



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME

## NOTA

### INDIZIONE DELLE ELEZIONI E TERMINI DI DECORRENZA DELLA *PROROGATIO*, ALLA LUCE DEL DECRETO-LEGGE 17 MARZO 2015, N. 27

#### 1. Premessa

Sette Consigli regionali, eletti il 28 marzo 2010 (Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Campania e Puglia), sono prossimi al rinnovo del mandato che la legislazione vigente (v. *infra*) prevede abbia durata quinquennale.

Recentemente è stato approvato il decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27 (c.d. decreto “*election day*”), che apporta modifiche alla vigente legislazione in materia (anche su tale punto, v. *infra*), tali da consentire – in tal senso è il comunicato del Governo del 12 marzo u.s. – che le 7 elezioni regionali e le elezioni c.d. “amministrative” (che interessano 515 comuni) possano tenersi congiuntamente **domenica 31 maggio 2015** (nel comunicato: “La norma di flessibilizzazione interviene considerato il fatto che le elezioni degli organi elettivi regionali si sono svolte domenica 28 marzo 2010 (con scadenza del mandato 27 marzo 2015), e che entro il 27 maggio 2015 non risulta possibile individuare una data idonea per la coincidenza del primo o secondo turno con Festività religiose cristiane o ebraiche (Pasqua, Pentecoste), con festività civili (Anniversario della Liberazione, Festa del Lavoro) o con altre ricorrenze rilevanti ai fini dell’affluenza al voto (Adunata annuale degli Alpini). Il Consiglio dei Ministri invita quindi le Regioni a voler indire i rinnovi dei Consigli regionali nella stessa data individuata per le elezioni amministrative<sup>1</sup>”).

Da ultimo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 44/2015 depositata il 25 marzo u.s., ha dichiarato l’incostituzionalità della legge regionale dell’Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 adottata dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio*, nel periodo compreso fra la scadenza della legislatura (14 dicembre 2013) e lo svolgimento delle elezioni, in contemporanea con quelle del Parlamento europeo, il 25 maggio 2014. La Corte, in continuità con gli orientamenti precedenti, ha affrontato il problema dei limiti all’esercizio dei poteri dei Consigli regionali nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, del mandato e l’entrata in carica del nuovo organo eletto, ribadendo che la legge impugnata, dettando una disciplina di carattere generale, travalica il dettato statutario ed il sotteso principio costituzionale che legittima alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n.44 del 2015).

#### 2. Il quadro normativo

Il quadro normativo si presenta piuttosto articolato tra le diverse fonti.

a) Per quanto riguarda la durata del mandato, l’art. 122, primo comma, Cost. prevede che sia una “**legge della Repubblica**” a stabilire, oltre che i principi fondamentali in materia elettorale - “anche la durata degli organi elettivi<sup>2</sup>”.

<sup>1</sup> Le elezioni c.d. “amministrative” devono tenersi, ai sensi dell’art. 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.

<sup>2</sup> Competenza legislativa statale che – per la Corte costituzionale – sentenza n. 2 del 2004 sembrerebbe “competenza legislativa piena”.

b) Per quanto riguarda l'indizione delle elezioni per il Consiglio regionale rientra – in quanto materia elettorale, ex art. 122, primo comma cit., - nella sfera di competenza delle **leggi elettorali regionali**, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Il periodo utile per la fissazione della data delle elezioni è appunto definito quale principio fondamentale dalla legislazione statale.

c) Per quanto riguarda infine la disciplina della *prorogatio* dei Consigli regionali, dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 196 del 2003<sup>3</sup> e, più ampiamente, *infra*, par. 3) emerge che, in quanto attinente alla forma di governo regionale, sia materia di competenza degli **statuti ordinari**, ex art. 123, primo comma, Cost..

## 2.1 La durata degli organi elettivi

Sia la legislazione statale precedente la riforma costituzionale del 1999 - in particolare la legge n. 108 del 1968, art. 3 - sia la legislazione successiva – legge n. 165 del 2004, art. 5 (c.d. “legge quadro per le elezioni regionali”) - prevedono cinque anni per il mandato dei Consigli regionali, decorrenti dalla data della rispettiva elezione.

## 2.2 Il periodo utile per la data delle elezioni.

Il periodo utile per la determinazione della data delle elezioni è, come detto, definito quale principio fondamentale dalla legislazione statale, in particolare dall'art. 5 della già citata legge 165 del 2004<sup>4</sup>, che è stata oggetto di modifica in due recenti occasioni.

Una prima modifica – apportata con l'art. 1, comma 501, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) – ha aggiunto le parole «e le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio», espressamente «al fine di realizzare le condizioni previste dall'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e di ottenere i conseguenti risparmi di spesa». Il richiamato art. 7 è quello rubricato “*election day*” che ha stabilito che “a decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per le elezioni comunali, [provinciali,] regionali, per Camera e Senato (e del Parlamento europeo) si svolgono, *compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti*, in un'unica data nell'arco dell'anno” (il periodo evidenziato in corsivo potrebbe ritenersi attribuibile all'intento di esprimere la consapevolezza del legislatore statale della competenza delle Regioni nel determinare la data delle relative elezioni).

La seconda modifica è stata apportata con il recentissimo – e già citato - decreto-legge n. 27 del 2015 che ha allungato il periodo entro il quale possono aver luogo le elezioni regionali fino alla «domenica compresa nei sei giorni ulteriori», rispetto ai sessanta giorni dopo il termine del quinquennio.

Conclusivamente le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

Nella fattispecie in esame, il quinquennio decorre – come detto - dalla data dell'elezione, e dunque dal 28 marzo 2010.

Il termine finale del quinquennio è dal Governo indicato, come già rilevato , nel 27 marzo 2015<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Spetta allo statuto regionale “la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni”, in quanto istituito che “riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato (così le sentenze n. 2 del 2004 e n. 196 del 2003)..

<sup>4</sup> La legge n. 108 del 1968 («Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale») individuava il termine finale della legislatura regionale, fissando il momento a partire dal quale era possibile svolgere le elezioni consiliari («a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento» del quinquennio), senza peraltro indicare il termine massimo entro il quale dovevano essere indette le elezioni, ma presupponendo che le elezioni dovessero svolgersi anteriormente al compimento del quinquennio. Sempre la legge n. 108 del 1968 stabiliva che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione».

<sup>5</sup> In mancanza di una specifica normativa, i criteri di computo dei termini (nella specie, del procedimento amministrativo) sono quelli che si rinvergono nella disciplina generale dettata degli artt. 155 e ss. c.p.c. e 2963 c.c. (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 4 marzo 2008 n. 824 e Cons. giust. amm., 27 maggio 1997, n. 181). Secondo l'art. 155 c.p.c. (Computo dei termini), nel computo dei termini a giorni o ad ore, si escludono il giorno o l'ora iniziali. Per il computo dei termini a mesi o ad anni, si osserva il calendario comune(...). A norma dell'art. 2963 c.c. (Computo dei termini di prescrizione), i termini di prescrizione contemplati dal presente codice e dalle altre leggi si computano secondo il calendario comune; non si computa il giorno nel corso del quale cade il momento iniziale del

Il già citato comunicato del Governo “invita quindi le Regioni a voler indire i rinnovi dei Consigli regionali nella stessa data individuata per le elezioni amministrative”, appunto il 31 maggio 2015. Spetta peraltro all’autorità indicata da ciascuna normativa regionale fissare la data delle elezioni all’interno del periodo definito dalla fin qui esaminata legislazione statale

### 2.3 La durata della “*prorogatio*”

Come *prorogatio* si può, in prima approssimazione, intendere il periodo in cui i Consigli regionali, per quanto qui interessa, “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*”.

Riguarda dunque i Consigli in scadenza ed ha un evidente rilievo perché comporta poteri attenuati.

Sorge quindi un duplice profilo di interesse:

- quanto dura il periodo di *prorogatio*.
- quali siano i poteri (attenuati) esercitabili in tale periodo.

Come si è sopra sommariamente accennato, la giurisprudenza costituzionale ha identificato la fonte normativa competente per definire il periodo di *prorogatio*, sulla base della sua riconducibilità alla “forma di governo”, e dunque nello Statuto regionale, ex art. 123, primo comma Cost.

Prima dell’entrata in vigore della riforma costituzionale del 1999, che ha novellato l’art. 123 ora ricordato, la pure già citata legge 17 febbraio 1968, n. 108, articolo 3 (*Durata in carica dei consigli regionali e convocazione dei comizi per la loro rinnovazione*): dopo aver disposto che «I consigli regionali si rinnovano ogni cinque anni, salvo il disposto del comma seguente», prevedeva «Essi esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione (*omissis*)».

Per una complessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, cui qui mette conto solo di far cenno, la legge statale del 1968 – applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario prima dell’entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999 – “ha successivamente conservato efficacia fino a quando sostituita dagli statuti regionali divenuti competenti” (così Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2014).

Il periodo della *prorogatio* è dunque definito dallo Statuto regionale.

All’interno del tema della durata del periodo di *prorogatio*, periodo nel corso del quale sono dunque limitati i poteri dell’organo in scadenza, va fatto almeno cenno alla circostanza per cui tale durata può risultare di fatto particolarmente estesa (fino a cinque mesi<sup>6</sup>), specie in connessione all’applicazione della disciplina sull’“*election day*” che può portare a ritardare la convocazione dei comizi regionali in funzione dell’abbinamento con altre, successiva, tornata elettorale.

#### 2.3.1. La disciplina sulla *prorogatio* contenuta negli Statuti regionali: la durata.

Le Regioni interessate dalla tornata elettorale del 2015 hanno previsto, all’interno dello Statuto, apposite disposizioni in ordine all’istituto della *prorogatio*, evidenziate nella qui di seguito allegata tabella riepilogativa.

---

termine e la prescrizione si verifica con lo spirare dell’ultimo istante del giorno finale. Secondo un orientamento giurisprudenziale (Cons. St., Sez. V, 8 agosto 2014, n. 4250, Cass. Civ. sez. Unite, Sentenza n. 24413/2011) “i termini a mesi o ad anno scadono con lo spirare del giorno corrispondente a quello iniziale”, non “*ex numero*” bensì “*ex nominatione dierum*”, senza tenere conto del “*dies a quo*”(Cass. Civ. Sez. 5, Sentenza n. 8791 del 10/04/2009, Rv. 608083). A seconda che si computi o meno il giorno iniziale, il termine può essere identificato nel 28 o nel 27 marzo.

<sup>6</sup> Il Consiglio regionale abruzzese sarebbe scaduto il 14 dicembre 2013, mentre le elezioni – in virtù della concomitanza delle elezioni europee – sono slittate di circa due mesi per effetto dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011\_ il regime di *prorogatio* è durato così per più di cinque mesi; nel 2012 nella Regione Lazio è avvenuto che il Consiglio regionale del Lazio è stato sciolto il 28 settembre ai sensi dell’art. 126, comma 3, Cost., dopo le dimissioni del Presidente della Regione, mentre le elezioni regionali – dopo una complessa vicenda non priva di risvolti giudiziari – sono state fissate per il 24 e 25 febbraio 2013 (insieme alle elezioni politiche). Il Consiglio regionale dell’Abruzzo è stato in *prorogatio* nel periodo compreso fra la scadenza della legislatura (14 dicembre 2013) e lo svolgimento delle elezioni, in contemporanea con quelle del Parlamento europeo, il 25 maggio 2014.

<b>Regione</b>	<b>Norme statutarie</b>
Campania	<p><i>Articolo 28</i></p> <p>2. I consiglieri regionali entrano nell'esercizio delle loro funzioni con il completamento delle operazioni di proclamazione. Fino a tale momento sono prorogati i poteri del precedente Consiglio regionale.</p>
Liguria	<p><i>Articolo 25</i></p> <p>1. Fino all'insediamento della nuova Assemblea Legislativa sono prorogati i poteri della precedente.</p>
Marche	<p><i>Articolo 29</i></p> <p>1. Fermi restando i termini di durata degli organi elettivi regionali stabiliti con legge della Repubblica, in tutti i casi in cui bisogna procedere alla rielezione degli organi regionali valgono le seguenti disposizioni:</p> <p>a) i poteri del Consiglio sono prorogati sino alla prima seduta successiva all'elezione del nuovo Consiglio;</p> <p>b) i poteri del Presidente e della Giunta sono prorogati sino alla proclamazione del nuovo Presidente della giunta.</p> <p>2. Il Consiglio – Assemblea legislativa esercita poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti:</p> <p>a) a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura;</p> <p>b) a partire dal verificarsi di una delle circostanze previste dai commi 3 e 4 dell'articolo 10.</p> <p><i>Articolo 10</i></p> <p>3. All'approvazione della mozione conseguono le dimissioni del Presidente e della Giunta e lo scioglimento del Consiglio – Assemblea legislativa regionale.</p> <p>4. L'impedimento permanente, la morte, le dimissioni volontarie del Presidente della giunta regionale, le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali, comportano gli effetti previsti dal voto di sfiducia.</p>
Puglia	<p><i>Articolo 24</i></p> <p>5. In ogni caso di scioglimento il Consiglio regionale resta in carica fino alla data di proclamazione degli eletti.</p>
Umbria	<p><i>Articolo 44</i></p> <p>4. Successivamente alla data di scadenza naturale o a quella dello scioglimento anticipato i poteri dell'Assemblea legislativa uscente sono prorogati sino alla proclamazione dei nuovi eletti. Durante tale periodo l'Assemblea legislativa provvede agli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali.</p>
Toscana	<p><i>Articolo 7</i></p> <p>1. I consiglieri regionali entrano in carica all'atto della proclamazione. Esercitano le loro funzioni a partire dalla prima seduta del nuovo consiglio e fino alla prima seduta del consiglio della legislatura successiva, salvo i casi di cessazione anticipata.</p>

Veneto	<p><i>Articolo 35</i></p> <p>2. Fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.</p>
--------	--

Come emerge dalla tabella riepilogativa, che riporta il contenuto testuale delle previsioni statutarie, le Regioni si sono per lo più limitate a fissare il termine finale del periodo di *prorogatio* dei poteri del Consiglio con riferimento a due tipi di termini, tra i quali si sono più o meno equidistribuite: la proclamazione dei nuovi eletti (Campania, Puglia, Umbria e Veneto) e la prima riunione del nuovo Consiglio (Liguria, Marche e Toscana).

Per quanto riguarda la data di inizio della *prorogatio* lo statuto umbro la identifica in quella di scadenza naturale o in quella dello scioglimento anticipato.

L'art. 29 dello Statuto della Regione Marche il cui comma 2, specifica che il Consiglio esercita poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti “a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura” (lett. a)).

La previsione appena richiamata parrebbe idonea a limitare i poteri (con riferimento agli atti indifferibili ed urgenti) del Consiglio regionale solo a partire dal 15 aprile 2015 (ossia, fino ai 45 giorni che precedono le data delle elezioni, nel caso in cui venisse confermata quella del 31 maggio 2015) e non dal 27 marzo (data di scadenza naturale della legislatura).

La **Regione Liguria** non ha approvato una propria legge elettorale. Non appare del tutto univoco se tale dato possa avere, o meno, conseguenze in ordine alla fissazione della data iniziale del periodo di prorogatio.

Lo Statuto ligure si limita a individuare il momento finale della prorogatio, - e dunque dell'attenuazione dei poteri del Consiglio - nell'insediamento della nuova Assemblea, senza indicare il momento dal quale l'organo perde i suoi “pieni poteri”.

La disciplina della *prorogatio* attiene, (come visto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, su cui v. *infra*, par. 3), alla forma di governo, materia di competenza statutaria.

Ora non parrebbe dubbio che, alla Regione Liguria si applichino i più volte richiamati principi della giurisprudenza costituzionale ai sensi dei quali, allo scadere del quinquennio, i Consigli regionali dispongono di poteri attenuati (sent. n. 468 del 1991, richiamata anche dalla sent. n. 196 del 2003, d ultimo sent. n. 44 del 2015).

Non esplicito essendo, nel silenzio dello Statuto e nella mancanza di una legge elettorale, il termine iniziale della *prorogatio*, dovrebbe farsi riferimento ad altre fonti sussidiarie (in materia dispongono – come visto – l'art. 3 della l. 108 del 1968, in base alla quale i Consigli esercitano le proprie funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni e l'art. 5 della legge n. 165 del 2004, che prevede che i cinque anni di durata del mandato dei Consigli regionali decorrano dalla data della rispettiva elezione).

Per quanto, infine, attiene alla **Regione Marche**, come si è evidenziato, l'art. 29, c. 2, dello statuto pare escludere la coincidenza tra il termine della legislatura e la limitazione dei poteri del Consiglio, dal momento che si prevede che il Consiglio abbia “poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti” solo a partire dal 45° giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura. Supponendosi, quindi, che il Consiglio disponga di “pieni poteri” fino al giorno precedente, anche se successivo alla scadenza naturale della legislatura.

### 2.3.2. La disciplina sulla *prorogatio* contenuta negli Statuti regionali: i poteri.

Solo gli Statuti delle Marche e dell'Umbria sono intervenuti a specificare (in termini che potrebbero definirsi non particolarmente descrittivi) la tipologia di poteri, con riferimento agli atti *extra-ordinem* (atti indifferibili ed urgenti, nella dizione dello Statuto della regione Marche, adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali, nella formulazione dello Statuto della Regione Umbra).

Nessuna dizione espressa risulta invece, nei sette statuti esaminati, con riferimento alla c.d. “ordinaria amministrazione”, tradizionalmente tipica dei periodi di *prorogatio*.

Questo tipo di attività è, invero, tipico dell'attività amministrativa – come evidenzia il *nomen* – ben più che di quella legislativa e dunque concerne maggiormente gli organi amministrativi regionali. Tuttavia potrebbe osservarsi come i Consigli regionali siano coinvolti a vario titolo nell'attività amministrativa regionale, come evidenzia la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 15 gennaio 2013 n. 178, in cui si afferma che "la nomina degli organi di vertice degli organismi regionali costituisce indubbiamente atto di straordinaria amministrazione", in un procedimento – oggetto della sentenza – che ha visto a vario titolo coinvolto anche il Consiglio regionale, con riferimento alla sua *prorogatio*.

La Corte costituzionale ha ritenuto che i principi in tema di prorogatio degli organi – si noti – amministrativi, siano desumibili dall'art. 3 del citato decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994. In particolare (sentenza n. 464 del 1994) ha identificato i «principi generali» cui la stessa si ispira:

- nella «cessazione delle funzioni degli organi alla scadenza del loro termine di durata»;
- nella «indicazione di un ragionevole periodo di proroga, per consentirne la rinnovazione, durante il quale l'organo scaduto può compiere solo atti di ordinaria amministrazione»;
- nella «previsione di un regime sanzionatorio invalidante gli atti esorbitanti da tale limite»; nell'«obbligo della ricostituzione dell'organo entro una data anteriore alla scadenza del periodo di proroga»;
- nella «definitiva decadenza degli organi scaduti dal momento di questa cessazione» e nell'«assoggettamento ad un regime sanzionatorio di tutti gli atti emanati successivamente».

### 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale

I principi ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sono i seguenti.

L'istituto della *prorogatio*, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992 e sentenza 181 del 2014). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, «L'istituto della *prorogatio* [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*» (sentenza 181 del 2014).

I consigli regionali, nel periodo di *prorogatio* «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*» (sentenza n. 468 del 1991; successivamente, sentenze n. 515 del 1995, n. 68 del 2010, n. 181 del 2014).

Il principio della rappresentatività politica del Consiglio regionale si coniuga «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso» (sentenza n. 515 del 1995).

«(...) una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari» (sentenza n. 196 del 2003).

Nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 304 del 2002 e n. 68 del 2010)».

Disposizioni analogamente generiche degli statuti regionali non possono che essere interpretate come facoltizzanti «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» (sentenza 68 del 2010).

«L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost. » (sentenza 68 del 2010).

«Alle assemblee regionali è riconosciuta la «eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale» (sentenza 68 del 2010).

«E' evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, 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» (sentenza 68 del 2010).

L'importanza di questo istituto nella configurazione della forma di governo della Regione (... sentenza n. 196 del 2003, sentenza 68 del 2010) con il riconoscimento di una riserva di statuto, cui spetta disciplinare la *prorogatio*, pur sempre «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione».

Gli stessi Statuti regionali che espressamente disciplinano i limiti riconducibili alla condizione dell'organo elettivo in *prorogatio* devono rispettare il principio costituzionale sotteso all'istituto che legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n. 44 del 2015).

Da ciò discende la necessità che le disposizioni statutarie siano interpretate come legittimanti «l'istituto della *prorogatio*, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali. Limiti che, ove appunto non 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 (sentenza 68 del 2010).

E' riconosciuta la competenza esclusiva del legislatore statale per «l'ipotesi dello scioglimento o rimozione "sanzionatori"», prevista dall'art. 126, primo comma, Cost. » (sentenze n. 304 del 2002 e n. 68 del 2010).

«A parte deve essere considerata l'ipotesi - che la legge della Regione Abruzzo fa oggetto di specifica disciplina - dell'annullamento giurisdizionale della elezione: in questo caso si verifica non la scadenza o lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno ex tunc, secondo i principi, dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo» (sentenza n. 196 del 2003).

La progressiva definizione dei principi sopra riportati da parte della giurisprudenza costituzionale sul tema si può riassumere come qui di seguito sintetizzato.

Nella vigenza dell'originario Titolo V della Costituzione, come si è evidenziato, il legislatore statale (cui era rimessa la competenza in materia) aveva disciplinato la *prorogatio* in forma assai limitata, senza cioè stabilire quali fossero i poteri dei Consigli regionali nei 45 giorni precedenti il loro rinnovo. Tanto che era stata la giurisprudenza costituzionale a intervenire per chiarire alcuni aspetti della disciplina.

Con una prima sentenza, **n. 468 del 1991**, la Corte ha stabilito che «la norma contenuta nell'art. 3, secondo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), per la quale i Consigli regionali "esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione", dev'essere interpretata in armonia con la norma contenuta nel comma precedente, per la quale gli stessi Consigli regionali durano in carica cinque anni. Ciò significa che, se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino al loro rinnovo 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*.

Successivamente, con la sentenza **n. 515 del 1992**, la Corte è intervenuta nuovamente sul tema affermando che in tale periodo di *prorogatio* «si verifica, in sostanza, una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio la cui *ratio* è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale, sì da comportare la piena garanzia dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità, da parte delle stesse, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti ad esse e ai loro membri». E, ancora, che se, da un lato, «tale principio 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», dall'altro «il principio stesso va, tuttavia, coniugato con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Già queste prime indicazioni giurisprudenziali sembrerebbero confermare l'operatività del regime di *prorogatio* dei Consigli regionali successivamente alla loro scadenza naturale.

Se, infatti, il depotenziamento dello stesso decorre già dalla fase di indizione delle elezioni (qualora l'indizione delle elezioni avvenga prima della scadenza naturale, come la disciplina permette) a maggior ragione non si può pensare che un organo il cui mandato è già scaduto possa “vincolare” l'assemblea che verrà di lì a poco eletta (salvo, naturalmente, che per gli atti di ordinaria amministrazione o per quelli indifferibili e urgenti).

La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V si è mossa fin qui in sostanziale continuità con gli orientamenti appena ricordati, pur nell'ambito di una diversa distribuzione delle competenze e di un diverso quadro normativo.

In particolare con la sentenza **n. 196 del 2003**, la Corte costituzionale è tornata sulla disciplina contenuta nell'art. 3 della legge n. 108 del 1968, affermando che «tale disposizione non accoglie dunque il principio della *prorogatio* del Consiglio dopo la sua scadenza e fino alla riunione del nuovo Consiglio eletto, previsto invece per le Camere dall'art. 61, secondo comma, della Costituzione, e per i Consigli delle Regioni ad autonomia speciale dall'art. 4 della legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1: anche se questa Corte, chiamata a dirimere alcuni conflitti di attribuzione in ordine al legittimo esercizio del potere governativo di rinvio delle leggi regionali (previsto dal vecchio testo dell'art. 127 della Costituzione), nell'affermare il vigore nelle Regioni del c.d. “principio di rappresentatività”, per cui i procedimenti legislativi in itinere decadono con la fine della legislatura, ebbe a stabilire che dopo il 46° giorno anteriore alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, e fino alla sua cessazione, vale a dire “nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica del Consiglio stesso”, le assemblee “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*” (sentenza n. 468 del 1991, e analogamente sentenza n. 515 del 1995)».

Ne discende – secondo la sentenza n. 196 del 2003 – che «può dirsi dunque 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».

Sempre nella sentenza n. 196 del 2003 la Corte ha affermato che «l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto».

Il problema dei limiti che incontrano i Consigli regionali in regime di *prorogatio* è stato affrontato dalla Corte nella **sentenza n. 68 del 2010**. L'esistenza di tali limiti – ha affermato la Corte – è infatti «immanente all'istituto della stessa *prorogatio*»; ribadendo comunque che le assemblee in



tale periodo possano «esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale».

Nella sentenza **n. 181 del 2014**, la Corte costituzionale non ha accolto le censure sollevate dal Governo nei confronti di una legge approvata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia successivamente al decreto di indizione delle elezioni (mentre la Corte ha dichiarato illegittime alcune specifiche previsioni contenute nella legge regionale). 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*». Al contrario però la Corte li ha ritenuti non «pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quelle cui» la censura si riferisce. Le motivazioni si trovano in due aspetti tra di loro connessi: la circostanza che il Consiglio regionale non si trovava ancora, al momento dell'approvazione della legge impugnata, in una data successiva alla scadenza del mandato; 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.

Nell'ambito di tale decisione, la Corte inoltre ha avuto modo di distinguere fra una fase di *prorogatio* “in senso stretto”, successiva alla scadenza della durata del Consiglio – nella quale, come si è visto, una limitazione dei poteri del Consiglio è da ritenere “immanente” – e la fase di “pre-scadenza”, decorrente dall'indizione delle elezioni, qualora quest'ultima sia precedente alla scadenza del Consiglio, nella quale la Regione nel proprio statuto può definire la limitazione dei poteri consiliari.

Con la recente sentenza **n. 44 del 2015**, la Corte conferma il proprio orientamento sui limiti connaturali all'organo scaduto, riconducibili al principio costituzionale che legittima alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili». Nel caso di specie la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale che - dettando una disciplina di carattere generale - travalica i limiti tassativi all'esercizio delle funzioni del Consiglio regionale in regime di *prorogatio* previsti dallo Statuto regionale.

E' assai recente (20 marzo u.s.), infine, la notizia data dalla stampa per cui con ordinanza n. 519 del 2015 il TAR della Calabria avrebbe sollevato eccezione circa la presunta incostituzionalità della legge elettorale varata dalla Regione Calabria lo scorso 12 settembre: la soppressione del secondo periodo del comma 2 della legge regionale del febbraio 2005 (la quale richiamava l'art. 5 della legge costituzionale 1/1999 con cui si sanciva l'elezione a consigliere del “miglior perdente”), avvenuta in regime di *prorogatio*, ha determinato il rinvio degli atti alla Consulta.

#### 4. Dottrina

E. ALBANESI, La c.d. prescadenza dei consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della "*prorogatio*" - (Nota a C. Cost. 23 giugno 2014, n. 181) in Rassegna Parlamentare, 2014, fasc. 3, pag. 633 – 649

G. PERNICIARO, la Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di "*prorogatio*" dei consigli regionali - (Nota a C. Cost. 23 giugno 2014, n. 181) in Quaderni costituzionali, 2014, fasc. 3, pag. 678 – 681

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/0032\\_nota\\_181\\_2014\\_perniciaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/0032_nota_181_2014_perniciaro.pdf)

M. AINIS, Parere *pro veritate* circa la nomina dei vertici delle Aziende del Servizio sanitario della Calabria da parte della Giunta regionale in regime di *prorogatio* (reso alla Presidente f.f. della Regione Calabria), in <http://www.regioni.it/download/news/365342/>

M. MORTE, B. DE MARIA, Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise, in Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. 2013, n.2, pp. 535-549  
[http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_2\\_2013/DeMaria.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2013/DeMaria.pdf)

D. CODUTI, Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo, in Le istituzioni del federalismo, 2013, fasc. 2, pp.509-533  
[http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_2\\_2013/Coduti.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2013/Coduti.pdf)

V. MERENDINO, Sui limiti ai poteri degli organi di governo regionali in regime di *prorogatio* - Nota a Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 15 gennaio 2013 n. 180<sup>7</sup>, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)

<http://www.ildirittoamministrativo.it/allegati/Nota%20a%20CONSIGLIO%20DI%20STATO,%20SEZ.%20V,%2015%20gennaio%202013,%20n.%20180%20a%20cura%20di%20VENERE%20MERENDINO.pdf>

D. CODUTI, La *prorogatio* dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità (Maggio 2011) in <http://www.issirfa.cnr.it/5960,908.html>

G. DEMURO, *prorogatio* del Consiglio regionale e "limiti immanenti" - (Nota a C. Cost. 26 febbraio 2010, n. 68) in Le Regioni, 2010, fasc. 6 pag. 1299 – 1303

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2010/0029\\_nota\\_68\\_2010\\_demuro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0029_nota_68_2010_demuro.pdf)

E. DI SALVATORE, Il Consiglio regionale abruzzese in regime di *prorogatio*, - (Nota a C. Cost. 26 febbraio 2010, n. 68) in Giurisprudenza costituzionale, 2010, fasc. 1 pag. 794 - 799

G. FERRAIUOLO, La corte costituzionale torna sul tema della *prorogatio* degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2010/0012\\_nota\\_68\\_2010\\_ferraiuolo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0012_nota_68_2010_ferraiuolo.pdf)

D. PICCIONE, I «limiti immanenti» della *prorogatio* dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare, in Giurisprudenza costituzionale, 2010, n. 1, pp. 791 ss.,

D. BALDAZZI, L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di *prorogatio*: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24-3-2010, pp. 1 ss

[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2010/0004\\_nota\\_68\\_2010\\_baldazzi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0004_nota_68_2010_baldazzi.pdf)

B. E. G. FUOCO, La cessazione anticipata delle funzioni consiliari, durante il periodo elettorale, nelle Regioni a Statuto ordinario in Istituzioni del federalismo, N°. 2, 2005, pp. 305-351

[http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2005/305-349%20fuoco.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2005/305-349%20fuoco.pdf)

---

<sup>7</sup> Rectius: 178

- A. MORRONE, Sistema elettorale e *prorogatio* degli organi regionali, in *le Regioni*, n. 6/2003.  
[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/563.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/563.pdf)
- E. GIANFRANCESCO, Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 2683 ss.,
- G. FALCON, Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale, in *Le Regioni*, 1996, pp. 537 ss.
- R. ORRÙ, Questioni intorno al «repêchage» delle delibere legislative regionali rinviata e non riapprovate prima del termine della legislatura, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 2298 ss.,
- N. ZANON, Consiglio «nuovo» fa «nuova» la legge? Intorno alla discontinuità dei Consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, pt. I, sez. I, col. 617 ss.,
- A. A. ROMANO, Continuità del Consiglio regionale e rinvio statale delle leggi nel quadro dei nuovi orientamenti della Corte in materia di *prorogatio*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 1360 ss.,
- I. LA LUMIA, L'attività dell'assemblea regionale siciliana in regime di *prorogatio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).  
[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0144\\_la\\_lumia.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0144_la_lumia.pdf).
- R. G. RODIO, Legge “nuova” e assemblea “nuova” nel rinvio governativo della legge regionale: i più recenti orientamenti della Corte, *ivi*, pp. 1369 ss
- J. ROSI, La *prorogatio* dei poteri nella risoluzione del Consiglio regionale dell'Umbria, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).