alla forma di governo: la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarirlo con la sentenza n. 196 del 2003, nella quale ha anche evidenziato che rimane, invece, nella disciplina della competenza statale il solo caso di scioglimento anticipato di tipo “sanzionatorio”, ex art. 126 Cost., primo comma. In seguito, la Corte è tornata sul tema della *prorogatio* delle assemblee regionali in un solo altro caso: con la sent. n. 68 del 2010 ha dichiarato illegittime due leggi approvate dal Consiglio della Regione Abruzzo, dopo le dimissioni del Presidente della Giunta (coinvolto in vicende giudiziarie), sebbene lo statuto regionale non “limitasse” i poteri degli organi durante il periodo di *prorogatio*. La decisione, dunque, da un lato, aveva ribadito la competenza del legislatore statutario, dall’altro, ne aveva circoscritto le scelte, partendo dal presupposto che una limitazione dei poteri del Consiglio regionale è “connaturale” all’istituto (a prescindere da una espressa indicazione statutaria in tal senso) (D. Coduti, *La prorogatio dei Consigli regionali: l’armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, www.issirfa.cnr.it, 2011).

La sentenza n. 181 del 2014 risulta, dunque, interessante, anzitutto perché la Corte torna su un tema poco affrontato (ancorché non privo di profili problematici), ma anche perché appare una decisione a tratti contraddittoria.

Il caso nasce dall’impugnativa, da parte del governo, di una legge regionale in materia di *attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all’estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali* – la cui rubrica è di per sé sintomatica dell’eterogeneità dei contenuti – approvata dal Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia il 21 marzo 2013, dopo che il 4 marzo il Presidente della Regione aveva fissato con decreto i comizi elettorali, per il 22-23 aprile 2013. Data di convocazione dei comizi che, per il vero, era già stata individuata da una precedente deliberazione della Giunta regionale, del 13 febbraio 2013.

A fronte di tali tempistiche, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l’intero testo della legge regionale, ritenendo violati «i principi generali dell’ordinamento in tema di *prorogatio*», parametri che però ad avviso della Corte non sono «pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quelle cui» la censura si riferisce (va, peraltro, aggiunto che l’impugnativa è riferita anche ad alcune specifiche disposizioni della legge regionale, che la Corte ha in parte dichiarato illegittime).

Per arrivare alla inammissibilità sul punto, la Corte muove da due presupposti. Anzitutto, chiarisce che il Consiglio regionale non si trovava in *prorogatio*, posto che tale istituto presuppone la scadenza, naturale o anticipata, dell’organo (e, nel caso di specie, il 21 marzo il mandato del Consiglio regionale friulano non si era ancora concluso). In secondo luogo, poiché né nello statuto, né nella legge statutaria della Regione Friuli-Venezia Giulia, che disciplina la forma di governo, è possibile rinvenire limiti ai poteri del Consiglio nella fase che ne precede la scadenza, la Corte non può ricavarli in via interpretativa (il riferimento è alla disciplina posta dall’art. 3, c.2, della l.n. 108 del 1968, che – come interpretata dalla Corte costituzionale – dispone che i Consigli regionali a partire dal 46° giorno antecedente la data delle elezioni dispongono di poteri attenuati. Sul punto, sentt.

* Scritto sottoposto a *referee*.

n. 468/1991 e n. 515/1995, su quest'ultima E. Gianfrancesco, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 2683 s.).

Fin qui la motivazione del Giudice delle leggi va, dunque, nella direzione di distinguere la fase della *prorogatio* "in senso stretto", nella quale una limitazione dei poteri del Consiglio è da ritenere "immanente", e la fase di "prescadenza", in cui (semberebbe) la Regione può scegliere se limitare o meno tali poteri.

L'impressione è, tuttavia, che la differenziazione appena richiamata sia utile "soltanto" al fine di dichiarare l'inammissibilità della questione.

La Corte sembra, infatti, contraddirsi in un passaggio immediatamente successivo (lasciando, peraltro, trasparire un rispetto più formale che non sostanziale dell'autonomia della Regione). Nell'ultima parte della motivazione dedicata alla *prorogatio*, il giudice costituzionale lancia infatti una sorta di "monito" al legislatore statutario regionale: l'assenza, nella legge statutaria, di una previsione in grado di assicurare che, «nell'immediata vicinanza al momento elettorale», il Consiglio non ponga in essere interventi legislativi che possano essere interpretati come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori è in contrasto con l'art. 12 dello statuto regionale, secondo cui la legge regionale che determina la forma di governo della Regione deve porsi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

A differenza della prima parte del ragionamento, la Corte torna a ricordare che l'istituto della *prorogatio* è necessario a coniugare il principio della rappresentatività politica del Consiglio regionale con quello della continuità funzionale dell'organo. Bilanciamento, quello appena richiamato, che porta a ritenere che anche «nell'immediata vicinanza al momento elettorale [...] il Consiglio regionale» deve limitarsi ad assumere «determinazioni del tutto urgenti o indispensabili [...], 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» (sent. 68/2010).

Un'attenuazione dei poteri del Consiglio è dunque necessaria anche nel periodo che precede le elezioni regionali (prima della scadenza). Per questo, dopo aver dichiarato inammissibile la questione, la Corte "invita" il legislatore regionale speciale a porre rimedio alla lacuna della legge statutaria.

Ma, se così è (e, dunque se la Regione non è libera di scegliere "se" limitare o meno i poteri del Consiglio), la Corte si sarebbe allora, forse, potuta spingere fino a esplicitare la dizione nella «immediata vicinanza elettorale», arrivando a sostenere che il *dies a quo* decorre dalla data di convocazione dei comizi (dai quali peraltro ha inizio, almeno formalmente, la campagna elettorale), come del resto avviene per le Camere (alla cui disciplina della *prorogatio* la Corte costituzionale si è in più occasioni richiamata).

Quella appena menzionata, invece, è solo una delle soluzioni prospettate dalla Corte, la quale non soltanto fa riferimento alla possibilità che la Regione individui «la soluzione normativa più idonea a salvaguardare» l'esigenza di assicurare una competizione elettorale libera, ma sembra lasciare spazio a discipline ulteriori rispetto a quella statutaria (del resto, già nella sent. 68/2010, la Corte aveva chiarito che i limiti "connaturali" alla *prorogatio* possono essere espressi nella disciplina statutaria, o eventualmente «tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente» rilevare «nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi»).

Vi è, poi, un altro aspetto della decisione, legato a quelli appena richiamati, che lascia perplessi. Se dunque, l'assemblea legislativa ha poteri limitati "in prossimità dell'appuntamento elettorale", sia durante la *prorogatio* sia prima della scadenza, perché riservare una disparità di trattamento alla legge statutaria e allo statuto ordinario?

Senza negare le differenze tra le due fonti (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, II ed., 2013, p. 237 s.), poco comprensibile risulta infatti il diverso atteggiamento della Corte a seconda che a non rispettare un principio «immanente» all'istituto della *prorogatio* (o della "pre-scadenza") sia lo statuto ordinario o la legge statutaria.

Nelle tre decisioni (sentt. 196/2003, 68/2010 e 181/2014), la Corte costituzionale non dubita che la *prorogatio* sia materia da disciplinare con fonti regionali. Tuttavia, nel caso dello statuto ordinario, privo dell'indicazione dei limiti che il Consiglio deve rispettare durante la *prorogatio*, la Corte lo "interpreta" nel rispetto dei precetti e dei principi «tutti ricavabili dalla Costituzione», e dichiara illegittime le leggi regionali approvate in regime di *prorogatio*. Nel caso della legge statutaria, invece, pur partendo di fatto dai medesimi presupposti, la Corte non "integra" la legge statutaria, ma si limita a "suggerire" al legislatore regionale speciale di intervenire.

Un ultimo cenno solo per evidenziare che l'individuazione del termine a partire dal quale (nel caso di scadenza naturale dell'organo) il Consiglio regionale ha poteri attenuati è pressoché assente nella maggior parte degli statuti. Circostanza, forse almeno in parte, da attribuire alla distribuzione, tra diverse fonti, di competenze in qualche modo intrecciate alla disciplina della *prorogatio*, e in particolare l'indizione delle elezioni, che, in quanto parte del procedimento elettorale, è adesso disciplinata dalle leggi elettorali regionali (almeno per le Regioni ordinarie, essendo invece la materia elettorale e la forma di governo entrambe affidate alla legge statutaria nelle Regioni speciali).

** Assegnista di ricerca di Istituzioni di Diritto pubblico – Università di Roma "LUISS"