



Consiglio Regionale

DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA
E LEGISLATIVI
Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi

Prot. n. 13636

L'Aquila, 28 novembre 2013

Al Presidente del Gruppo consiliare PD
Camillo D'Alessandro
SEDE

Oggetto: **Parere in merito ai poteri del Consiglio regionale in fase di prorogatio.** Prot. n. 41/Seg. PD del 14 novembre 2013.

In riscontro alla richiesta formulata dalla S.V. con la nota in oggetto e relativa alle problematiche concernenti il potere legislativo del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*, si rappresenta quanto segue. Una compiuta e puntuale analisi della questione richiede in via preliminare una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale sviluppatosi in materia, soprattutto a seguito delle modifiche apportate dalla L. cost. n. 1 del 1999.

In premessa occorre anzitutto definire sotto il profilo semantico l'istituto della *prorogatio* che, secondo autorevole dottrina, è da intendersi quale "*sopravvivenza temporanea dei poteri dei titolari per i quali si è verificata la cessazione del mandato*"¹. La ratio dell'istituto va rintracciata nell'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra il **principio di rappresentatività** (che «comporta che nessuna assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non si siano perfezionati con la definitiva approvazione consiliare della legge») e quello di **continuità funzionale dell'organo** («che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso») (Cfr. sentenze n. 468 del 1991 e n. 515 del 1995). Va però tenuto presente che, a causa della scadenza del mandato, e della conseguente perdita della legittimazione che si è verificata, i titolari incontrano alcune limitazioni, stante l'ormai acclarato depotenziamento della rappresentatività. La stessa Corte Costituzionale, proprio con riferimento ai Consigli regionali, ha chiarito il principio secondo cui i Consigli, dopo il termine della legislatura, dispongono di "*poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza (...)* Si verifica in sostanza una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio la cui ratio è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di

¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1976.



rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale" (cfr. sent. 196/2003, sent. 515/1995, sent. 468/1991).

Orbene, nella predetta accezione la *prorogatio* presenta evidenti elementi di differenziazione rispetto all'istituto della *proroga*, con cui si intende, invece, il "prolungamento del termine naturale di scadenza di una determinata carica (...) senza modificare i poteri che spettano al titolare della carica".² Al riguardo, la Corte Cost. ha avuto modo di rimarcare, con la sentenza n. 196 del 2003, che la materia relativa alla durata degli organi regionali e alla loro proroga è di esclusiva competenza statale ex art. 122 Cost. In ossequio a tale previsione costituzionale, l'art. 5 della L. n. 165/2004 recante "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, comma primo, della Cost." prevede espressamente che "gli organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni (...) che decorrono per ciascun Consiglio dalla data della elezione". Solo ed esclusivamente la legge statale può eventualmente prevedere una proroga degli organi legislativi regionali, così come, per le Camere, la Costituzione espressamente dispone, all'art. 60, che le stesse possono essere prorogate solo per legge e in caso di guerra.

Diversamente, l'istituto della *prorogatio* degli organi elettivi regionali e gli eventuali limiti dell'attività degli stessi organi prorogati, come parte della disciplina della forma di governo regionale, sono riservati allo Statuto regionale. Con la riforma del Titolo V ed in particolare alla luce della nuova formulazione dell'articolo 123 della Costituzione che attribuisce agli statuti regionali il compito di determinare, in armonia con la Costituzione, «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, la Corte costituzionale, nel tracciare i confini della nozione di forma di governo regionale, ha rimesso alla fonte statutaria il compito di dettare, «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione», le regole procedurali relative allo scioglimento del Consiglio regionale e al passaggio tra la vecchia e la nuova legislatura regionale, compreso pertanto l'istituto della *prorogatio* degli organi regionali (cfr. sent. Corte Cost. n. 304/2002; Corte cost., sent. n. 196 del 2003).³

Tale giurisprudenza è stata confermata e ulteriormente precisata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68/2010, che riguarda, come è noto, la legittimità costituzionale di due leggi della Regione Abruzzo approvate in regime di *prorogatio* dopo le dimissioni del Presidente della Regione e successivamente all'indizione delle nuove elezioni regionali. In tale sentenza, la Corte si è soffermata sull'articolo 86, comma 3, dello Statuto Abruzzo che disciplinava, nella sua formulazione originaria, la *prorogatio* degli

² M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, Bari, 2000, pag. 373.

³ Prima della riforma del Titolo V, la normativa statale si occupava anche di definire le modalità di transizione tra il Consiglio regionale in scadenza e quello da eleggere, prevedendo che i Consigli regionali esercitassero le loro funzioni sino «al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» (cfr. art. 3, comma 2, l. n. 108 del 1968). Tale previsione normativa è stata interpretata dalla Corte costituzionale in modo da garantire ai Consigli regionali di operare anche nei quarantacinque giorni antecedenti alle nuove elezioni regionali. Secondo la Corte, dunque, poiché i Consigli regionali durano in carica cinque anni, essi devono esercitare le loro funzioni per tale periodo ma, in base all'articolo 3, comma 2, della L. 108/1968, mentre sino al quarantaseiesimo giorno antecedente alle elezioni potevano esercitare tutte le funzioni loro spettanti, dopo tale data e fino alla loro cessazione «essi dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*» (ancora Corte cost., sent. n. 468 del 1991).

organi della Regione⁴. Il Giudice delle leggi ha osservato che la disposizione statutaria, pur prevedendo espressamente l'operatività dell'istituto della *prorogatio*, non contemplava alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, a differenza di quanto previsto in forma esplicita da alcuni statuti regionali. La portata generica di tale previsione, tuttavia, non poteva essere intesa come facoltizzante gli organi regionali ad operare senza alcuna limitazione di poteri durante il regime di *prorogatio*. L'istituto della *prorogatio* ha la funzione infatti di operare, come è stato detto innanzi, un bilanciamento tra il principio di rappresentatività e quello di continuità funzionale, consentendo al Consiglio regionale di esercitare talune sue funzioni anche durante il periodo che precede le nuove elezioni, al fine di far fronte a speciali contingenze, ma senza che l'esercizio di tali funzioni possa garantire al Consiglio uscente di operare una sorta di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori. La limitazione dei poteri degli organi di governo in regime di *prorogatio*, dunque, appare ai giudici della Corte costituzionale come "connaturale" all'istituto, sì da configurarsi come espressione di quella "armonia con la Costituzione" alla quale lo statuto deve attenersi nel definire la forma di governo regionale. Sulla base di tali presupposti, la Corte ha ritenuto che la generica previsione contenuta nello Statuto dovesse essere costituzionalmente 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», perché, in caso contrario, l'assenza di tali limiti urterebbe con la stessa *ratio* dell'istituto. La Corte, nella sentenza, ha inoltre precisato che l'ambito dei poteri esercitabili in regime di *prorogatio* potrebbe successivamente essere definito "tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate".

In definitiva, il Consiglio regionale "scaduto" può esercitare solo quei poteri che risultino necessari ed urgenti, dovuti o indifferibili. Nello specifico, la valutazione della necessità e dell'urgenza deve essere effettuata caso per caso, considerando gli effetti negativi che conseguirebbero sul piano del pubblico interesse dalla mancata adozione dell'atto, mentre l'indifferibilità presuppone l'esistenza di un adempimento che deve essere posto in essere entro un termine stabilito, non disponibile da parte del legislatore regionale. L'esigenza di contemperamento tra il principio della rappresentatività e il principio di continuità funzionale induce a ritenere che ove si profili il rischio concreto ed attuale di uno stallo funzionale degli organi regionali il principio di continuità si espande, giacché, come affermato dallo stesso Giudice delle leggi, nel nostro ordinamento la salvaguardia della funzionalità degli organi regionali costituisce un valore costituzionale "incomprimibile" (cfr., Corte cost. sentenza n. 13 del 2004).

In ossequio ai principi sanciti nel tempo dalla giurisprudenza e dalla dottrina dominante, il legislatore statutario abruzzese, con l'articolo 10 della L.R. statutaria n. 1 del 9 febbraio 2012, ha sostituito l'intero articolo 86 dello Statuto, opportunamente circoscrivendo e precisando l'ambito dei poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo di *prorogatio*. In particolare, l'articolo 86, comma 3, lettera a) dello Statuto, nella formulazione attuale, stabilisce che nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura "le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate

⁴ Il comma 3 dell'articolo 86 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, prevedeva 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».

nel Regolamento, 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".

Con riferimento a tale ultima fattispecie di chiusura, l'articolo 141, comma 2, del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale ha opportunamente specificato, mutuando la consolidata prassi parlamentare, che l'urgenza e la necessità devono essere "espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione".

L'esame delle predette disposizioni regionali, statutarie e regolamentari, apre una serie di questioni intorno all'applicazione dell'istituto della *prorogatio* nell'ordinamento regionale, tra cui merita particolare attenzione la problematica dell'ampiezza dello *spatium deliberandi* del Consiglio regionale successivamente alla scadenza del quinquennio di durata della legislatura.

Sotto il profilo oggettivo, infatti, alla luce della sopracitata giurisprudenza costituzionale e dell'illustrato quadro normativo regionale nonché della prassi parlamentare sviluppatasi in materia, in regime di *prorogatio* l'attività legislativa del Consiglio regionale, nel rispetto del sopracitato principio di continuità funzionale dell'organo che va garantito in ragionevole bilanciamento con il principio della rappresentatività, può essere esercitata limitatamente all'emanazione dei seguenti interventi:

- a) atti la cui adozione sia giustificata dalla sussistenza di presupposti oggettivi di urgenza e di necessità, ovvero riferibili a situazioni di gravità tale da non poter essere rinviata la loro adozione per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente. Al riguardo, come ha affermato la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 68/2010 spetta allo stesso Consiglio Regionale «selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente»;
- b) atti necessari a rendere l'ordinamento regionale conforme alle disposizioni di rango costituzionale o adempimenti imposti espressamente da norme di carattere costituzionale;
- c) atti dovuti in base a disposizioni legislative statali, la cui mancata adozione entro un determinato termine potrebbe determinare l'applicazione di un meccanismo sanzionatorio a carico della Regione;
- d) atti indifferibili, ovvero che devono essere posti in essere entro un termine stabilito, non disponibile da parte del legislatore regionale;
- e) atti imposti dalla necessità di garantire il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea o da norme o trattati internazionali, la cui mancata adozione potrebbe esporre la Regione, *rectius* lo Stato, a procedure di infrazione.

A titolo meramente esemplificativo, applicando la prassi parlamentare⁵ al contesto regionale, con specifico riferimento ai progetti di legge, possono essere approvati in regime di *prorogatio* gli atti di recepimento di una Direttiva comunitaria direttamente vincolante per le Regioni, progetti di legge di stabilità (*id est*, con riferimento alle regioni,

⁵ Tale prassi viene dettagliatamente illustrata dai Presidenti delle Camere in Aula. (cfr. Resoconti stenografici dell'Assemblea, seduta Camera n. 750 e seduta Senato n. 959 del 14 febbraio 2006).

progetti di legge finanziaria) e di bilancio di previsione, esercizio provvisorio o variazione di bilancio, ovvero relativi a situazioni di estrema gravità che esigono interventi, decisioni, soluzioni immediate ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione.

La necessità e l'urgenza, come si è detto, devono essere compiutamente motivate e dare luogo o a provvedimenti di carattere temporaneo oppure volti ad eliminare le situazioni di danno senza limitare, ove possibile, la libertà di scelta dell'organo legislativo quando avrà riacquisito la pienezza dei suoi poteri. Alla luce della prassi parlamentare, inoltre, in casi eccezionali, potrebbero eventualmente essere considerati procedibili progetti di legge per i quali, in sede di Conferenza dei Capigruppo, si registri il "consenso unanime" dei gruppi circa l'esigenza di sottoporli ad un esame urgente, ferma restando la necessità di riscontrare la sussistenza dei presupposti imposti dallo Statuto regionale per l'esercizio delle funzioni in regime di *prorogatio*.

Tali esigenze devono essere dichiarate esplicitamente dal legislatore regionale prorogato e la loro sussistenza deve essere sorretta da un'adeguata motivazione che può essere ricavata anche da una lettura dei lavori preparatori volta a verificare l'adduzione di «specifiche argomentazioni in tal senso». A tal proposito è bene precisare che la valutazione della esistenza delle condizioni di urgenza e necessità va effettuata esclusivamente sotto il profilo sostanziale, ovvero attraverso un esame oggettivo delle norme, non rilevando a tal fine il *nomen* dell'atto o l'eventuale autoqualificazione delle sue disposizioni. Tale verifica va in ogni caso effettuata in concreto e per ogni singolo provvedimento, non essendo ammissibile una valutazione *ex ante* e a priori della necessità e dell'urgenza la cui effettiva esistenza non può che essere rimessa in via ultimale al solo organo legislativo, sulle cui deliberazioni ovviamente il Governo è chiamato ad esercitare il suo controllo in via principale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

E' bene infine precisare che nella valutazione della legittimità costituzionale degli atti adottati dal legislatore regionale in regime di *prorogatio* la Consulta riserva a sé stessa l'esercizio di un significativo sindacato di ragionevolezza volto giustappunto ad accertare la sussistenza delle ragioni sottese alle singole disposizioni della legge e la congruità delle medesime rispetto ai quegli interessi prevalenti dal punto di vista costituzionale che, soli, giustificano la prosecuzione, seppur funzionalmente limitata, delle attività consiliari successivamente alla scadenza della legislatura.

Si rimette il suesposto parere e si resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

Il Funzionario

Avv. Gianguido D'Alberto



Il Dirigente

Avv. Giovanni Giardino

