

## Prescadenza e *prorogatio* del Consiglio regionale

di Fabio Corvaja \*  
(13 marzo 2015)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2014)

1. La Corte costituzionale torna sui limiti che la funzione legislativa incontra quando il Consiglio regionale si trova in fase di rinnovo, e coglie l'occasione per precisare punti rilevanti anche in relazione all'assetto delle fonti di disciplina della materia e al bilanciamento tra le esigenze della continuità e quelle della libera competizione elettorale. L'occasione è offerta da un ricorso del Governo contro la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, recante “Disposizioni urgenti 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”. Tale legge era stata approvata dal Consiglio regionale il 21 marzo 2013, in prossimità delle elezioni regionali, che si sono tenute il 21 e il 22 aprile 2013.

1.1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, in via principale, censurava la legge nel suo complesso, lamentando che l'atto legislativo fosse stato adottato dal Consiglio regionale “in carenza di potere” e in violazione dei “principi fondamentali dell'ordinamento in materia di *prorogatio*”.

Secondo il ricorso, infatti, la legge sarebbe stata deliberata in difetto dei presupposti di urgenza e indifferibilità che condizionerebbero l'attivazione della funzione legislativa nel periodo pre-elettorale. La carenza dei presupposti, stando alla prospettazione del ricorrente, era comprovata dal contenuto estremamente eterogeneo dell'atto legislativo (già dichiarato dal titolo *omnibus*)<sup>1</sup>; dal ricorrere di diverse disposizioni che si limitavano a prevedere contributi; dalla presenza di norme di carattere ordinamentale, delle quali non si poteva ammettere il carattere urgente; dalla carenza di ogni motivazione dell'atto, assente anche dal preambolo.

Il ricorso deduceva poi il contrasto con gli artt. 12 e 14, della legge costituzionale n.1 del 1963, recante lo statuto speciale, nonché con gli artt. 1 e 2 della legge statutaria sulla forma di governo (l.r. Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17), questi ultimi invocati quali norme interposte.

1.2. La Corte, nel dichiarare inammissibili queste censure, osserva che non è pertinente il richiamo ai principi valevoli per la *prorogatio* delle assemblee legislative.

La legge regionale n. 5 del 2013, infatti, era stata approvata prima del termine del mandato consiliare, mandato che l'art. 14 dello statuto di autonomia fissa in cinque anni, decorrenti dalla data delle elezioni regionali (che si erano svolte il 13-14 aprile 2008). Per contro, l'istituto della *prorogatio* presuppone l'avvenuta scadenza, naturale o anticipata, del mandato: “prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*”.

<sup>1</sup> Il Governo denunciava come vizio invalidante l'intero atto anche l'eterogeneità del contenuto della legge. Secondo il ricorrente, tale modo di legiferare contrastava con quanto previsto nel “Manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” predisposto dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, e rendeva difficile l'impugnazione della legge, con violazione del principio di leale collaborazione. Anche tale doglianza, al pari dell'altra questione sollevata sull'intera legge, è dichiarata inammissibile. La sentenza, invece, accoglie talune delle censure appuntate, in via subordinate, su singole disposizioni.

La sentenza esclude altresì che siano utilizzabili i principi in materia di *prescadenza* dell'organo nella fase immediatamente precedente il suo rinnovo.

Tale istituto, che la Corte tiene distinto dalla *prorogatio*, era previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 3, secondo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). La disposizione – osserva la sentenza – conserva efficacia per tali Regioni, fino a che non sia stata sostituita dagli statuti regionali, divenuti competenti sul punto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999.

La Corte rileva però che l'ordinamento del Friuli-Venezia Giulia non sancisce la prescadenza del Consiglio regionale, dal momento che l'art. 14 dello statuto speciale si limita a disciplinare le scansioni temporali del procedimento elettorale, prevedendo, in particolare, che le elezioni debbano tenersi a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio decorrente dalla precedente votazione, e che il decreto di indizione delle elezioni debba essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione. La disposizione statutaria, invece, non detta limitazioni in ordine ai poteri del Consiglio nella fase pre-elettorale. Né detti limiti possono essere ricavati in via interpretativa, dal momento che nemmeno la legge regionale sulla forma di governo regola la prescadenza dell'organo.

A questo punto la Corte costituzionale sente però la necessità di avvertire, in forma di *obiter dictum*, che l'assenza di ogni disciplina limitativa dei poteri dell'assemblea legislativa nel periodo elettorale è disarmonica rispetto ad una delle esigenze cui risponde – secondo la sentenza n. 68 del 2010 - l'istituto della *prorogatio*, vale a dire quella di assicurare una competizione libera e trasparente, inibendo gli interventi legislativi che possano essere interpretati come una *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.

Secondo la Corte, tale esigenza, che giustifica la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio regionale dopo lo scioglimento e quindi in regime di *prorogatio*, si pone parimenti allorché il mandato del Consiglio, dopo il decreto di indizione delle elezioni, non sia formalmente terminato. È però riservata alla legge statutaria, approvata ai sensi dell'art. 12 dello statuto speciale, l'individuazione della soluzione normativa più idonea a salvaguardare tale esigenza. La sentenza indica come possibili meccanismi idonei a tale scopo o una norma analoga a quella dell'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968; o la previsione secondo cui il decreto di indizione delle elezioni sancisce, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica, determinando applicazione del regime di *prorogatio*; oppure una non meglio descritta "altra regolamentazione adeguata allo scopo". Rimane però fermo, secondo il giudice costituzionale, che la mancanza di ogni disciplina sul punto e la conseguente assenza di limiti ai poteri del Consiglio regionale in prossimità della votazione possono dar luogo alla violazione del vincolo di armonizzazione con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico, gravante sulla legge rinforzata che regola la forma di governo.

2. La risoluzione del caso appare a chi scrive per molti versi condivisibile, sia nell'esito (e dunque nel dispositivo di inammissibilità), sia nell'apparato argomentativo, mentre suscita qualche perplessità la digressione compiuta nell'*obiter*.

È apprezzabile, anzitutto, che la Corte abbia respinto la tentazione di ricavare una regola limitativa della *potestas* del Consiglio in fase di rinnovo direttamente dalle disposizioni dello statuto regionale interpretate alla luce di altri materiali normativi.

Tale strada era stata suggerita dall'Avvocatura dello Stato.

Il ricorso, invero, dava atto che le norme statutarie non fissano il *dies a quo* di una *deminutio potestatis* del Consiglio in prescadenza, né delimitano concretamente le funzioni consiliari nel periodo pre-elettorale. Tuttavia, ravvisata la necessità di enucleare comunque

dei principi di ordine generale sul punto, l'Avvocatura erariale riteneva di poter coglierli nelle scansioni temporali di cui all'art. 14, secondo e terzo comma, dello statuto regionale, e in particolare nella previsione secondo cui il decreto di indizione delle elezioni deve essere adottato almeno quarantacinque giorni prima delle elezioni. Secondo il ricorrente, tali precetti andavano letti alla luce di quanto prescrive il già citato art. 3 della legge n. 108 del 1968 o di quanto dice la legislazione statutaria di altre Regioni speciali od ordinarie, che analogamente sancisce la prescadenza del Consiglio o limita i poteri dell'assemblea a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedenti alle elezioni<sup>2</sup>. Alternativamente, sempre secondo la prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, poteva essere considerata la previsione di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 268 del 2000, recante il Testo unico sugli enti locali, che regola la prescadenza dei consigli comunali e provinciali a far data dalla pubblicazione decreto di convocazione dei comizi elettorali.

Il ricorso, pur avvedendosi della pluralità di opzioni possibili quanto alla individuazione del *dies a quo* della asserita riduzione dei poteri del Consiglio, ritiene irrilevante una presa di posizione sul punto, in ragione di una sorta di prova di resistenza. Infatti, quale che sia la soluzione da preferire, la legge regionale risultava - in tesi - comunque viziata, perché approvata sia dopo il decreto di indizione delle elezioni regionali (datato 4 marzo 2014)<sup>3</sup>, sia dopo il quarantacinquesimo giorno antecedente le elezioni.

Il giudice costituzionale, invece di assecondare questo approccio "sostanzialista" che pretenderebbe di fare applicazione diretta di un principio di carattere generale (quello della diminuzione delle potestà del Consiglio nella fase elettorale) anche quando questo consente concretizzazioni diverse, mantiene ferma l'esigenza di lasciare alla Regione la scelta della disciplina che dia attuazione, mediante la fonte competente, al principio richiamato.

Tale esito non era del tutto scontato, se solo si rammenta la recente sentenza n. 35 del 2014, in tema di numero massimo di consiglieri regionali. Quella pronuncia, resa all'esito della impugnazione governativa della revisione statutaria approvata dal Consiglio regionale della Calabria, innesta sulla delibera legislativa statutaria, mediante un dispositivo sostitutivo, un diverso precetto<sup>4</sup>, stabilendo che il numero di consiglieri che compongono il Consiglio regionale calabrese sia determinato in trenta, anziché in quaranta, e che il numero massimo di assessori sia non superiore a sei, anziché non superiore ad otto: ciò in pretesa applicazione diretta di parametri massimi di cui all'art. 14, comma 1, lett. a) e b), del d.-l. 13 agosto 2014, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#). Tali parametri, accreditati come norme di coordinamento della finanza pubblica, fissano però soglie massime e si rivolgono al legislatore statutario<sup>5</sup>; inoltre, essi vedevano la propria effettività presidiata da specifici meccanismi, diversi dalla diretta applicabilità<sup>6</sup>, sicché la pronuncia sostitutiva appare ingiustificata anche in una logica di "sanzione".

Mostrando maggior rispetto per l'autonomia statutaria, nella sentenza n. 181 del 2014 la Corte rileva, invece, che in assenza di una intermediazione ad opera della legge statutaria

2 Il ricorso cita la l'art. 9 della l.r. (statutaria) Valle d'Aosta 27 agosto 2007, n. 27, e l'art. 29 dello statuto della Regione Marche, che in caso di scadenza naturale della legislatura limitano le funzioni della assemblea legislativa, a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni, alla adozione degli atti urgenti ed indifferibili.

3 Decreto del Presidente della Giunta regionale 4 marzo 2013, n. 38, in BUR del 6 marzo 2013, n. 10 – supplemento ordinario n. 10.

4 In senso fortemente critico con la decisione si vedano le condivisibili osservazioni di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in questa *Rivista*, 2014, 828 s.

5 Come del resto aveva riconosciuto del resto la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 198 del 2012.

6 Mediante le sanzioni previste dallo stesso art. 14 del d.-l. n. 138 del 2011 e dell'art. 2 del d.-l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Per quanto riguarda il numero dei Consiglieri regionali, l'art. 2, comma 3, del d.-l. n. 174 del 2012 aveva poi previsto che qualora all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale la Regione non avesse ancora provveduto all'adeguamento statutario le elezioni fossero indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto dal d.-l. n. 138 del 2011.

il principio della *deminutio potestatis* in prossimità delle elezioni, pur cogente, rimane un principio non autopplicativo, in quanto suscettibile di essere attuato con modalità diverse. Ciò ha per conseguenza che il principio non può essere giocato direttamente contro la legge regionale nemmeno nei termini di un principio generale dell'ordinamento. Peraltro, una ricostruzione del vizio lamentato dal ricorso nei termini di una violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento avrebbe messo il giudice costituzionale in una difficile alternativa. Infatti, o si sarebbe dovuto ammettere che detto limite continua a vigere per tutte le potestà legislative regionali, comprese quelle regolate dal Titolo V novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, e dunque che è limite capace di invalidare le norme legislative indipendentemente dalla materia su cui intervengono; ma l'ipotesi di una generalizzata permanenza del limite dei principi dell'ordinamento male si armonizza con l'esplicitazione dei limiti verticali contenuta nell'art.117, primo comma, Cost. Oppure la Corte avrebbe dovuto procedere ad un esame partito delle diverse norme contenute nella legge regionale, al fine di individuare se esse siano ascrivibili alla vecchie potestà delle Regioni speciali, per le quali il limite dei principi generali dell'ordinamento appare tuttora condizionante, o alle nuove, per le quali esso non vale più. Ma anche tale conclusione appare poco accettabile, essendo incongruo che un principio quale la prescadenza incida differenzialmente a seconda del titolo competenziale al quale sono riferibili le diverse norme.

In ogni caso, il ricorso del Governo non sembrava nemmeno indicare questa strada, ipotizzando piuttosto un vizio dei presupposti soggettivi della legge, impropriamente descritto nei termini di una carenza di potere<sup>7</sup>; ed è di per sé dubbio che principi di tal fatta, per quanto effettivamente generali, possano integrare il limite dei principi generali dell'ordinamento, che dovrebbe pur sempre rimanere un limite che riguarda una disciplina materiale del settore e non la conformazione del potere dell'organo legislativo.

3. Passando dal piano della tecnica decisoria a quello del merito, il primo punto di rilievo è quello relativo alla affermazione di una competenza statutaria in punto di disciplina della eventuale prescadenza.

Nel caso specifico del Friuli-Venezia Giulia non potevano esserci dubbi in proposito, dal momento che la durata della legislatura è fissata direttamente dallo statuto speciale (art. 14, primo comma) e che la stessa *prorogatio* del Consiglio regionale è prevista da una legge costituzionale (art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1972)<sup>8</sup>: sicché l'unica fonte che poteva venire in rilievo per l'integrazione della disciplina di rango costituzionale – nel rispetto di tali specifici vincoli – non poteva essere che la legge statutaria sulla forma di governo, prevista dall'art. 12 dello statuto speciale.

Piuttosto, il valore di questa parte della sentenza va apprezzato con riferimento alle Regioni ordinarie, cui peraltro è testualmente riferito il ragionamento della Corte. In proposito, infatti, si sarebbe potuto almeno astrattamente ritenere che la disciplina della prescadenza fosse ascrivibile alla competenza statale in materia di durata degli organi elettivi, prevista dall'art. 122, primo comma, Cost. Correttamente, invece, la Corte colloca

7 P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere come limite alla funzione legislativa*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, vol. I, 485.

8 L'art. 4 della legge cost. 23 febbraio 1972, recante "Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia", stabilisce infatti che fino a quando non sia riunita la nuova Assemblea regionale siciliana e non siano riuniti i nuovi Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, "sono prorogati i poteri, rispettivamente, della precedente Assemblea e dei precedenti Consigli regionali". È ora prevalente l'opinione che la disposizione, pur non entrata nei testi degli statuti speciali, non abbia un contenuto meramente contingente e concreto, ma che vada intesa "come se dettasse una disciplina di valore permanente, modificativa ad ogni effetto degli originari Statuti speciali" (così L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII edizione, Padova 2000, 305, nota 17; in termini simili T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, nuova ed., Milano 1981, 80 s.). Tale posizione è accolta anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 2010.

tale disciplina nella materia statutaria e tale soluzione è da approvare, dal momento che è coerente con la riconduzione della *prorogatio* alla “forma di governo”<sup>9</sup> e con la parziale fungibilità dei due istituti (prescadenza e *prorogatio*).

4. In secondo luogo, la Corte risolve la questione interpretativa relativa alla vigenza dell’art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968<sup>10</sup>.

Stando alla sentenza, tale disposizione mantiene efficacia per le Regioni a statuto ordinario che ancora non si sono dotate, nel proprio statuto, di una disciplina in merito.

Questa affermazione, che ribadisce quanto il giudice delle leggi aveva affermato nella sentenza n. 196 del 2003<sup>11</sup>, richiede però delle precisazioni.

Anzitutto, dal *dictum* ricaviamo che secondo la Corte la disposizione non è stata abrogata, per nuova disciplina della materia, dall’art. 5 della legge n. 165 del 2004, norma che nel confermare la durata della legislatura regionale in cinque anni non ha riprodotto il disposto sulla prescadenza.

A tale silenzio, tuttavia, non è corretto attribuire il significato di una volontà abrogativa. La mancanza di una disposizione sulla eventuale prescadenza o sulla *prorogatio* risponde, piuttosto, alla volontà di rispettare la sfera di autonomia statutaria, o almeno va ricostruita in tali termini<sup>12</sup>. Pertanto, va riconosciuto che l’art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968 ha continuato a vigere in forza del principio di continuità.

La seconda osservazione è che la norma sulla prescadenza in talune Regioni era stata abrogata già prima dell’entrata in vigore dei nuovi statuti, tramite leggi regionali che, modificando la legge elettorale statale, avevano dichiarato inapplicabile l’art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968<sup>13</sup>.

Il terzo rilievo riguarda il fatto che in seguito alla quasi completa chiusura della seconda stagione statutaria l’art. 3 della legge n. 108 del 1968 conserva la sua funzione di diritto transitorio soltanto con riferimento alla Regione Basilicata, l’unica che non si è ancora dotata di un nuovo statuto<sup>14</sup>.

---

9 In tal senso la sentenza n. 196 del 2003, annotata da A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in questa *Rivista* 2003, 1269 ss. Peraltro, la competenza statutaria sul punto risulta parzialmente relativizzata nella sentenza n. 68 del 2010. Tale pronuncia, a proposito dei limiti (“naturali”) alle funzioni del Consiglio in regime di *prorogatio*, precisa che ove essi non siano “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”.

10 A tale problema sono dedicate le considerazioni di B. E. G. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari, durante il periodo elettorale, nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Istit. fed.* 2005, 305 ss.

11 Tale sentenza, infatti, rileva che “allo stato della legislazione statale (tuttora applicabile fino all’esercizio delle nuove competenze statutarie e legislative regionali), i Consigli regionali conservano i loro poteri solo fino alla scadenza”.

12 Così già M. OLIVETTI, *L’attuazione delle norme costituzionale in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1, 18.

13 In tal senso si veda l’art. 17, comma 4, della l.r. Toscana n. 74 del 2004 e l’art. 3 della legge regionale Abruzzo n. 1 del 2002, il secondo dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 196 del 2003, per violazione della riserva di statuto. Successivamente all’entrata in vigore dello statuto, hanno provveduto in tal senso anche la legge regionale Lazio 13 gennaio 2005, n. 5, e la legge regionale Puglia 28 gennaio 2005, n. 5, all’art. 5. Per qualche considerazione su questi interventi legislativi si veda B. E. G. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 328.

14 Tale Regione si era dotata di una propria legge elettorale (l.r. 19 gennaio 2010, n. 3) e ciò avrebbe potuto essere sufficiente, sul piano della efficacia, ad escludere l’applicabilità della legge elettorale statale e dunque anche dell’art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968. Tuttavia, con sentenza n. 45 del 2011 la Corte ha dichiarato illegittima tale legge regionale, salvo che per aspetti di mero dettaglio, per violazione dell’art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, che irrigidendo in via transitoria la disciplina elettorale statale non consente al legislatore regionale interventi sostanziali su di essa prima della adozione del nuovo statuto (in tale senso già Corte cost., sent. n. 196 del 2003 e 4 del 2005). Pertanto, dopo la sentenza n. 45 del 2011, si può ritenere rioperante l’istituto della prescadenza ex art. 3 della legge n. 108 del 1968.

L'ultima osservazione è che, guardando ai contenuti degli statuti di seconda generazione, si nota che essi – con l'eccezione dello statuto della Regione Marche<sup>15</sup>, del Molise<sup>16</sup> e della Emilia-Romagna<sup>17</sup> - hanno previsto la *prorogatio* ma non la prescadenza (e solitamente senza prescrivere limitazioni particolari a carico delle funzioni consiliari dopo lo scioglimento)<sup>18</sup>. Ora, tale silenzio comporta – trattandosi questa volta di una disciplina esaustiva, perché dettata dalla fonte competente – che nelle Regioni che si sono dotate di un nuovo statuto (con le eccezioni viste sopra<sup>19</sup>) il meccanismo della prescadenza non opera, esattamente come esso non opera in Friuli-Venezia Giulia, dove la legge statutaria si è limitata a prevedere la *prorogatio*. In altri termini, il principio di continuità non può essere invocato in tali ipotesi, perché l'efficacia della legge statale è paralizzata da una nuova regolazione regionale della materia, indipendentemente dal fatto che l'ordinamento regionale recepisca l'istituto<sup>20</sup>.

---

15 L'art. 29, comma 2, della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, recante lo statuto delle Marche stabilisce che il Consiglio - Assemblea legislativa esercita poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura ovvero a partire dal verificarsi di una causa di scioglimento funzionale.

16 Lo statuto del Molise, approvato con l.r. 18 aprile 2014, n. 10, stabilisce all'art. 14 che i poteri del Consiglio regionale, decorso il quarantaseiesimo giorno antecedente alla sua scadenza, sono limitati agli affari urgenti e indifferibili e che alla scadenza naturale della legislatura e nei casi di scioglimento anticipato non previsti dall'art. 126, primo comma Cost., i medesimi poteri sono prorogati sino alla prima riunione del nuovo Consiglio.

17 Lo statuto dell'Emilia-Romagna prevede che in caso di scadenza naturale della legislatura le funzioni della assemblea legislative sono limitate agli adempimenti urgenti ed improrogabili a partire dalla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali.

18 Vedasi, ad esempio, l'art. 30, comma 1, lett. a) e comma 2, dello statuto della Lombardia, che prevede la proroga delle funzioni consiliari fino alla prima seduta del nuovo Consiglio, limitatamente al compimento degli atti urgenti ed indifferibili, e ciò sia nel caso di scioglimento anticipato, sia in caso di fine naturale della legislatura (su tale disciplina cfr. F. SEMERARO, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di Q. CAMERLENGO, L. VIOLINI, Torino 2014, 33 s.). In senso simile dispone l'art. 86, comma 3, dello statuto Abruzzo (modificato per questa parte dall'art. 10, comma 1, della legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1), a mente del quale in caso di scioglimento anticipato o di scadenza naturale le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel regolamento interno, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente 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. E analogamente stabilisce l'art. 44, comma 4, dello statuto dell'Umbria, di cui alla legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, che autorizza il Consiglio agli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali. In altre Regioni, invece, la previsione della *prorogatio* non è accompagnata dalla statuizione di limiti espressi alle funzioni consiliari. Così, l'art. 18, comma 2, dello statuto della Calabria (l.r. 19 ottobre 2014, n. 25) e l'art. 24 dello statuto della Puglia, stabiliscono la *prorogatio* fino alla proclamazione degli eletti. L'art. 1 dello statuto del Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1) e l'art. 7 dello statuto della Toscana prevedono rispettivamente, che i consiglieri regionali rimangano in carica fino all'insediamento del nuovo Consiglio ovvero fino alla prima seduta del Consiglio della legislatura successiva. L'art. 25 dello statuto della Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1) stabilisce che fino all'insediamento della nuova assemblea legislativa sono prorogati i poteri della precedente; l'art. 25 dello statuto del Piemonte (legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1) proroga i poteri dell'assemblea legislativa fino a che il nuovo consiglio non si sia riunito. Articolata è la disciplina statutaria vigente in Campania, ove lo statuto (l.r. 28 maggio 2009, n. 6), dopo aver previsto all'art. 28 che i consiglieri rimangano in carica fino all'insediamento del nuovo Consiglio, limita i poteri dell'assemblea all'ordinaria amministrazione per il solo caso di scioglimento funzionale (così l'art. 46, commi 7 e 8). Analogamente dispongono gli artt. 30 e 55 dello statuto del Veneto (legge statutaria 17 aprile 2012, n.1), su cui cfr. S. TROILO, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, a cura di P. CAVALERI, P. GIANFRANCESCO, Torino, 2013, 121 s. Anche nelle Regioni in cui le norme statutarie prevedono la *prorogatio* senza esplicitare eventuali limiti l'esistenza di limitazioni connaturate con l'istituto è generalmente ammessa in letteratura, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 2010: così E. ALBANESE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. COSTANZO, Torino 2011, 115 s. (con riferimento all'art. 25 dello statuto della Liguria).

19 E dunque con l'eccezione di Marche, Molise ed Emilia-Romagna, alle quali va aggiunta una Regione a statuto speciale, la Valle d'Aosta, che come si è già ricordato ha recepito la prescadenza nell'art. 9 della legge regionale (statutaria) 7 agosto 2007, n. 21.

Questa ricognizione della legislazione non sembra priva di ricadute anche sul piano dei principi, perché appare difficile attribuire oggi valenza generale ad un istituto che è stato superato da quasi tutte le Regioni ordinarie e che, nella legge statale, rimane attivo soltanto per una sola Regione. Ne consegue che anche l'accreditamento dell'istituto nei termini di un principio generale dell'ordinamento, che traspare dalla sentenza in esame, risulta problematico, a meno di non attribuire rilevanza sistematica – e a questo punto decisiva – alle norme sulla prescadenza dei consigli contenute nel Testo unico sugli enti locali, all'art. 38. Ma tale uso della legislazione sugli enti locali sembra improprio, se si tiene conto che la diversità tra enti locali e Regioni, e soprattutto tra gli organi assembleari dei primi e delle seconde, rende difficile ogni comparazione analogica<sup>21</sup>.

Lo spunto critico svolto sopra non è agevolmente superabile nemmeno attribuendo al principio un contenuto diverso e più ampio, come del resto sembra fare la Corte; la quale ricostruisce il principio nel senso di una necessaria *deminutio* delle potestà dell'assemblea legislativa in prossimità delle elezioni; *deminutio* diversamente articolabile non in relazione al *quantum* delle funzioni esercitabili, bensì con riferimento ai meccanismi di attivazione.

Il problema è però che nella generalità degli ordinamenti regionali parrebbe mancare, oltre che una norma sulla prescadenza, anche quel meccanismo alternativo che assicura lo stesso risultato, vale a dire una norma (o anche una prassi) che renda contestuale alla convocazione dei comizi elettorali lo scioglimento del Consiglio regionale, in modo che all'appuntamento elettorale il Consiglio arrivi in regime di *prorogatio*.

Pertanto, se si vuole mantenere ferma l'impostazione della sentenza bisognerebbe ambientare il vincolo a prevedere la *deminutio potestatis* del Consiglio non tanto in un principio generale dell'ordinamento giuridico, quanto nell'armonia con la Costituzione.

Una tale qualificazione del vincolo in esame non risulta particolarmente difficile. Nel recuperare lo "spirito" dell'art. 61 Cost.<sup>22</sup> è infatti possibile tenere conto della prassi costituzionale per cui il decreto di indizione delle elezioni della Camera e del Senato, anche quando la legislatura volge al suo termine naturale, è preceduto dal decreto di scioglimento delle Camere, così che il procedimento elettorale si sviluppa in regime di *prorogatio*.

Ricondurre la necessaria limitazione dei poteri del Consiglio regionale nel periodo elettorale all'imperativo di armonia con la Costituzione, anziché ad un principio generale dell'ordinamento, avrebbe poi il vantaggio di rendere tale esigenze vincolante anche per le Regioni ordinarie<sup>23</sup>, i cui statuti hanno come parametro di armonizzazione soltanto la

---

20 Questo sembra il modo esatto di intendere il principio di continuità, guardando cioè alla avvenuta disciplina della materia da parte della fonte divenuta competente, e non invece parcellizzando il confronto su singole norme o su singoli istituti. Per il dubbio che l'istituto della prescadenza operi fino a quando non sia espressamente espunto dalla legislazione elettorale si veda però G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in questa *Rivista* 2010, 1311 s., il quale ipotizza per altro verso che tale ipotesi potrebbe essere superata se si ritenesse che il depotenziamento per prescadenza "non sia coerente con la *prorogatio* introdotta a livello statutario, che rivela l'intento di spostare in avanti le attenuazioni funzionali dell'organo consiliare con la conseguente inapplicabilità dell'art. 3 della l. n. 108 del 1968".

21 Per qualche spunto intorno a questo passaggio si veda T. MARTINES, *Il Consiglio regionale* cit., 81, che giustamente evidenzia il maggior grado di autonomia politica ed organizzativa delle Regioni rispetto alle Province e ai Comuni. In senso diverso cfr. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione etra uniformità e omogeneità*, in [www.issrfa.cnr.it](http://www.issrfa.cnr.it) (maggio 2011), che rileva le oggettive convergenze nei modi in cui il principio di continuità si è atteggiato per gli organi dei diversi enti territoriali (Regioni, Province e Comuni). Peraltro, nella sentenza n. 208 del 1992, la Corte costituzionale osservava che una *prorogatio* a tempo indeterminato degli organi politici degli enti locali – che non era e non è prevista per i consigli – avrebbe potuto giustificarsi, trattandosi di organi di "enti politici esponenziali di comunità, e quindi necessari a causa della peculiare rilevanza della territorialità".

22 Per l'affermazione che l'imperativo di armonia con la Costituzione comporta che l'autonomia statutaria deve essere esercitata anche nel rispetto dello "spirito" delle disposizioni costituzionali si vedano le sentenze nn. 304 e 306 del 2002 e 3 del 2004.

23 La ricostruzione qui suggerita permetterebbe di superare l'incongruenza giustamente messa in luce da E. ALBANESE, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio* (sent.

Costituzione e non anche i principi dell'ordinamento, a differenza delle leggi statuarie delle Regioni ad autonomia differenziata, che invece incontrano anche tale limite.

Ma, se la strada è quella della armonia con la Costituzione, occorrerebbe coerentemente tenere conto anche di come l'istituto della *prorogatio* delle Camere si atteggia complessivamente, considerando dunque anche come le assemblee parlamentari intendono le eventuali limitazioni funzionali derivanti dall'art. 61 Cost.<sup>24</sup>.

5. Piuttosto, ciò su cui va posto un accento critico è la premessa di ordine generale (che naturalmente non è nuova<sup>25</sup>) dalla quale muove la sentenza n. 181 del 2014, vale a dire che lo statuto – o la legge statutaria – debbano imporre limitazioni alle funzioni consiliari in periodo pre-elettorale.

In primo luogo, la declinazione di tale premessa relativizza sensibilmente il riconoscimento di una competenza della fonte regionale su questo punto, dal momento che – per mutuare una terminologia corrente nella giurisprudenza sull'ammissibilità dei referendum abrogativi – norme costituzionalmente necessarie vengono ad assumere un contenuto costituzionalmente vincolato.

Quali margini di manovra, infatti, ha l'autonomia statutaria? Pressoché nessuno<sup>26</sup>. Infatti, lo statuto – o la legge statutaria – sarebbero tenuti, secondo la Corte, a limitare l'attività consiliare nel periodo elettorale e quindi, almeno, dalla adozione del decreto di convocazione dei comizi. Tale limitazione delle funzioni, inoltre, dovrebbe consentire al Consiglio soltanto l'approvazione degli atti urgenti o indispensabili<sup>27</sup>.

In sostanza, la scelta dello statuto è soltanto in ordine al mezzo per conseguire un risultato che, nell'ottica della Corte, rimane necessariamente predeterminato. Si assiste dunque alla stessa neutralizzazione che ha conosciuto il riconoscimento della competenza statutaria in tema di *prorogatio* vera e propria. Ammessa la competenza della fonte di autonomia in relazione all'istituto (anche con riferimento alla statuizione dei limiti, che in primo tempo il giudice costituzionale ha descritto come meramente "eventuali"<sup>28</sup>), la Corte ha successivamente ipostatizzato l'istituto, prescindendo completamente dalle norme statuarie<sup>29</sup>.

---

Corte cost. N. 181/2014), in *Rass. par.* 2014, 642, che ritiene non accettabile un trattamento deteriore delle Regioni speciali su questo punto.

24 Uno degli appunti critici che è mosso alla sentenza n. 68 del 2010 è che alla base di essa vi è invece una ricostruzione assai approssimativa della prassi parlamentare, che resta comunque piuttosto oscura: per questo rilievo – ma anche per i dubbi sulla eccessiva valorizzazione di una prassi – si veda D. PICCIONE, *I "limiti immanenti" della prorogatio dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.* 2010, 792.

25 Cfr. la sentenza n. 68 del 2010. Già le sentenze n. 468 del 1991 e 515 del 1995 avevano però parlato – in relazione ai Consigli regionali in regime di prescadenza – di assemblee con "poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga a quella degli organi legislativi in *prorogatio*".

26 Non a caso è stato osservato – da parte di G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro «tassello» in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Quad. cost.* 2014, 680 - che dalla pronuncia traspare un "rispetto più formale che non sostanziale dell'autonomia della Regione".

27 Così la sentenza n. 181 del 2014, con rinvio alla sentenza n. 68 del 2010, che ragionava anche di "atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili".

28 Cfr. la sentenza n. 196 del 2003, che era stata letta in questi termini anche in letteratura (così, ad esempio, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio cit.*, 1276. La sentenza n. 196, peraltro, descriveva la stessa *prorogatio* nei termini di una previsione solo "eventuale".

29 Sentenza 68 del 2010, criticamente annotata, anche per questo profilo, da G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in questa *Rivista* 2010, 1299, da D. PICCIONE, *I "limiti immanenti" della prorogatio cit.*, 793, nonché da E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, in *Giur. cost.* 2010, 796 s., che dimostra come la corretta esegesi delle norme dello statuto abruzzese fosse un'altra. Per una diversa valutazione della sentenza n. 68 del 2010 si veda invece G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio cit.*, 1318 s., sul rilievo che la definizione dei limiti oggettivi della *prorogatio* non sarebbe centrale per l'autonomia regionale.

A questo punto, l'alternativa tra prescadenza e *prorogatio* rischia di diventare una questione meramente nominalistica<sup>30</sup>, dal momento che i poteri del Consiglio in *prorogatio* vengono a coincidere con i poteri del Consiglio prescaduto<sup>31</sup>, e che l'arco temporale in cui intervengono i due fenomeni è sostanzialmente sovrapponibile, coprendo il periodo pre-elettorale.

Volendo trovare una differenza tra i due istituti, si osserva che la soluzione dello scioglimento contestuale alla convocazione dei comizi consente una maggiore flessibilità rispetto alla determinazione rigida di una prescadenza a partire da un termine fisso, decorrente a ritroso dal quinquennio (o dalla data delle elezioni). Tale flessibilità, da un lato, può essere un vantaggio, in quanto potrebbe consentire, ad esempio, di trovare entro certi limiti il tempo per concludere almeno parte dei procedimenti in corso; dall'altro, essa passa verosimilmente per l'attribuzione di un ulteriore potere al Presidente della giunta regionale, dal momento che è questi, nella sua veste di Presidente della Regione, l'organo naturalmente vocato ad adottare il decreto di scioglimento, anche in considerazione della connessione forte con la competenza a convocare i comizi elettorali<sup>32</sup>.

La seconda critica investe in sé e per sé la premessa da cui muove la pronuncia della Corte, vale a dire che siano indefettibili dei meccanismi per limitare giuridicamente le funzioni – e segnatamente la potestà legislativa – del Consiglio in regime di prescadenza o di *prorogatio* alla adozione dei soli atti urgenti indifferibili.

Tale impostazione appare discutibile sotto molteplici profili, sui quali sarebbe necessario soffermarsi in modo approfondito. Ci si limita in questa sede a qualche cenno.

Un primo dato di cui occorre conto è che la teoria della Corte – per cui è necessario evitare il dubbio di *captatio* degli elettori – muove da una idea di corpo elettorale immaturo e manipolabile; quando invece, se sono assicurate le necessarie condizioni di contorno della competizione elettorale, bisogna supporre che gli elettori siano capaci di compiere consapevolmente le proprie scelte.

Più radicalmente, si potrebbe osservare che tutta la legislazione – e non solo quella approvata alla fine della legislatura – è il risultato di una scelta tra interessi e che in essa è sempre potenziale una qualche misura di *captatio*. La questione dovrebbe essere non se una legge sia o meno captativa, bensì se essa sia o no rispettosa del limite generale della eguaglianza e del principio di ragionevolezza.

Il secondo elemento che appare rilevante è che norme limitative della potestà del Consiglio dovrebbero essere accompagnate da previsione analoghe riferite agli organi esecutivi, altrimenti vi è il rischio che la *captatio* sia esercitata da questi. Sarebbe incongruo limitare le funzioni consiliari in periodo elettorale sul presupposto che è opportuno evitare condizionamenti sugli elettori, e lasciare intatte quelle del Presidente della Giunta<sup>33</sup>, soggetto che sicuramente ha una capacità di condizionamento significativa

---

30 Per una valutazione simile vedi E. ALBANESE, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni* cit., 644, che evidenzia anche come la sentenza sia contraddittoria nel tenere distinte le due figure in premessa per poi confonderle al momento di trarre le conclusioni. La medesima contraddizione è rilevata anche da G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro «tassello»* cit., 880.

31 Appare invece sostenibile che i limiti possano essere diversi in relazione ai due istituti, dal momento che l'organo in prescadenza, a differenza di quello in *prorogatio*, è ancora in carica e conosce soltanto una flessione di rappresentatività: così G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio* cit., 1311, sulla scorta delle riflessioni di A. A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione e continuità funzionale degli organi*, Torino, 1988. Per uno spunto su una possibile diversa *ratio* dei due istituti si veda poi E. ALBANESE, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni* cit., 646 ss..

32 Non è escluso però che possa essere il Presidente del Consiglio regionale a decretare lo scioglimento. Ciò è previsto, ad esempio, dall'art. 19, comma 4, dello statuto della Regione Lazio, in una disposizione che pur essendo apparentemente formulata per la sola ipotesi di dimissioni *ultra dimidium* è applicata, nella prassi, anche ad altre ipotesi di scioglimento funzionale.

e che normalmente è interessato alla competizione elettorale, direttamente (se è candidato) o indirettamente (quale esponente di una forza politica)<sup>34</sup>.

Ancora, occorre tenere in considerazione che, in caso di conclusione anticipata della legislatura, l'arco temporale di *prorogatio* può essere assai lungo, dal momento che le "finestre" elettorali previste dalla legislazione si aprono in periodi predeterminati. In tale evenienza la limitazione ai poteri del Consiglio ai soli atti improrogabili potrebbe rivelarsi eccessiva, e il bilanciamento tra il principio di continuità e quello di rappresentatività potrebbe essere articolato altrimenti, riconoscendo maggior peso al primo.

Infine, sarebbe sensato – recuperando uno spunto che si può trarre da una originale lettura dell'art. 61 Cost., secondo la quale i poteri prorogati sarebbero quelli concretamente in atto al momento dello scioglimento<sup>35</sup> - consentire, in fase di *prorogatio* o di prescadenza, la conclusione dei procedimenti legislativi già avviati, in relazione ai quali non si può sospettare un intento occasionale<sup>36</sup>.

Tutti questi rilievi dimostrano che vi sarebbero spazio per una disciplina statutaria più articolata e differenziata sia della *prorogatio*, sia della eventuale prescadenza, e che quindi il riconoscimento della autonomia statutaria andrebbe esteso anche alla conformazione complessiva di questi istituti.

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Padova

---

33 Si segnala la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 15 gennaio 2013, n. 180, che ha ritenuto pertinenti, in un giudizio relativo alla impugnazione di atti di organi dell'esecutivo regionale, i principi rinvenibili nella sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2010, e conseguentemente ha letto dentro le previsioni statutarie sulla *prorogatio* quei limiti immanenti che circoscriverebbero i poteri degli organi prorogati alla adozione dei soli atti urgenti o indifferibili. La sentenza del TAR Campania, sez. I, 4 -5 aprile 2012, n. 1638, riformata dal Consiglio di Stato, aveva invece fatto una rigorosa applicazione delle norme dello statuto, che nell'eventualità di una scadenza naturale della legislatura non prevedono limitazioni a carico degli organi esecutivi (e neppure carico del legislativo).

34 Occorre dare atto che gli statuti prevedono generalmente limitazioni per gli organi esecutivi in regime di *prorogatio*, ma servirebbe una analoga disciplina per la prescadenza, se si ritenesse di restringere le funzioni dell'assemblea legislativa nel periodo pre-elettorale. Sulle necessaria limitazione, in nome degli stessi principi, delle funzioni del Presidente della giunta eletto a suffragio universale e diretto si veda D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (24 marzo 2010).

35 G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano 1964, 104 ss.

36 Per un caso-limite (approvazione in via definitiva di una delibera legislativa da parte del Consiglio regionale pochi minuti dopo l'inizio della prescadenza prevista dall'art. 3 della legge n. 108 del 1968) si veda Corte cost., sent. n. 515 del 1998, con le considerazioni di G. FALCON, *Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale*, in questa *Rivista* 1996, 537 ss. e di E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giur. cost.* 1996, 2683 ss.