

## **Serve ancora l'anticipata cessazione delle funzioni degli organi consiliari nelle regioni a statuto ordinario? \***

di Bruno E.G Fuoco \*\*

In un'altra riflessione fatta in questo Forum, abbiamo evidenziato che le regioni a statuto ordinario, non ancora dotate di un nuovo statuto e di una nuova legge elettorale, dovranno applicare il regime transitorio ex art.5 della legge costituzionale n.1/1999 e non potranno tener conto della legge n.165/2004. In ragione di ciò, i relativi Consigli regionali dovranno subire l'anticipato depotenziamento delle funzioni nei 45 giorni antecedenti la data delle elezioni, previsto dall'art.3, secondo comma della legge n.108/1968, parte integrante del regime transitorio ex art.5 della citata l. cost. n.1/1999. Secondo altra tesi, invece, già con i nuovi statuti, le regioni possono disciplinare la materia relativa ai poteri del Consiglio regionale.

Comunque sia, fino a quando le regioni non approvano la legge elettorale (prima tesi) o il nuovo statuto (seconda tesi) trova applicazione quanto previsto dalla legge n.108/1968, art.3, secondo comma.

Ciò premesso, potrebbe essere proficuo riflettere sulla ratio della limitazione anticipata dei poteri del Consiglio, non solo, perché questa, a nostro avviso, non appare più giustificabile con il nuovo assetto ordinamentale, ma anche perché può offrire l'occasione per svolgere ed eventualmente condividere alcune riflessioni.

L'anticipata compressione (45 giorni prima della scadenza naturale) delle funzioni dell'assemblea regionale, disposta non dalla carta costituzionale, come è noto, ma dalla citata legge n.108/1968, viene ricondotta ad una sorta di attenuazione o affievolimento della rappresentatività politica dell'organo in scadenza. In ragione di ciò, la prescrizione in esame potrebbe apparire quasi fisiologica e scontata.

In talune evenienze della vita istituzionale, effettivamente, le competenze dei titolari di un organo politico, subiscono modificazioni: per la flessione del rapporto fiduciario tra gli organi; per l'affievolimento della rappresentatività; per esigenze di continuità funzionale degli organi.

La ratio unitaria che accomuna le varie ipotesi di variazione della sfera di competenza di questi organi "è da rinvenirsi nel carattere rappresentativo dei loro titolari e nel condizionamento, di varia intensità, che esercitano su di essi altri detentori di potere politico. Così il governo, il Parlamento, il Presidente della Repubblica, debbono trovarsi in un rapporto di armonia e omogeneità rispettivamente con le due Camere, con il corpo elettorale, con la collettività nazionale; il carattere più libero della loro azione (rispetto a quello delle autorità amministrative e giurisdizionali) fa sì che l'attenuarsi o il venir meno della presunzione di rappresentatività o di fiducia incida profondamente sui loro poteri" (Elia, Sull'ordinaria amministrazione degli organi costituzionali in "Archivio giuridico" 1958, 89 ss.).

Ciò considerato, le limitazioni poste dalla legge n.108/1968 al Consiglio regionale ancora in carica, non rientrano, a nostro avviso, in esigenze riconducibili alla tutela del principio di rappresentatività, stante il carattere generalizzato della cessazione delle funzioni dell'organo politico in questione. Qui l'affievolimento della rappresentatività costituisce una *factio juris* dietro la quale si cela una visione di sfavor verso i rappresentanti delle comunità locali fondata, forse, sul sospetto che i consiglieri durante la campagna elettorale possano approfittare delle risorse pubbliche per motivi propagandistici.

Anche Gizzi, osservava che "I consiglieri cessano dalle loro funzioni 45 giorni prima della data delle elezioni e ciò verosimilmente allo scopo di impedire che nell'ultimo periodo di permanenza in carica i singoli consiglieri o il consiglio nel suo complesso promuovano leggi o provvedimenti per procacciarsi il favore degli elettori o siano comunque influenzati nell'esercizio delle loro funzioni dal clima elettorale. Se tale è la ratio ben può obiettarsi che essa non è stata tenuta presente per le regioni a statuto speciale" (Manuale di diritto regionale, 1985, 121 ss.).

Gizzi intendeva riferirsi alla legge costituzionale n. 1/1972 che aveva introdotto il regime della prorogatio nei Consigli delle regioni a statuto speciale. Dai lavori parlamentari (l. comm. Cam. del 26 marzo 1969) si evince questa motivazione a giustificazione della prorogatio per le regioni a statuto speciale: "allo scopo di non togliere nell'intervallo fra le legislature una possibilità di controllo e di azione alle assemblee". E' evidente che questa motivazione potrebbe

attagliarsi bene anche alle regioni a statuto ordinario.

Vi è, allora alla base della misura prevista per le regioni a statuto ordinario una "preoccupazione", o per essere meno malevoli, un giudizio negativo della "classe politica nazionale", nei confronti della "classe politica locale". Non si rinvergono, neanche sforzandosi, esigenze collegate al principio di rappresentatività o alla tutela dei diritti o dei bisogni dei cittadini (e, tra l'altro, è anche con questi diritti e bisogni che poi occorre fare i conti, in sede ermeneutica, stante il fine ultimo da cui trae origine la normazione).

E' certamente vero che l'affievolimento della rappresentatività conseguente al fatto che un organo politico è in scadenza, può, in alcuni casi, ridurre o paralizzare talune funzioni, al fine di tutelare meglio, e ciò, potrebbe apparentemente sembrare un paradosso, lo stesso principio di rappresentatività, inteso come principio astratto applicabile a tutela delle prerogative sia dell'organo elettivo uscente che di quello subentrante. In questo contesto si inseriscono alcune notorie limitazioni previste dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica.

Quando, però, il presunto affievolimento comporta la cessazione anticipata di tutte le funzioni di un organo in carica, invece, vi è una lesione, vera e propria, del principio di rappresentatività. Una conferma sostanziale di questa affermazione, a ben vedere, proviene dalla Corte costituzionale che ha così illustrato l'essenza di questo principio (sentenza n.468/1991): "il principio di rappresentatività, connaturato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti, comporta la piena garanzia della autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità da parte delle stesse, considerate nella particolare composizione propria di ciascuna legislatura, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Assemblee medesime e ai loro membri."

Non a caso, la Corte costituzionale ha sempre interpretato, smentendo così alcune posizioni dottrinarie, l'anticipata "cessazione delle funzioni consiliari", come una sorta di depotenziamento e di attenuazione, e non come un blocco totale delle funzioni dell'organo politico: "*I Consigli, abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente quello fissato per le elezioni, dispongono, comunque, dopo tale data e fino alla loro cessazione, di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga a quella degli organi legislativi in prorogatio* (sentenza n. 468 del 1991).

Allora, alla base della limitazione dei poteri del consiglio per le regioni a statuto ordinario, a nostro avviso, per come *ab origine* è stato congegnata dal legislatore, non vi è una esigenza intrinseca ad una diversa connotazione della rappresentatività, conseguente al fatto che l'organo è in scadenza; questa circostanza può portare ad incidere semmai su alcune competenze, ma non può portare alla paralisi dell'organo.

Per queste ragioni, la Corte ha trasformato "la cessazione delle funzioni" in "depotenziamento" delle stesse. Anche se la Corte ha motivato l'operazione interpretativa con le esigenze di continuità funzionale degli organi; esigenze queste ultime che, a ben vedere, dovrebbero entrare in azione alla scadenza dell'organo e non prima. Forse, questa per la Corte era l'unica strada per salvare la norma sul piano della legittimità costituzionale.

La Corte ha, inoltre, per inciso, smentito implicitamente anche la tesi di chi

(cfr. sentenza n. 415/1995) sosteneva che il termine di 45 giorni, posto dalla legge, fosse strettamente correlato ai termini del controllo (all'epoca) spettante al Governo, al fine di evitare che l'attività legislativa del Consiglio venisse a perfezionarsi dopo l'elezione del successivo organo rappresentativo.

Se, poi, volgiamo lo sguardo ad altri territori del nostro ordinamento giuridico, constatiamo (per le Camere, il testo costituzionale, fatta eccezione per limiti specifici, non solo non contempla l'anticipata cessazione delle funzioni, ma ne dispone la prorogatio dei poteri ai sensi degli articoli 61, secondo comma, e 77, secondo comma) che soltanto i Consigli degli enti locali subiscono la sorte dei Consigli regionali, ovvero la *reductio potestatis* nelle more della competizione elettorale.

L'articolo 38, quinto comma, del T.U.E.L. recita: "I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili". Ancor prima del T.U.E.L., l'art. 8 del testo unico delle leggi elettorali (approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) disponeva che i Comuni esercitano le loro funzioni fino al 46 giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione. Per inciso osserviamo che la materia de qua, diversamente da quanto previsto per le regioni, non rientra nella disponibilità

degli enti locali in quanto deve essere ricondotta alla competenza statale in tema di "organi di governo", prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. L'art.38 del Tuel pare confermato anche pro futuro, secondo quanto si evince dalla relazione predisposta dal Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n.131.

Proviamo adesso ad osservare la questione da un altro profilo istituzionale connesso alle finalità della Pubblica amministrazione. La missione affidata alla Pa dall'art. 3, 2 comma, e dall'art.118, u.c. della Costituzione, richiede che i *rappresentanti in carica degli organi* eletti dai cittadini facciano quanto più possibile la loro parte, *per tutta la durata del loro mandato*, e che la Pa non interrompa mai le sue funzioni di amministrazione attiva, di indirizzo politico e di sostegno per le iniziative dei cittadini anche nell'ottica della sussidiarietà orizzontale (fatta eccezione per la diversa connotazione che deve acquisire l'esercizio dell'indirizzo politico nella fase compresa tra la scadenza del mandato e il rinnovo degli organi).

Invece, nelle more dello svolgimento della campagna elettorale, il cittadino per molti mesi vedrà le sue legittime aspettative, la sua progettualità connessa ad eventuali iniziative, come sospese in un limbo istituzionale dal quale queste potranno uscire alla luce, solo con l'avvenuta cessazione dei regimi variamente denominati "di ordinaria amministrazione", del "disbrigo degli affari correnti", oppure, "degli atti indifferibili ed urgenti". Regimi questi ove gli interessi dei cittadini, nella sostanza, hanno poco spazio.

Occorre, forse, tener conto anche del buon senso da cui traiamo il concetto che il consigliere poco etico, quello prefigurato e temuto dal legislatore, non attende gli ultimi 45 giorni per compiere eventuali scorrettezze, quando ha circa cinque anni a disposizione per realizzarle.

La riflessione finale ci porta a ritenere che dovrebbe essere un dovere del legislatore quello di ridurre quanto più possibile i vuoti istituzionali e garantire la massima continuità, non solo dei meri apparati burocratici, ma anche delle funzioni svolte.

In tale contesto, occorrerebbe considerare gli organi deliberativi degli Enti locali e delle Regioni con un rispetto non dissimile da quello che normalmente tutti sentono verso il Parlamento. Ma non tanto per una forma di ossequio verso coloro che ricoprono le cariche elettive, quanto per i cittadini, i diritti dei quali non appaiono declinabili in via decrescente a seconda dell'Ente del quale fa parte l'organo deliberativo preposto a fornire regole e soluzioni (art.114 cost).

Non vi è più, *in generale*, "una ipotetica differenza di 'natura' o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali - espressione entrambe della sovranità popolare (cfr.sentenza n.106 del 2002) - che precluda di per sé l'estensione alle seconde di norme e principi validi per le prime (Conferenza stampa del 2 aprile 2004 - Presidente della Corte costituzionale, Gustavo Zagrebelsky).

Per le ragioni esposte, sarebbe auspicabile la fine del depotenziamento anticipato delle funzioni consiliari, sia nelle regioni a statuto ordinario che negli enti locali.

\* Le opinioni qui espresse non impegnano l'amministrazione di appartenenza dello scrivente

\*\* Bruno E.G.Fuoco - Responsabile sezione "*Studi e consulenza giuridica*"- Regione dell'Umbria - **bfuoco@regione.umbria.it**