

24 FEBBRAIO 2021

La disciplina della *prorogatio* delle
assemblee legislative regionali tra limiti
immanenti e margini di autonomia
regionale

di Cristina Moser
Direttore del Servizio legislativo
Consiglio della Provincia autonoma di Trento

La disciplina della *prorogatio* delle assemblee legislative regionali tra limiti immanenti e margini di autonomia regionale*

di **Cristina Moser**

Direttore del Servizio legislativo
Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Abstract [It]: L'articolo esamina le ragioni che hanno portato la giurisprudenza costituzionale, secondo un orientamento a più riprese ribadito nell'ultimo decennio, a configurare la disciplina della *prorogatio* delle assemblee legislative regionali in termini necessariamente uniformi e unitari, a scapito della riserva di competenza regionale in materia di forma di governo. Alcune regioni, nel tentativo di ricavare spazi di autonoma regolamentazione dell'istituto, si sono spinte oltre la formula degli atti «necessari, urgenti e indifferibili», specificando in statuto (o nelle leggi statutarie per quelle a statuto speciale) o nel regolamento interno consiliare i presupposti, la tipologia di atti e la procedura da osservare nella fase di depotenziamento dell'organo legislativo. Alla luce dei ragionamenti della Corte costituzionale, l'Autrice si interroga se sia più consona alla natura e alla ratio della *prorogatio* una diversa collocazione nel sistema delle competenze, in quanto istituto che deroga al termine di scadenza dell'assemblea elettiva e, perciò, incide indirettamente sulla sua durata.

Abstract [En]: This article analyses the consolidated interpretation of the Constitutional Court about the *prorogatio* of the regional legislative assemblies in uniform and unitary terms, in the detriment of the regional competence law reserve in government form. Some regions have gone beyond the formula of «necessary, urgent and undeferrable» acts to take the space of autonomy in regulation of the regional institution. In these cases, it was specified in the statute (or in the statutory laws for those with a special statute) or in the internal council regulations the presuppositions, the type of acts and the procedure to be observed in the phase of depowering the legislative assembly. In the light of the reasoning of the Constitutional Court, the Author wonders whether a different position in the system of competences is more in keeping with the nature and *ratio* of *prorogatio*, because this institution derogates from the end of the elective assembly and indirectly affects its duration.

Parole chiave: prorogatio; consiglio regionale; statuto regionale; forma di governo; Costituzione

Keywords: prorogatio; regional council; regional statute; form of government; Constitution

Sommario: 1. Introduzione. 2. Alle origini della disciplina della *prorogatio*. 3. La *prorogatio* negli statuti delle Regioni ordinarie e l'interpretazione della Corte costituzionale. 3.1. Le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale lombardo e di quello abruzzese. 4. Le autonomie speciali: la *prorogatio* nella legge statutaria della Provincia autonoma di Trento. 5. Raffronto tra *prorogatio* e prescadenza. 6. *Dies a quo* e *ad quem* del depotenziamento funzionale dell'organo consiliare. 7. La proroga dei consigli regionali nell'emergenza Covid-19 - 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il tema dei poteri dei consigli regionali in fase di rinnovo è uno dei più esplorati dalla dottrina giuspubblicistica degli ultimi decenni, stimolata sul punto da una copiosa giurisprudenza costituzionale

* Articolo sottoposto a referaggio.

che sin dai primi anni Novanta del secolo scorso si è occupata della costituzionalità di leggi regionali adottate da assemblee in regime di *prorogatio*¹.

Nonostante i ripetuti interventi del Giudice delle leggi e per quanto l'istituto della proroga dei poteri sia attualmente previsto da tutti gli statuti delle Regioni ordinarie, la materia appare per molti aspetti ancora tormentata, complice soprattutto la difficoltà di definire con precisione l'*ubi consistam* del depotenziamento dell'organo una volta cessato, i possibili margini di intervento dei legislatori regionali e i rapporti con il "contiguo" istituto della prescadenza.

Anche nelle Regioni a statuto speciale, dove la regola della limitazione dei poteri nel passaggio tra legislature trova *ab origine* un più solido fondamento normativo², si è discusso a lungo sull'effettiva *deminutio potestatis* dell'organo consiliare, visto il tenore non sempre nitido delle disposizioni a ciò dedicate (in particolare, nelle leggi regionali/ provinciali sulla forma di governo).

Si tratta di questioni la cui soluzione presenta, al di là dell'indubbio interesse scientifico, concrete ricadute applicative, riverberandosi sull'ampiezza dei poteri esercitabili dall'assemblea dopo la scadenza o lo scioglimento anticipato e quindi sulla legittimità/costituzionalità dei provvedimenti adottati in tale fase. Le ricadute sono ancora più evidenti se si considera che il periodo di *prorogatio* si protrae normalmente per un lasso temporale piuttosto lungo, stante la tendenza del legislatore statale ad accorpate in un'unica data le elezioni amministrative e quelle politiche, in un'ottica di risparmio delle risorse pubbliche³.

Di *prorogatio* delle assemblee regionali si è tornato a parlare di recente, in occasione del rinvio delle consultazioni elettorali previste per la metà del 2020, disposto in ragione della situazione di emergenza sanitaria. Il provvedimento d'urgenza del governo nazionale, nel testo originario, rimetteva alle Regioni

¹ Dall'inizio degli anni Novanta ad oggi si contano almeno tredici pronunce della Corte costituzionale in tema di poteri esercitabili dalle assemblee legislative regionali durante la fase di *prorogatio* (Corte cost., 19 dicembre 1991, n. 468; Corte cost., 22 dicembre 1995, n. 515; Corte cost., 5 giugno 2003, n. 196; Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 68; Corte cost., 18 marzo 2010, n. 107; Corte cost., 23 giugno 2014, n. 181; Corte cost., 25 marzo 2015, n. 44; Corte cost., 31 marzo 2015, n. 55; Corte cost., 17 aprile 2015, n. 64; Corte cost., 15 maggio 2015, n. 81; Corte cost., 15 luglio 2015, n. 158; Corte cost., 1 luglio 2016, n. 157; Corte cost., 22 novembre 2016, n. 243).

² V. art. 4, l. cost. 23 settembre 1972, n. 1, che ha introdotto l'istituto in relazione ai Consigli delle Regioni a statuto speciale. In precedenza, l'Alta Corte per la Regione siciliana, con la decisione n. 38 del 16-20 marzo 1951 (consultabile sul sito www.giurcost.org), aveva dichiarato l'illegittimità della norma regionale, approvata il 22 febbraio 1951, che disponeva l'estensione all'Assemblea regionale siciliana della *prorogatio*, evidenziando che tale previsione, oltre a violare il tassativo disposto dell'art. 3 dello Statuto siciliano secondo cui «i deputati cessano di diritto dalla carica allo spirare del termine di quattro anni», non tiene conto che l'Assemblea regionale non ha la potestà di inserire tale disposto nello Statuto o di stabilirlo *iure proprio*.

³ L'art. 7, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha stabilito che a decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per le elezioni comunali, regionali, per Camera e Senato (e per il Parlamento europeo) si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno. Successivamente il d.l. 17 marzo 2015, n. 27 (c.d. decreto "election day"), convertito dalla legge n. 59 del 2015, ha allungato il periodo entro il quale possono avere luogo le elezioni regionali fino alla «domenica compresa nei sei giorni ulteriori» rispetto ai sessanta giorni dopo il termine del quinquennio, al fine di consentire lo svolgimento contemporaneo delle elezioni amministrative e regionali.

la facoltà di disporre un secondo rinvio delle operazioni elettorali, in conseguenza del verificarsi di particolari situazioni epidemiologiche, con proroga in tal caso non dell'esercizio (limitato) dei poteri, ma – secondo le intenzioni del legislatore – della stessa durata del mandato⁴.

2. Alle origini della disciplina della *prorogatio*

Prevedere che l'organo elettivo scaduto continui di diritto a esercitare le proprie funzioni fino a quando non divenga effettivamente operativo quello successivo (*prorogatio*)⁵ rappresenta indubbiamente un efficace meccanismo per garantire la continuità dell'esercizio di pubbliche funzioni, al fine di evitare che queste, tanto più se di rilievo costituzionale, possano subire «stasi forzate»⁶ con possibili ricadute negative per l'assetto istituzionale.

Manca pur tuttavia una sicura base normativa legittimante l'applicazione del principio di continuità funzionale agli organi di indirizzo politico⁷, al di fuori delle limitate ipotesi espressamente previste in

⁴ Vedi art. 1, comma 2, decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, che in questa parte è stato modificato dalla legge di conversione (legge 19 giugno 2020, n. 59).

⁵ Il concetto di *prorogatio* è emerso dai lavori dell'Assemblea costituente, dove nelle parole dell'on. Tosato è definita come «un istituto che serve, ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Ed un istituto in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri e ciò non in base ad un atto speciale che concede la proroga stessa, ma di diritto». Si richiama anche la definizione di A.A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma 1988, 1, in base a cui «la *prorogatio* è una figura, tendente ad assicurare la continuità funzionale degli organi, che consente al titolare (o ai titolari) di esercitare le sue funzioni quando sia scaduta l'investitura dell'ufficio fino all'insediamento del successore». La definizione è ripresa anche dalla giurisprudenza costituzionale che riferisce l'istituto della *prorogatio* alla fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (Corte cost. sent. n. 208 del 1992; Corte cost. sent. n. 64 del 2005).

⁶ Così R. MARRAMA, *Titolari degli organi pubblici e principio di continuità (sul problema della c.d. prorogatio dei poteri)*, Napoli 1969, 6.

⁷ Per gli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo dello Stato e degli enti pubblici, nonché per le persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica valgono le disposizioni del d.l. 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 1994, n. 444, recante la «Disciplina della proroga degli organi amministrativi», da cui, secondo Corte cost. sent. n. 464 del 1994, sono desumibili i principi generali in tema di *prorogatio* degli organi amministrativi (cessazione delle funzioni degli organi alla scadenza del loro termine di durata; indicazione di un ragionevole periodo di proroga, per consentirne la rinnovazione, durante il quale l'organo scaduto può compiere solo atti di ordinaria amministrazione; previsione di un regime sanzionatorio invalidante gli atti esorbitanti da tale limite; obbligo di ricostituzione dell'organo entro una data anteriore alla scadenza del periodo di proroga; definitiva decadenza degli organi scaduti dal momento di questa cessazione e assoggettamento ad un regime sanzionatorio di tutti gli atti emanati successivamente).

Costituzione, riferite alle Camere⁸ e al Presidente della Repubblica⁹. Anzi proprio la specificità di tali disposizioni ha indotto in passato molti autori a ritenere che la regola della continuità fosse predicabile solo per le ipotesi tipiche, escludendo che si possa parlare di un principio generale valido per tutti gli organi politici e in specie per quelli elettivi, come i consigli regionali¹⁰. D'altro canto, la *prorogatio*, pur se funzionale a soddisfare siffatta esigenza di continuità, non ne rappresenta «l'unica incarnazione positiva»¹¹, ma solo una delle possibili concretizzazioni, in concorso o in alternativa con altri possibili

⁸ L'art. 61, primo comma, Cost., dispone che le elezioni delle nuove assemblee parlamentari abbiano luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti e che la prima riunione delle stesse si tenga non oltre venti giorni dalla data delle elezioni; la *prorogatio* prevista dal secondo comma di tale articolo riguarda proprio l'intervallo di tempo (al massimo di novanta giorni), in cui gli organi parlamentari scaduti possono esercitare taluni loro poteri, in ragione del principio di continuità funzionale. Sui problemi interpretativi sollevati dall'art. 61 Cost., cfr. S. TRAVERSA, *Proroga e "prorogatio" delle Camere*, Roma 1983, 71 ss.; G. MARCHETTI, *Proroga e prorogatio delle Camere*, in *Diz. Dir. pubbl.*, vol. V, Milano 2006, 4665; M. MAGRINI, *Art. 61*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 575 ss. V. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, 166, secondo il quale la *prorogatio* parlamentare è funzionale a mantenere il controllo, sia pure in forma attenuata, sull'operato del governo, almeno fino al ripristino della normale dialettica democratica a seguito di nuove elezioni, posto che l'influenza del governo «verrebbe certamente squilibrata, con pericoli di straripamento dall'alveo della normalità costituzionale, senza una potenzialità, almeno di controazione parlamentare».

⁹ Art. 85 comma terzo, Cost. Sempre con riferimento alla *prorogatio* di organi costituzionali si può ricordare l'art. 30 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura («Il consiglio superiore scade al termine del quadriennio. Tuttavia, finché non è insediato il nuovo Consiglio continua a funzionare quello precedente») e l'art. 3, comma 2, del d.P.R. 21 maggio 1958 recante il regolamento interno del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro («Il Consiglio alla scadenza del termine di sua durata resta in funzione sino alla nomina del nuovo Consiglio»).

¹⁰ Il prevalente indirizzo dottrinale negava, in passato, che alle assemblee elettive delle Regioni di diritto comune si potesse applicare l'istituto della *prorogatio* operante per le Camere, evidenziando che i Consigli regionali non sono altrettanto essenziali al governo del paese, né debbono procedere a deliberare in via d'urgenza, potendo in ogni caso essere attivati i poteri surrogatori della giunta regionale e dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale. In questo senso L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1985, 308 ss., (tesi poi rivista dall'A. alla luce degli arresti giurisprudenziali sopravvenuti, v. ID., *Diritto regionale*, Padova 2000, 304-305); F. CUOCOLO, «Consiglio regionale», in *Enc. giur.*, VIII, Roma 1988, 6; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, VI ed., Milano 1991, n. 101 ss. Sulla non applicabilità del principio di continuità alle assemblee legislative regionali cfr. anche N. PAOLANTONIO, *Note sul c.d. principio di continuità in diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2011, 443 ss.; E. CANNADA BARTOLI, «"Prorogatio" tacita di organi amministrativi ed art. 97 Costituzione», in *Foro amm.*, 1971, 58. In senso critico rispetto al principio di discontinuità v. B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari, durante il periodo elettorale, nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Ist. fed.*, 2005, 340, ad avviso del quale «dovrebbe essere un dovere del legislatore quello di ridurre quanto più possibile i vuoti istituzionali e garantire la massima continuità, non solo dei meri apparati burocratici, ma anche delle funzioni svolte», auspicando un pari trattamento sotto tale profilo degli organi deliberativi degli enti locali e delle Regioni rispetto al Parlamento. Sulle diverse tesi dottrinali in ordine all'applicabilità dell'istituto della *prorogatio* agli organi costituzionali e agli organi di governo degli enti territoriali cfr. anche G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2010, ad avviso del quale, nel quadro normativo precedente la riforma del 1999, «il mancato accoglimento della soluzione "forte" della *prorogatio* poteva ritenersi non particolarmente problematico considerato il ruolo che la Costituzione ritagliava per le autonomie regionali e comunque coerente con le indicazioni desumibili dall'art. 126 della Carta». Quest'ultima norma, nella sua versione originaria, affidava la continuità delle funzioni del Consiglio sciolto, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli improrogabili, ad una commissione di tre cittadini. Sul punto, v. 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, 1362-1363.

¹¹ G. D'ORAZIO, «"Prorogatio" (diritto costituzionale)», in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988, 431.

strumenti¹², sicché la sua applicazione – è stato osservato – dovrebbe essere la «risultante in ogni caso di una *norma espressa esclusiva*, non suscettibile di applicazione analogica»¹³.

Ciò nondimeno il Giudice costituzionale non ha mai messo in discussione che i consigli regionali cessati possano continuare, sia pure entro certi limiti, ad esercitare le loro funzioni fino all'entrata in carica della nuova assemblea. Il dato normativo di partenza della tesi sostenuta dai giudici è contenuto nell'articolo 3, secondo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), in base al quale i consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione, che potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del periodo di cui al primo comma», ossia dalla scadenza del quinquennio di legislatura.

Più che la lettera della disposizione – che, a rigore, sembra muovere nella direzione di una netta discontinuità delle funzioni prima ancora della scadenza della legislatura¹⁴ – è stata l'interpretazione

¹² Nel senso che la *prorogatio* non costituisce un'assoluta conseguenza logica e giuridica della natura costituzionale di un organo, v. G. D'ORAZIO, «*Prorogatio*» cit., 429 ss. Tra le possibili soluzioni alternative, l'A. richiama la prescadenza in caso di non realizzata elezione, la perennità dell'organo (che si riscontra quando esso, avendo natura collegiale, può funzionare con *quorum* strutturale diverso dal *plenum* dei suoi membri e possa rinnovarsi o per singoli componenti o per quote limitate di essi a scadenza fissate, evitandosi in tal modo una cessazione del funzionamento dell'organo), la supplenza, l'*interim*, l'istituzione di organi straordinari *ad hoc* per l'esercizio, sia pure parziale, di funzioni di altri organi (si pensi al caso di scioglimento degli enti territoriali, con provvedimento di tipo sanzionatorio, che preclude la proroga dei suoi poteri).

¹³ Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni* 2003, 1277, a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003 (corsivo nostro). In senso difforme cfr. A.A. ROMANO, *Proroga* cit., 3, il quale afferma che «l'esigenza della continuità si immedesima nel principio della *prorogatio* che ha una generale rilevanza salvo non sia espressamente vietato».

¹⁴ Stando al dato letterale, l'art. 3 della legge n. 108 del 1968 riguarda i poteri spettanti all'assemblea nella fase precedente la scadenza dell'organo, a ridosso della consultazione elettorale. È previsto, infatti, che l'assemblea consiliare è legittimata all'esercizio delle proprie funzioni solo fino al 46° giorno precedente le elezioni, decorso il quale si assisterebbe ad un depotenziamento dell'organo, quasi una sorta di chiusura anticipata della legislatura. Una disciplina analoga per i consigli comunali e provinciali era un tempo contenuta nell'art. 8 del testo unico delle leggi elettorali, approvato con d.P.R. n. 570 del 1960. L'attuale art. 38, comma 5, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede che i consigli comunali e provinciali durino «in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili». In argomento cfr. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità* (maggio 2011), in www.issirfa.cnr.it, 2011, 1; B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 338 ss.

sistematica seguita dai giudici¹⁵ a rappresentare la vera chiave di volta del sistema della *prorogatio*, in grado di sovvertire l'applicazione restrittiva affermatasi originariamente in via di prassi¹⁶.

Escluso che il secondo comma dell'articolo 3 possa aver introdotto una «pura e semplice ghigliottina»¹⁷ nell'ultima parte della legislatura, tale da creare una sorta di cesura temporale tra consiliature, i giudici costituzionali ne individuano il senso logico prendendo in considerazione l'intero disposto normativo e operando un parallelismo con quanto avviene per altri organi legislativi (ossia per le due Camere). L'iter argomentativo, costruito e ribadito in successive pronunce della Corte nel corso degli anni Novanta, può essere così sintetizzato: poiché la legge prevede espressamente che i consigli regionali durino in carica cinque anni (art. 3, primo comma, legge n. 108 del 1968), essi devono poter esercitare le loro funzioni fino alla scadenza del quinquennio, non potendosi ammettere cessazioni anticipate con perdita dei loro poteri; quindi, il riferimento al 46° giorno antecedente le elezioni, di cui al secondo comma del citato articolo 3, deve essere inteso nel senso che il Consiglio regionale, nella fase preelettorale e fino alla scadenza, subisce un depotenziamento funzionale confacente alla sua condizione politica di organo in via di sostituzione; quanto all'intensità di tale *reductio potestatis*, la situazione è dai giudici considerata *analogà* a quella degli organi legislativi in regime di *prorogatio*, legittimati solo all'approvazione di atti indifferibili e urgenti¹⁸.

Alla base di questa lettura vi è la necessità di coniugare il principio di rappresentatività, che è connaturato alle assemblee regionali in virtù della loro diretta investitura popolare, con l'esigenza di continuità funzionale, che porta ad escludere «che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso»¹⁹.

¹⁵ Capostipite di questo orientamento è Corte cost. sent. n. 468 del 1991, pronunciata su ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Marche nei confronti dello Stato in relazione all'ipotesi di rinvio disposto dal governo per il riesame di una legge che, a seguito di un precedente rinvio, era stata riapprovata a maggioranza assoluta dalla assemblea legislativa a legislatura già scaduta in attesa della costituzione del nuovo organo consiliare. A commento della sentenza cfr. R.G. RODIO, *Legge «nuova» e assemblea «nuova» nel rinvio governativo della legge regionale: i più recenti orientamenti della Corte*, in *Le Regioni* 1992, 1369 ss.; R. ORRÙ, *Questioni intorno al «repêchage» delle delibere legislative regionali rinviata e non riapprovate prima del termine della legislatura*, in *Giur. cost.*, 1992, 2298 ss.; N. ZANON, *Consiglio «nuovo» fa «nuova» la legge? Intorno alla discontinuità dei Consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in *Giur. it.*, 1992, 617 ss.; A.A. ROMANO, *Continuità del Consiglio regionale* cit., 1360.

¹⁶ Come ricordato da R. ORRÙ, *Questioni interne al «repêchage» delle delibere legislative regionali* cit., 2307 e nt. 30, l'interpretazione restrittiva della norma aveva trovato sostegno nella circolare inviata ai presidenti delle giunte regionali delle Regioni a statuto ordinario dalla Presidenza del Consiglio in data 14 aprile 1975, secondo cui nei quarantacinque giorni antecedenti le elezioni, il Consiglio regionale versava in una sorta di «stato di quiescenza», destinato a venire meno solo al ricorrere di «scadenze improrogabili» (quali la designazione dei rappresentanti per l'elezione del Presidente della Repubblica e l'adozione della legge di approvazione del bilancio).

¹⁷ G. FALCON, *Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale*, in *Le Regioni* 1996, 538.

¹⁸ Così Corte cost. sent. n. 468 del 1991 (punto 4 del *Considerato in diritto*).

¹⁹ In questi termini Corte cost. sent. n. 515/1995 (punto 3 del *Considerato in diritto*), su cui E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giur. cost.*, 1996, 2683 ss.; G. FALCON, *Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale* cit., 537 ss.

Il parallelismo tra *prorogatio* delle Camere e *prorogatio* delle assemblee legislative regionali rappresenta probabilmente il passaggio più debole del ragionamento dei giudici, come evidenziato dai primi commentatori²⁰: l'art. 61, comma 2, Cost. non esplicita il limite dell'indifferibilità e urgenza per l'attività delle Camere scadute o sciolte (seppure ricavabile dalla prassi seguita dalle Camere)²¹ e in ogni caso prevede la proroga dei poteri solo nella fase successiva alla scadenza (naturale o anticipata) del Parlamento, non – come dispone testualmente il citato art. 3 – per quella immediatamente antecedente alle elezioni²².

In altri termini, l'interpretazione “adeguatrice” della Corte sottende un'assimilazione, quanto ad intensità di poteri, tra il periodo che va dalle elezioni sino all'insediamento del nuovo organo e quello di quarantacinque giorni precedenti il voto, in tal modo delineando un'ampia fase di attenuazione dei poteri, ben oltre quella di proroga vera e propria.

In realtà, come è stato osservato da una parte della dottrina²³, queste due fasi – separate tra loro dalle operazioni di voto – presentano indiscutibili differenze, anzitutto per la diversa condizione giuridica in

²⁰ Riserve sull'iter logico seguito dalla Corte cost. sono state espresse da E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, in *Giur. cost.*, 1, 2010, 791, ad avviso del quale «a parte il fatto che la proroga delle Camere, disciplinata dal combinato disposto degli artt. 60 e 61 Cost., è uno di quegli istituti che più fanno affiorare dubbi, si potrebbe dire che la Corte abbia deciso di muoversi *ad obscurum per obscurius*». Cfr. anche D. PICCIONE, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giur. cost.*, 2015, 365; ID., *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 791, in cui l'A. osserva che il paragone offerto dalla Corte è argomento «debole in generale ed assai friabile se, come sembra, la Corte volesse impiegarlo per suffragare la conclusione per cui la *prorogatio* implica limiti ai poteri consiliari, sostanzialmente coincidente con «i soli adempimenti urgenti e indifferibili».

²¹ L'unico caso in cui la Carta costituzionale richiede la convocazione delle Camere «anche se sciolte» è quello dell'improrogabile conversione dei decreti-legge ai sensi dell'art. 77 Cost. Con specifico riferimento ai poteri spettanti alle Camere in regime di *prorogatio*, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 19 (1964), pt. 1, 700 ss.; L. PALADIN, *La prorogatio dei Consigli regionali in forza di una circolare dell'Ufficio regioni*, in *Le Regioni* 1975, 596; V. LONGI, *Le funzioni delle Camere in regime di “prorogatio”*, in *Parlamento*, 22 (1976), n. 4-5, 4 ss.; G. M. SALERNO, *Sui poteri del governo dimissionario e delle Camere in regime di prorogatio*, in *federalismi.it*, n. 5/2008, ad avviso del quale le Camere in regime di *prorogatio* rimangono abilitate allo svolgimento delle attività di garanzia e di controllo (nei confronti degli altri poteri pubblici e *in primis* nei confronti del governo dimissionario) e sono tenute all'adempimento di obblighi di natura costituzionale, come l'approvazione delle leggi di bilancio e la conversione in legge dei decreti-legge. L'A. dà conto anche dell'affermarsi di una prassi espansiva volta ad ammettere, in fase di *prorogatio*, anche la riapprovazione delle leggi rinviate dal Capo dello Stato, la prosecuzione dell'attività delle commissioni di inchiesta e l'approvazione di leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali già stipulati. In argomento si veda anche A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., 164, secondo il quale il regime di *prorogatio* va inteso come proroga di quei poteri che sono compatibili con gli interessi e accadimenti che entrano in considerazione nella fase di scioglimento degli organi e che perciò diventano prevalenti. Sulle varie posizioni emergenti in dottrina circa l'estensione dei poteri delle Camere in regime di *prorogatio*, v. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali* cit., 2 ss.

²² Sul punto, v. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio* cit., p. 1274, che con riguardo al citato art. 3 della legge n. 108 del 1968 osserva che «non si tratta di proroga di poteri in senso assoluto, destinata a coprire il passaggio di legislatura senza soluzione di continuità, perché di regola i Consigli regionali avrebbero potuto continuare ad esercitare i propri poteri (sia pure in forma attenuata e proporzionata ai contesti) solo nei 45 giorni *antecedenti* la scadenza e *fino alla scadenza* stessa, e non dopo la cessazione del quinquennio e sino all'entrata in carica della nuova assemblea (come previsto per le Camere dall'art. 61 Cost.)».

²³ Sulla distinzione tra le due fasi v. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in *Le Regioni*, 2010, 1309 ss.; E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza*

cui versa l'organo rappresentativo: prima delle elezioni l'assemblea non è formalmente scaduta, ma è ancora legittimata a esercitare i propri poteri e funzioni; ad elezioni espletate e in attesa dell'insediamento dei nuovi eletti, la condizione è quella di organo a mandato esaurito, a cui dunque non sarebbe più consentito assumere gli atti tipici dell'assemblea legislativa.

Si assisterebbe, nel primo caso, ad una compressione anticipata delle funzioni e, nel secondo, a una estensione dei poteri oltre la scadenza, effetti questi rispondenti a una logica e a una *ratio* differenti: il riconoscimento di una circoscritta capacità di agire all'assemblea cessata, in attesa della sua sostituzione, mira a garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni, sia pure nel bilanciamento con il principio di rappresentatività dell'organo (da qui l'eccezionale possibilità di esercitare solo alcuni dei poteri); l'anticipata compressione funzionale dell'assemblea prima del voto trova, invece, giustificazione più che in una (indimostrata) flessione della rappresentatività politica dell'organo in procinto di scadere, in «una visione di *sfavor* verso i rappresentanti della comunità locali»²⁴, basata sul sospetto che i consiglieri possano agire, durante la campagna elettorale, per motivi propagandistici, cioè al solo fine di procacciarsi il favore degli elettori e influenzare l'esito della competizione elettorale²⁵.

La diversa condizione giuridica dell'organo in scadenza rispetto a quella dell'organo già scaduto e la differente funzione della *prorogatio* rispetto al regime di prescadenza potrebbero ragionevolmente condurre a differenziare sotto il profilo sostanziale la disciplina applicabile e, in particolare, a ipotizzare limiti meno stringenti per l'organo nella fase preelettorale rispetto a quelli valevoli per l'assemblea già in fase di proroga²⁶.

3. La *prorogatio* negli statuti delle Regioni ordinarie e l'interpretazione della Corte costituzionale

Gli approdi interpretativi della giurisprudenza costituzionale sono rimasti nella sostanza immutati anche a seguito della riforma costituzionale del 1999 e dell'approvazione dei nuovi statuti delle Regioni

dei consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio (sent. Corte cost., n. 181/2014), in *Rass. parl.*, 2014, 646.

²⁴ In tal senso B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 335. L'A., nel richiamare le osservazioni di E. Gizzi, nota che questa è anche la motivazione posta alla base della *prorogatio* per le Regioni a statuto speciale, come è dato evincere dai lavori parlamentari relativi alla legge costituzionale n. 1 del 1972.

²⁵ In questo senso, v. Corte cost. sent. n. 68 del 2010 (punto 4.1 e 4.3 del *Considerato in diritto*). In ottica critica su questo aspetto cfr. F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Le Regioni* 2014, 1224-1225, secondo il quale in tutta la legislazione, non solo in quella approvata a fine legislatura, è potenziale una qualche misura di *captatio*, in quanto risultato di una scelta tra interessi, sicché «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». Ritiene che la *ratio* dei due istituti sia per certi versi sovrapponibile G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio* cit., 1309.

²⁶ Sull'esigenza di una differenziazione tra i limiti della fase di prescadenza e quella di proroga degli organi scaduti, cfr. A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione (poteri di)*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990, 2 ss., richiamato sul punto da G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio* cit., 1311 e nt. 32, e da F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio* cit., 1224.

ordinarie, a cui è stata riconosciuta la competenza a disciplinare la proroga e l'anticipata cessazione dei poteri²⁷, quali aspetti ricondotti all'ambito della forma di governo regionale²⁸. E ciò nonostante la Corte costituzionale avesse inizialmente prefigurato l'*eventualità* che i nuovi statuti regionali potessero in autonomia modulare il *quantum* di poteri prorogati in caso di scadenza (naturale o anticipata) dell'organo consiliare e financo decidere di non prevedere la proroga²⁹, ferma in ogni caso la riserva statale per la particolare fattispecie di scioglimento "sanzionatorio" di cui all'art. 126, primo comma, Cost.³⁰

²⁷ Si consideri che la legge 2 luglio 2004, n. 165, pur confermando il disposto dell'articolo 3, primo comma, della legge n. 108 del 1968 (ossia la durata in carica per cinque anni dei consigli regionali, salva l'eventualità, nei casi previsti, dello scioglimento anticipato), non ha riprodotto la previsione del comma 2 del citato art. 3 (esercizio delle funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni), e ciò è stato interpretato come abrogazione implicita della previsione, almeno a decorrere dall'adozione dei nuovi statuti regionali e delle leggi elettorali, in ossequio all'ampia autonomia regionale riconosciuta dalla riforma costituzionale. Per un'analisi della legge cfr. B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro sulle elezioni regionali*, Milano 2005. La dottrina, già subito dopo la riforma del 1999, si era fatta sostenitrice della competenza statutaria regionale per quanto concerne la *prorogatio*. Così T. MARTINES, A. RUGGIERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002, 336.

²⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 196 del 2003, in particolare punto 13 del *Considerato in diritto*, ove si legge che «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». A tale conclusione la Corte è giunta anche per il caso di annullamento delle elezioni, visto che tale materia rientra, in linea di principio, nella potestà statutaria della Regione, salvo il limite rappresentato dalla competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione. Sulla decisione della Corte, cfr. G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in www.federalismi.it, 12 giugno 2003; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, 498-499, in ID. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004. In argomento, cfr. anche A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio cit.*, 1278-1279; F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio cit.*, 1217-1218 e nt. 9, ad avviso del quale la competenza statutaria sul punto risulterebbe parzialmente relativizzata nella successiva sentenza n. 68 del 2010, in quanto laddove i limiti per così dire naturali delle funzioni del Consiglio in *prorogatio* non siano espressi dallo statuto, potrebbero comunque essere definiti successivamente tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche rilevare nei lavori preparatori o desumersi dallo specifico contenuto delle leggi adottate. In particolare, sul significato della locuzione "forma di governo" e sulla idoneità della stessa a ricomprendere al suo interno oltre alla *prorogatio* anche l'anticipata cessazione delle funzioni consiliari, v. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari cit.*, 317 ss.; ID., *La durata del Consiglio regionale e "l'anticipata cessazione delle funzioni nel periodo elettorale"*, in *Diritti & Diritti* (rivista giuridica on line).

²⁹ In questo senso Corte cost. sent. n. 196 del 2003, in particolare punto 13 del *Considerato in diritto*. Sul riconoscimento dell'autonomia statutaria in ordine alla scelta sull'*an* e sul *quomodo* della *prorogatio*, v. G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale cit.*

³⁰ Le ipotesi di scioglimento o di rimozione "sanzionatori" sono estranee al tema della funzionalità politica degli organi e, come osserva Corte cost. sent. n. 196 del 2003, «trattandosi di un intervento repressivo statale (non più previsto per la semplice impossibilità di funzionamento, come accadeva nel vecchio testo dell'art. 126 Cost., ma solo a seguito di violazioni della Costituzione o delle leggi, o per ragioni di sicurezza nazionale), è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma della Costituzione, implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga di poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale». Da notare che l'attuale art. 126 Cost. non prevede che cosa accade tra lo scioglimento anticipato dell'organo e l'insediamento del nuovo, a differenza del previgente testo, che all'ultimo comma stabiliva che con il decreto del Presidente della Regione si provvedesse, oltre che allo scioglimento del Consiglio, alla nomina di una commissione di tre cittadini, competente all'indizione delle elezioni e all'ordinaria amministrazione di competenza della giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio. Con riferimento a questa ipotesi di

In realtà, la scelta dei legislatori regionali è stata quella di prevedere in statuto la proroga dei poteri consiliari, utilizzando a tal fine formulazioni differenti.

In alcune Regioni (Calabria, Campania, Liguria, Lazio, Piemonte, Toscana e Puglia) la norma statutaria si limita a stabilire che sino alla costituzione del nuovo Consiglio «sono prorogati i poteri del precedente», senza specificare le tipologie di atti adottabili e i poteri esercitabili dopo la scadenza della legislatura³¹. In astratto, una formulazione così ampia e generica potrebbe far pensare ad una *plenitudo potestatis*, soprattutto se raffrontata ai limiti espressi e assai più specifici fissati per la proroga dei poteri dell'esecutivo regionale e del suo Presidente³².

Altri statuti dedicano al tema del depotenziamento funzionale in fase di proroga norme contenutisticamente più puntuali: nel caso dell'Umbria, ad esempio, i poteri dell'assemblea sciolta o scaduta sono limitati «agli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali»³³; in Emilia-Romagna, Marche, Molise, Veneto e Lombardia³⁴ il limite è individuato negli «adempimenti urgenti e improrogabili», con previsioni però che differiscono tra loro

scioglimento v. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio* cit., 1277-1278; T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, IX, Milano 1968, 287; A.A. ROMANO, *Proroga e prorogatio* cit., 4. Da notare che gli statuti di seconda generazione non fanno riferimento all'ipotesi di prorogatio conseguente all'annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali, ad eccezione degli statuti di Abruzzo (art. 86, comma 2), Emilia-Romagna (art. 48) e Molise (art. 32, comma 2, 36, comma 4). Cfr. il punto di vista di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002, 323-324.

³¹ Così art. 18, comma 2, St. Calabria; art. 28, comma 2, St. Campania; art. 25 St. Liguria; art. 28, comma 1, St. Lazio; art. 20, comma 2, St. Piemonte; art. 24, comma 5, St. Puglia. In questo primo gruppo poteva essere ricondotto anche l'art. 14, comma 3, St. Abruzzo, prima delle modifiche apportate dalla legge statutaria del 2012.

³² L'art. 45, comma 6, St. Lazio prevede che la giunta dimissionaria (per dimissioni, impedimento permanente, morte o rimozione del Presidente della giunta o approvazione di una mozione di sfiducia o per dimissioni della maggioranza dei consiglieri), resta in carica, presieduta dal Presidente della Regione ovvero dal Vicepresidente nei casi di rimozione, decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto; l'art. 52, comma 3, St. Piemonte stabilisce, invece, che dopo l'approvazione della mozione di sfiducia, il Presidente e la giunta regionale restano in carica solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili e urgenti; secondo l'art. 41, comma 7, St. Puglia, dopo la scadenza del Consiglio o lo scioglimento dello stesso nei casi di sfiducia del Presidente della giunta o dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali, il Presidente e la giunta regionale rimangono per l'ordinaria amministrazione. Si consideri anche l'art. 46, commi 7 e 8, St. Campania, che in caso di morte, di impedimento permanente o di dimissioni volontarie del Presidente della giunta regionale o ancora in ipotesi di sfiducia o di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, prevede che il Vicepresidente, la giunta regionale e lo stesso Consiglio regionale rimangono in carica per l'esercizio dell'ordinaria amministrazione fino all'insediamento dei nuovi organi.

³³ Art. 44, comma 4, St. Umbria.

³⁴ In Emilia Romagna (art. 27, comma 7, St.), Marche (art. 29, comma 2, St.) e Molise (art. 32, comma 1) la *deminutio potestatis* si realizza già nella fase antecedente alla scadenza naturale dell'assemblea, a partire dalla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali o dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni; in Emilia-Romagna tale limitazione funzionale opera «al di fuori dei casi di scioglimento anticipato», mentre nelle Regioni Marche e Molise anche in ipotesi di scadenza naturale della legislatura. In base allo statuto della Regione Veneto (art. 55, comma 3, St.), la limitazione agli adempimenti urgenti e improrogabili è riferita all'ipotesi di scioglimento anticipato, mentre l'art. 30, comma 1, lettera a), e comma 2, St. Lombardia prevede il depotenziamento dell'organo consiliare solo a far data dalla scadenza della legislatura o in caso di scioglimento anticipato dell'organo. Sulla disposizione statutaria lombarda cfr. F. SEMERARO, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di Q. CAMERLENGO - L. VIOLINI, Torino 2014, 21 ss., in particolare 34 ss.

per il *dies a quo* e per i fattori causali del depotenziamento, ciò che in ipotesi potrebbe far pensare a regolamentazioni differenziate a seconda delle cause che conducono alla fine della legislatura, con possibile regime di *prorogatio* variabile³⁵. Lo statuto della Basilicata circoscrive esplicitamente i poteri del Consiglio solo in caso di scioglimento anticipato e «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», rinviando la disciplina puntuale dei limiti e delle modalità della proroga dei poteri alla legge elettorale e al regolamento interno³⁶. La formula impiegata dal legislatore lucano ricalca quella inserita nell'ultima versione dello statuto della Regione Abruzzo (estesa anche alla *prorogatio* per scadenza naturale dell'organo), elaborata sulla scorta delle puntuali indicazioni fornite dalla Consulta dopo la riforma costituzionale del 1999³⁷. La Corte, pur riconoscendo la riserva statutaria in materia, ha escluso che dalle formulazioni differenziate delle legislazioni regionali possano discendere configurazioni diverse dell'istituto della *prorogatio*, posto che il limite dell'armonia con i precetti e con i principi ricavabili dalla Costituzione impone di interpretarle in maniera uniforme³⁸. In particolare, secondo la Corte, anche quelle norme statutarie che in termini generici prevedono la proroga dei poteri dell'assemblea fino alla costituzione del nuovo organo non possono essere intese come *prorogatio cum plena potestate*, ossia con pienezza dei poteri e delle funzioni³⁹.

³⁵ Così G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio* cit., 1315 e nt. 44.

³⁶ Art. 54, commi 2 e 3, che sono stati modificati dalla legge statutaria regionale 18 luglio 2018, n. 1. Da evidenziare che sia la legge elettorale (l.r. 20 agosto 2018, n. 20), sia il regolamento interno del Consiglio della Regione Basilicata non contengono alcuna norma sulla *prorogatio* dell'organo consiliare scaduto.

³⁷ L'originaria versione dell'art. 86 St. Abruzzo non conteneva alcuna espressa limitazione dei poteri dell'organo in *prorogatio*. A seguito di Corte cost. sent. n. 68 del 2010, che ha riconosciuto l'erroneità dell'interpretazione sostenuta dalla Regione Abruzzo secondo cui lo statuto non recava alcun limite ai poteri del Consiglio in regime di *prorogatio*, la norma citata norma statutaria è stata riformulata con la legge regionale n. 1 del 2012, in aderenza alle indicazioni offerte dai giudici in quella sentenza.

³⁸ In questo senso Corte cost. sent. n. 196 del 2003 e sent. n. 68 del 2010. Sul punto cfr. anche Corte cost. sent. n. 304 del 2002, che accoglie un'interpretazione piuttosto riduttiva dello spazio d'autonomia statutaria delle Regioni affermando che «il riferimento all' "armonia" (...) rinalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito». Sull'origine del limite dell'armonia con la Costituzione e sulle diverse ricostruzioni e interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali della locuzione impiegata dall'art. 123 Cost., v. M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016, 8-17, 56-79. Sulle tesi dottrinali in argomento cfr. anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009, 229-233; ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 45-47. In particolare, per una lettura meno rigorosa di tale limite, inteso come obbligo di coerenza rispetto ai principi fondamentali o di struttura, v. S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella costituzione*, in *federalismi.it*, n. 2/2004; S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2361; F. RIMOLI, *Statuto regionale*, in *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari 2000, 452. Per un'interpretazione del termine "armonia" non nel senso di uniformità, ma di vera e propria omogeneità v. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali* cit., 3.

³⁹ Così Corte cost. sent. n. 68 del 2010 (punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

A sostegno di questa lettura sono addotte quelle stesse argomentazioni ricorrenti nelle decisioni dei primi anni Novanta: da un lato, l'esistenza di limiti è da considerare «immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso» (ritorna l'argomento per analogia), posto che altrimenti – aggiunge la Corte – non si riuscirebbe a distinguere tra *prorogatio* e l'eccezionale proroga dei pieni poteri prevista solo per il periodo bellico (art. 60, secondo comma Cost.)⁴⁰; dall'altro lato, il riconoscimento per il lungo periodo elettorale di una proroga generale e generica, senza alcun limite sostanziale o procedimentale, urterebbe contro la *ratio* dell'istituto quale «punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni» (argomento del bilanciamento tra principi)⁴¹.

I poteri legittimamente spendibili in questa fase dovrebbero essere limitati a quanto necessario «per rispondere a speciali contingenze», ossia – come ribadito a più riprese dalla Corte – alle sole «attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili»⁴². Ciò significa, in concreto, sul versante degli atti legislativi, che è consentito l'esame solo di quei provvedimenti concernenti problematiche veramente eccezionali, ossia talmente gravi e pressanti da richiedere risposte legislative immediate, non rinviabili alla nuova legislatura; nonché degli atti considerati dovuti sulla base di disposizioni costituzionali, sovranazionali o legislative statali⁴³, come ad esempio i documenti di bilancio e finanziari, che devono essere obbligatoriamente approvati entro termini fissi, in quanto tassativi obblighi costituzionali⁴⁴. Rimarrebbe, invece, preclusa, comprensibilmente, l'attività di indirizzo politico (cioè l'esame di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni, che sono strumenti tipici con cui il Consiglio impegna la responsabilità politica dell'esecutivo regionale), mentre lo svolgimento di atti di sindacato

⁴⁰ Tale osservazione è contenuta in Corte cost. sent. n. 68 del 2010 (punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

⁴¹ In questi termini, vedi Corte cost. sent. n. 68 del 2010 (punti 4.3 e 4.4. del *Considerato in diritto*). Sulla limitazione dei poteri consiliari in fase di *prorogatio* agli atti necessari ed urgenti anche ai casi in cui lo statuto regionale non contenga alcun riferimento all'istituto, cfr. D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali* cit.

⁴² In tali termini Corte cost. sent. n. 68 del 2010 (punto 4.3. del *Considerato in diritto*), richiamata in questa parte anche dalle pronunce successive in tema di *prorogatio* dei consigli regionali.

⁴³ Sul punto si richiama Corte cost. sent. n. 81 del 2015, in cui si osserva che il requisito della necessità ed urgenza non ricorre laddove la disciplina legislativa adottata in regime di *prorogatio* incida su situazioni già da tempo connotate da gravità ma per le quali il Consiglio nella pienezza dei suoi poteri non aveva ravvisato l'urgenza e la necessità di intervenire. Da notare che secondo Corte cost. sent. n. 157 del 2016 «costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga [...] che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione». In argomento cfr. A. ODDI, *Appunti sulla potestà legislativa dei Consigli regionali in regime di prorogatio*, in *www.eius.it*, 9.

⁴⁴ Di questa opinione è I. LUMIA, *L'attività regionale dell'assemblea regionale siciliana in regime di prorogatio*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (12 ottobre 2009), 6.

rispettivo (interrogazioni e interpellanze) potrebbe in ipotesi essere ammesso a fronte di eventi eccezionali o che destano grande allarme sociale⁴⁵.

In ogni caso, pur non sussistendo in capo al legislatore regionale un vero e proprio onere di motivazione (salve espresse previsioni statutarie o regolamentari in tal senso), l'urgenza e la necessità del provvedimento dovrebbero, ad avviso dei giudici, emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni adottate⁴⁶, anche a prescindere dall'esistenza di elementi formali o dalle risultanze dei lavori preparatori, strumenti questi utili, ma non certo determinanti per valutarne la sussistenza⁴⁷.

In sostanza, dalle affermazioni della Corte si evince che le disposizioni statutarie dedicate ai poteri del Consiglio in *prorogatio*, quale che sia il loro tenore formale, devono essere interpretate e in concreto applicate in maniera uniforme, in quanto in ogni caso implicitamente presupponenti il limite degli atti necessari, urgenti e indifferibili, derivato dalla clausola dell'armonia con la Costituzione. Perciò, anche qualora le Regioni decidessero di regolamentare in maniera differente e autonoma i poteri prorogati non potrebbero allontanarsi di molto dai confini segnati dall'ormai costante giurisprudenza costituzionale, se non a rischio di rendere privo di effetti ogni tentativo di differenziazione⁴⁸.

3.1. Le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale lombardo e di quello abruzzese

In realtà, in qualche caso le norme regionali si sono spinte oltre la stringata formula degli atti «necessari, urgenti e indifferibili», cercando di ricavare spazi per una disciplina autonoma, specie con riguardo alla definizione delle procedure e dei limiti oggettivi dell'attività in *prorogatio*. Da notare che laddove questo

⁴⁵ Sulla tipologia di attività esercitabile dalle Camere dopo il loro scioglimento, si vedano i comunicati dei Presidenti di Camera e Senato riportati nei resoconti stenografici, reperibili sul sito web dei due rami del parlamento, relativamente alla seduta n. 275 del 19 febbraio 2008 (per la Camera) e alla seduta n. 281 del 26 febbraio 2008 (per il Senato).

⁴⁶ In questi termini Corte cost. sent. n. 81 del 2015 (punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

⁴⁷ Cfr. Corte cost. n. 68 de 2010 e Corte cost. n. 64 del 2015. Per vero, come evidenziato da E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei consigli regionali* cit., 527 e 530-532, dalla lettura delle sentenze della Corte del 2015 non emerge con immediatezza se sussista un onere di motivazione dell'intervento in *prorogatio* in capo al legislatore regionale ai fini del sindacato di costituzionalità, quali siano gli strumenti che la Corte può utilizzare per ravvisare la sussistenza dei requisiti richiesti (contenuto della legge, lavori preparatori, dichiarazione espressa della necessità ed urgenza dell'intervento) e quale sia il rispettivo peso specifico ai fini della decisione di legittimità del provvedimento, tanto che l'A. trae l'impressione complessiva che sul punto si registri «un graduale assestamento, di sentenza in sentenza, da parte della Corte». Si cita al riguardo Corte cost. sent. n. 157 del 2016, che proprio traendo argomento dalle motivazioni esposte nella relazione illustrativa del disegno di legge ha ritenuto sussistenti le ragioni di urgenza e dunque dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale.

⁴⁸ Sulla configurazione unitaria dell'istituto cfr. G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le Regioni*, 2010, 1303. Già all'indomani della pronuncia della Corte cost. n. 68 del 2010, alcuni autori hanno posto l'accento sugli esigui margini di autonomia riconosciuti alle Regioni nella disciplina del regime di *prorogatio*. Cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio* cit., 1318; 1299; D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio* cit., 791 ss.; D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali* cit.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio* cit., 794 ss.

tentativo è stato intrapreso, si è concretizzato alla fine in apposite norme del regolamento interno consiliare, anziché in specifiche modifiche statutarie. Tale scelta, giustificata probabilmente dalla minore difficoltà di novellare la fonte regolamentare rispetto a quella statutaria (quanto meno sotto il profilo procedurale), riflette però anche una valutazione di fondo del legislatore regionale: l'esatta individuazione degli atti e delle attività che il Consiglio prorogato può eccezionalmente compiere e i relativi vincoli procedurali sono profili su cui il singolo Consiglio deve poter essere libero di decidere in autonomia, nell'esercizio del proprio potere di autorganizzazione⁴⁹.

Emblematica è la previsione regolamentare adottata dal Consiglio regionale lombardo.

L'art. 133 bis del regolamento interno – norma introdotta nel 2014, allorché l'indirizzo interpretativo della Consulta in materia di *prorogatio* si era già compiutamente delineato⁵⁰ – dettaglia le tipologie di atti e specifica i requisiti che essi debbono avere per essere ammessi all'esame del Consiglio prorogato (e dei suoi organi).

Da notare che la richiamata norma fa espresso riferimento, in apertura, alla sola ipotesi di «scioglimento anticipato per ogni caso diverso da quello dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione». In altri termini, la norma è calibrata sulle ipotesi per così dire “patologiche” (ma non sanzionatorie) di *prorogatio*, quelle cioè determinate dalle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri o del Presidente della Regione o dall'inverarsi di cause di impedimento di quest'ultimo. Nulla si dice per l'altra fattispecie, quella “fisiologica”, legata alla scadenza naturale dell'organo, per la quale – è da credere – dovrebbe trovare applicazione altra disciplina (allo stato però non prevista nel regolamento interno).

La norma regolamentare chiarisce che per essere ammessi a «trattazione e approvazione» gli atti devono «rientrare nella categoria degli adempimenti» e «rispettare contemporaneamente i requisiti di urgenza e indifferibilità», quindi deve trattarsi di attività “cumulativamente” doverose, urgenti e indifferibili (comma 1). La precisazione non è di poco conto e serve a sciogliere uno dei nodi interpretativi rimasti irrisolti nelle pronunce della Consulta e anche successivamente non chiariti⁵¹. La formula «atti urgenti e indifferibili» va intesa non come un'endiadi, tale per cui l'urgenza sarebbe sempre connessa

⁴⁹ Anche in altre Regioni il regolamento interno dell'assemblea contiene disposizioni riguardo ai poteri consiliari in regime di *prorogatio*, ma si tratta di previsioni che generalmente riproducono il contenuto delle corrispondenti norme statutarie. Così art. 141, comma 1, reg. int. Consiglio regionale Abruzzo; art. 123, comma 1, reg. int. Consiglio regionale Emilia-Romagna.

⁵⁰ Norma inserita dall'art. 56, comma 1, del regolamento approvato con delibera del Consiglio regionale, 21 ottobre 2014, n. X/494.

⁵¹ Al riguardo v. Corte cost. sent. n. 68 del 2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto* in cui parla di «esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» e in un capoverso di poco successivo di «determinazioni del tutto urgenti o indispensabili», con ciò lasciando intendere che sia possibile ravvisare ipotesi di indifferibilità dell'intervento non connotate da urgenza. Sul punto cfr. E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, cit., 795-796.

all'indifferibilità dell'atto, ma come indicazione di caratteri distinti che però presi singolarmente non costituirebbero presupposti sufficienti a legittimare l'intervento dell'organo consiliare prorogato. In altri termini, occorrerebbe una doppia qualifica dell'atto e quindi una duplice valutazione in ordine alla sussistenza in concreto sia dell'urgenza che dell'indifferibilità. E tale valutazione – chiarisce la norma – va compiuta «in sede di programmazione dei lavori consiliari» ed «emergere dall'istruttoria degli atti» (comma 3). In quest'ottica, quindi, il Consiglio attribuisce a sé o meglio ad un suo organo ristretto (la conferenza dei presidenti dei gruppi, quale organo di consulenza per l'attività di programmazione dei lavori consiliari) la valutazione dell'urgenza e improcrastinabilità dell'esame degli atti, che va supportata da un'adeguata istruttoria, verosimilmente compiuta dagli uffici dell'ente.

La necessità di un vaglio preliminare, sia pure non accompagnato da un vero e proprio onere di motivazione dell'atto, connota la previsione in termini particolarmente stringenti.

Nei successivi commi 2 e 3 dell'articolo sono menzionate le categorie di atti assistite da una sorta di *presumptio iuris et de iure* di legittimità, per le quali è considerata superflua una valutazione in termini di doverosità, urgenza e indifferibilità. Da notare che tale elenco, non tassativo⁵², include oltre a categorie di atti inequivocabilmente da considerare tali (disegni di legge concernenti la manovra finanziaria e il bilancio di previsione, atti imposti da norme costituzionali, quelli la cui mancata adozione comporta conseguenze di tipo sanzionatorio, adempimenti connessi alla convalida, sospensione e decadenza dalla carica dei consiglieri regionali)⁵³, anche provvedimenti il cui carattere di urgenza e indifferibilità non pare così evidente. Si tratta, in particolare, degli «atti di nomina, previsti dalla legge in capo al Consiglio regionale, degli organi la cui decadenza si verifica nel periodo di depotenziamento», con l'ulteriore specificazione che in tal caso è necessario, per valutarne l'ammissibilità, tener conto delle «conseguenze che la mancata nomina potrebbe comportare ai fini del funzionamento degli enti dipendenti o partecipati dalla Regione» (comma 3, lettera d).

L'indicazione di questa categoria di atti tra quelli presuntivamente legittimi in sede di *prorogatio* desta qualche perplessità, considerato il carattere “strategico” di certe nomine, espressione di una data

⁵² In particolare, si consideri la clausola generale di chiusura della norma regolamentare che fa riferimento agli «ulteriori adempimenti che presentino inequivocabilmente i requisiti prescritti dal comma 1», ossia i caratteri di urgenza e indifferibilità (art. 133 bis, comma 3, lettera f).

⁵³ Art. 133 bis, comma 2 («Rientrano nella categoria degli atti ammessi alla trattazione e approvazione i progetti di legge concernenti la finanziaria e il bilancio di previsione») e 3, lettera a) («gli adempimenti derivanti da norme o trattati internazionali e dalla normativa dell'Unione europea il cui mancato rispetto espongono lo Stato italiano e la Regione a procedure d'infrazione»), lettera b) («gli adempimenti imposti da norme di carattere costituzionale»), lettera c) («gli adempimenti previsti dalla normativa statale la cui mancata adozione entro un determinato termine comporta l'applicazione di sanzioni a carico della Regione»).

maggioranza consiliare o di un certo indirizzo politico⁵⁴. Si tratta d'altronde, di una disposizione destinata ad avere una limitata applicazione pratica, sia perché espressamente circoscritta alle sole nomine in società partecipate o enti dipendenti (sono escluse, quindi, le nomine nelle varie authorities regionali, normalmente legate alla durata della legislatura), sia perché almeno per le società partecipate trova generale applicazione, in forza del rinvio espresso contenuto nell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, la disciplina societaria di diritto comune che prevede la *prorogatio* degli organi amministrativi e di controllo fino alla loro ricostituzione⁵⁵. Eventuali difficoltà di funzionamento legate alla mancata tempestiva sostituzione degli organi scaduti potrebbero semmai riguardare le c.d. società in house, alle quali si applicano le regole sulla *prorogatio* dettate dalla legge n. 444 del 1994 per gli organi amministrativi degli enti pubblici, con conseguente decadenza e cessazione di ogni potere, anche solo di impulso endosocietario, decorsi quarantacinque giorni dalla scadenza⁵⁶.

Con riferimento alle specifiche competenze degli organi consiliari, l'art. 133 bis chiarisce ulteriormente che, al di fuori dei procedimenti connotati da urgenza e al contempo indifferibilità, «cessa ogni funzione istruttoria, referente, redigente o consultiva delle commissioni consiliari connessa agli altri procedimenti legislativi o amministrativi pendenti [...], l'attività delle commissioni di inchiesta è interrotta [...]» e mentre la giunta delle elezioni continua a esercitare i propri compiti, la giunta per il regolamento può essere convocata solo per l'esame delle questioni di interpretazione del regolamento ad essa sottoposte

⁵⁴ Le nomine di spettanza dell'organo esecutivo della Regione dovrebbero essere "congelate" nel periodo di *prorogatio*, non rientrando queste tra i poteri di ordinaria amministrazione ad esso spettanti dopo lo scioglimento del Consiglio, analogamente a quanto da tempo sostenuto per il governo centrale che abbia rassegnato le proprie dimissioni. Con riferimento al potere di nomina da parte del Governo in *prorogatio*, vedi L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* (voce), in *Enc. dir.*, II, Milano 1958, 225, in cui l'A. sostiene che «non si tratta che di applicazioni del limite più generale, derivante dalla esigenza di non mettere i successori davanti a situazioni precostituite o difficilmente reversibili». V. anche R. URSI, *La nomina degli amministratori e dei sindaci nelle società in mano pubblica alla luce della disciplina sulla prorogatio degli organi degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 9/2005, ad avviso del quale «in un sistema policentrico, la scelta degli amministratori degli enti da parte di organi politici è uno dei modi per ricondurre al circuito della responsabilità politica aree dell'amministrazione che vengono organizzate in maniera separata». Merita di essere menzionata la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2013, n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità di una delibera consiliare di nomina di un soggetto a capo di un organismo regionale (in specie si trattava della nomina a presidente di un parco regionale) da parte del Consiglio regionale in fase prelettorale, in quanto atto di straordinaria amministrazione, espressione di un potere di alta amministrazione, non consentito all'organo in prescadenza. Per un commento della sentenza, cfr. V. MERENDINO, *Sui limiti ai poteri degli organi di governo regionali in regime di prorogatio*, in www.ildirittoamministrativo.it

⁵⁵ Gli articoli 2385, comma 2, e 2400, comma 1, del Codice civile applicano il principio di continuità degli organi, per cui la loro cessazione per scadenza del termine non produce effetti fino a quando gli stessi non siano ricostituiti. Per un commento sulla disciplina applicabile alla nomina di amministratori e sindaci di società in mano pubblica, v. R. URSI, *La nomina degli amministratori e dei sindaci nelle società in mano pubblica* cit.

⁵⁶ L'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016 prevede espressamente che agli organi di amministrazione e di controllo delle società in house si applica la disciplina in materia di *prorogatio* degli organi amministrativi (art. 1, legge 15 luglio 1994, n. 444). Recentemente, l'art. 1, comma 4-duodecies, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 (convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020, n. 159), ha stabilito, in ragione dello stato di emergenza da Covid-19, che nel periodo da 17 marzo 2020 al 15 dicembre 2020 non trovi applicazione il citato art. 11, comma 15 e che anche agli organi delle società in house valga il principio di continuità fissato dalla disciplina codicistica.

dal Presidente del Consiglio e per altri adempimenti che dovessero risultare urgenti e indifferibili⁵⁷ (commi 3, 4 e 7). L'attività dei singoli consiglieri a fine mandato è limitata all'iniziativa legislativa degli atti «presuntivamente o inequivocabilmente urgenti o indifferibili», mentre sono esclusi espressamente gli atti di indirizzo politico e di sindacato ispettivo. Il diritto all'informazione di ciascun consigliere è parimenti compresso e commisurato alle funzioni consiliari consentite nella fase di depotenziamento (comma 9).

Quella del regolamento consiliare lombardo è dunque una disciplina della *prorogatio* particolarmente articolata e tendenzialmente esaustiva (per lo meno per l'ipotesi di scioglimento anzitempo del Consiglio), che tenta di dare contenuto concreto al limite statutario delle attività indifferibili e urgenti e di arginare possibili derive elusive.

Nella stessa ottica si pone l'articolo 141 del regolamento interno del Consiglio regionale abruzzese, rubricato «*Prorogatio del Consiglio regionale*» e applicabile nell'ipotesi sia di scioglimento anticipato che di scadenza naturale della legislatura. La norma è certamente meno esaustiva e dettagliata di quella lombarda, limitandosi, quanto all'individuazione dei presupposti di operatività dell'assemblea nel periodo di proroga, a riproporre la formula “standardizzata” che si legge in statuto («...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 dell'urgenza e necessità»).

La particolarità è rappresentata dall'esplicito e specifico obbligo motivazionale ivi previsto: è, infatti, richiesta non solo l'esplicitazione di urgenza e necessità del provvedimento, ma anche un'adeguata motivazione circa la sussistenza di detti requisiti «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 alla cura della Regione» (comma 2)⁵⁸.

I presupposti legittimanti l'intervento dell'assemblea risultano, già dalla scelta dei termini impiegati, particolarmente stringenti: sono ammesse solo quelle attività la cui urgenza e necessità sono derivate da situazioni non semplicemente gravi, ma di gravità qualificata *estrema* e che se non compiute immediatamente sono destinate a creare un danno, qualificato come *grave* per gli interessi della comunità. Non è chiaro però se sia sufficiente un'espressa dichiarazione in questi termini da parte del proponente

⁵⁷ Il comma 4 dell'art. 133 bis precisa anche che «l'attività consultiva prevista dagli articoli 46, 47 e 50 prosegue per i soli atti che la giunta regionale ha ritenuto rientranti, dandone motivazione, nelle ipotesi previste dall'art. 30, comma 1, lett. b), dello Statuto». Il riferimento è ai pareri richiesti dalla giunta in merito a proposte di atti amministrativi, intese e regolamenti e che in periodo di *prorogatio* possono essere resi dalle commissioni solo se motivatamente ricondotte all'attività di ordinaria amministrazione o agli atti indifferibili che il Presidente e la giunta possono adottare dopo la scadenza naturale o anticipata della legislatura.

⁵⁸ Vedi la formulazione dell'art. 141 del regolamento interno del Consiglio della Regione Abruzzo, nel testo in vigore dal 17 agosto 2017.

o se sia necessario anche un vaglio di ammissibilità da parte del Presidente dell'assemblea o da parte della conferenza dei presidenti dei gruppi⁵⁹.

Da quanto detto emerge in termini chiari che la direzione intrapresa dalle assemblee regionali che hanno deciso di dettagliare in regolamento il meccanismo della *prorogatio* è stata quella di un maggior rigore nell'individuazione dei presupposti e della procedura da osservare, a garanzia dell'effettivo rispetto dei caratteri di necessità e urgenza dell'intervento nella fase di depotenziamento dell'organo legislativo.

4. Le autonomie speciali: la *prorogatio* nella legge statutaria della Provincia autonoma di Trento

Per la *prorogatio* delle assemblee legislative delle Regioni a statuto speciale vale anzitutto il disposto dell'articolo 4 della legge costituzionale del 1972, n. 1, che, in maniera non dissimile dalle corrispondenti disposizioni degli statuti ordinari, si limita a prevedere la proroga dei poteri della precedente assemblea fino alla riunione della nuova, senza nulla specificare in merito ai poteri e alle funzioni esercitabili dall'organo scaduto in attesa della sua sostituzione⁶⁰. Ora, considerata la stringente interpretazione dei giudici costituzionali, che considera immanente alla proroga dei poteri l'esistenza di limiti funzionali collegati ai caratteri di urgenza e indifferibilità degli atti, è da ritenere che, in assenza di specifiche deroghe a livello statutario, siffatta interpretazione e quindi tali limiti valgano anche per la *prorogatio* delle Regioni ad autonomia differenziata.

Si consideri però che la norma costituzionale del 1972 non è la sola deputata a disciplinare l'istituto in queste realtà "speciali", posto che a seguito della legge costituzionale n. 2 del 2001, la disciplina della forma di governo e dei rapporti tra organi è stata affidata a una fonte regionale/provinciale rinforzata, la c.d. legge statutaria, fermo in ogni caso il limite del rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica⁶¹.

⁵⁹ In questo senso v. I. LUMIA, *L'attività dell'assemblea regionale siciliana* cit., 5, che prospetta una procedura da seguire in regime di *prorogatio*, in assenza di chiare indicazioni regolamentari.

⁶⁰ Art. 4, legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, che così recita: «Finché 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».

⁶¹ Nelle leggi statutarie delle altre Regioni a statuto speciale e in quella della Provincia autonoma di Bolzano non sono specificati i poteri esercitabili dall'organo consiliare dopo la sua scadenza, ma si fa cenno ai poteri della giunta regionale (o provinciale) cessata. Vedi art. 72, l.p. Bolzano 19 settembre 2017, n. 141 (Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale); art. 22, l.r. Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna); art. 7, l.r. Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale). Per la Regione Sicilia, in assenza di legge statutaria e di espresse indicazioni a livello di regolamento interno, valgono le indicazioni generali contenute in statuto (art. 8 bis, comma terzo, St.), così come interpretate, sul piano procedurale, dal Presidente dell'Assemblea nella seduta n. 121 del 26 gennaio 2008, dove si fa espresso riferimento alla possibilità di compiere atti di ordinaria amministrazione. In argomento, I. LUMIA, *L'attività dell'assemblea regionale siciliana* cit., 1 ss.

In realtà solo nelle leggi statutarie di Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento si rinvencono specifiche disposizioni dedicate all'argomento: nella legge statutaria valdostana la proroga delle funzioni dell'organo consiliare è espressamente limitata agli atti urgenti e indifferibili, ma solo per le ipotesi di scioglimento anticipato e di annullamento delle elezioni⁶². Nella legge statutaria friulana, invece, il depotenziamento dell'organo legislativo, operante *expressis verbis* anche a scadenza naturale della legislatura, si sostanzia nella possibilità di esercitare «poteri di ordinaria amministrazione»⁶³. Più articolata e senz'altro peculiare nel panorama regionale è la disciplina della *prorogatio* che si ricava dalla lettura combinata dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e della legge elettorale e sulla forma di governo della Provincia autonoma di Trento (legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2)⁶⁴. Le peculiarità traggono origine dal complesso sistema di rapporti che tiene unite fra loro la Regione e le due Province autonome, fondato su procedimenti elettorali separati e contestuali dei due consigli provinciali (e non, come in passato, su un'unica elezione a livello regionale) e sull'esistenza di un Consiglio regionale come organo distinto e autonomo rispetto ai due consigli provinciali, ma derivato dalla sommatoria dei loro componenti⁶⁵.

Da qui una serie di condizionamenti e collegamenti del tutto peculiari fra le tre assemblee anche quanto agli effetti dello scioglimento anticipato di uno dei tre organi, ferma la regola delle contestualità delle elezioni provinciali e della pari durata dei tre organi.

⁶² V. art. 8, comma 4, l.r. 7 agosto 2007, n. 21 (Regione Valle d'Aosta), ove è previsto che in caso di scioglimento anticipato o di annullamento delle elezioni, i poteri del Presidente della Regione e della giunta regionale sono prorogati solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino all'elezione del nuovo Presidente e del nuovo esecutivo, mentre i poteri del Consiglio regionale sono prorogati solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione della nuova assemblea.

⁶³ V. art. 2, l.r. 18 giugno 2007, n. 17 (Regione Friuli-Venezia Giulia), in base a cui i poteri del Consiglio regionale e del Presidente della Regione sono prorogati solo per l'ordinaria amministrazione sino all'insediamento dei relativi nuovi organi, mentre i poteri dell'organo esecutivo regionale sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione. In caso di scioglimento anticipato o di annullamento delle elezioni, escluso lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Regione per ragioni sanzionatorie, i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale e quelli del Presidente della Regione e della giunta sono prorogati, sempre per l'ordinaria amministrazione, fino alla proclamazione del nuovo Presidente.

⁶⁴ Lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol reca una disciplina piuttosto articolata della *prorogatio* degli organi (articoli 47, 49 bis e 33 St.), che oggi va letta, almeno sotto certi profili, in maniera coordinata con la disciplina contenuta nelle leggi provinciali elettorali e sulla forma di governo.

⁶⁵ A differenza del sistema statutario in vigore prima della riforma del 2001, attualmente non è più il consigliere regionale che - in quanto tale - è anche consigliere provinciale, ma è quest'ultimo che - una volta eletto - va automaticamente a comporre, assieme agli altri consiglieri provinciali, il Consiglio regionale; infatti in base all'art. 25, primo comma dello statuto, il Consiglio regionale non è eletto, ma è la sommatoria dei due consigli provinciali di Trento e di Bolzano, che sono eletti dal popolo ogni cinque anni con elezioni separate e sistemi elettorali distinti, in base alle rispettive leggi elettorali. La legislatura corrisponde alla durata in carica del Consiglio e decorre dalle elezioni provinciali (art. 48 dello statuto). I consiglieri provinciali, quindi, sono anche consiglieri regionali: funzioni e status di consigliere regionale e provinciale sono simili, ma vengono svolti presso due diverse istituzioni. Vedi, in argomento, sul sito istituzionale del Consiglio provinciale di Trento (<https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione>).

Lo scioglimento anticipato del Consiglio provinciale per ragioni di sicurezza nazionale o comunque di carattere “sanzionatorio” non comporta lo scioglimento del Consiglio regionale, ma i componenti del Consiglio disciolto continuano a esercitare le funzioni di consigliere regionale fino all’elezione del nuovo Consiglio provinciale (art. 49 bis, sesto comma, dello Statuto)⁶⁶; ciò senza subire alcuna *deminutio potestatis*, sicché i consiglieri provinciali, pur se espressione di un Consiglio provinciale disciolto, continuano ad esercitare (tutte) le funzioni proprie di consigliere regionale⁶⁷.

La soluzione può destare perplessità: è vero che il Consiglio regionale è organo distinto dalle due assemblee provinciali, ma ne costituisce anche la risultante, sicché risulta poco comprensibile che il primo non subisca gli effetti dello scioglimento anticipato dei consigli provinciali, tanto più se – come nell’ipotesi contemplata dal citato art. 49-bis dello statuto – la cessazione anticipata origina dal compimento di atti contrari a Costituzione o gravi violazioni di legge dei suoi componenti (tali addirittura da comportare il “commissariamento” della giunta provinciale e del suo Presidente).

Se lo scioglimento anticipato del Consiglio provinciale non investe quello regionale, quello del Consiglio regionale travolge, invece, i consigli provinciali, con obbligo di procedere a nuove elezioni entro tre mesi, nel mentre «i consigli provinciali disciolti continuano ad esercitare le loro funzioni sino alla elezione dei nuovi consigli provinciali» (art. 33, commi 1 e 3, Statuto).

Non meno peculiare è la disciplina della proroga dell’organo consiliare nei casi di scioglimento anticipato per cause che attengono alla funzionalità della forma di governo, contenuta nella legge statutaria della Provincia autonoma di Trento. Emergono al riguardo significative attenuazioni del principio che attualmente vincola il regionalismo ordinario (*simul stabunt simul cadent*), per le ipotesi di dimissioni, morte

⁶⁶ Merita riportare per esteso l’art. 49-bis Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, inserito con la legge costituzionale n. 2 del 2001 e che nella sostanza riproduce la soluzione accolta dal previgente art. 126, comma 4 Cost.: «Il Consiglio provinciale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o non sostituisca la Giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. - Il Consiglio provinciale può altresì essere sciolto per ragioni di sicurezza nazionale. - Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita una commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. - Con lo stesso decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre membri, scelti tra i cittadini eleggibili al Consiglio provinciale. Per la Provincia di Bolzano la commissione deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici che costituiscono la popolazione della provincia stessa. La commissione elegge tra i suoi componenti il Presidente, il quale esercita le attribuzioni del Presidente della Provincia. La commissione indice le elezioni del nuovo Consiglio provinciale entro tre mesi e adotta i provvedimenti di competenza della Giunta provinciale e quelli di carattere improrogabile. Questi ultimi perdono la loro efficacia, ove non siano ratificati dal Consiglio provinciale entro un mese dalla sua convocazione. - Il nuovo Consiglio provinciale è convocato dalla commissione entro venti giorni dalle elezioni. - Lo scioglimento del Consiglio provinciale non comporta lo scioglimento del Consiglio regionale. I componenti del Consiglio provinciale disciolto continuano ad esercitare le funzioni di consigliere regionale fino alla elezione del nuovo Consiglio provinciale. - Con decreto motivato del Presidente della Repubblica e con l’osservanza delle forme di cui al terzo comma è disposta la rimozione del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge. La rimozione può altresì essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale».

⁶⁷ Parimenti l’art. 37, secondo comma, dello Statuto prevede che i componenti della giunta regionale appartenenti a un Consiglio provinciale disciolto continuano ad esercitare le loro funzioni fino all’elezione del nuovo Consiglio provinciale.

o impedimento permanente del Presidente della Provincia⁶⁸, al precipuo fine di evitare la chiusura anticipata della legislatura e il ritorno al voto a distanza di due o tre anni dalle elezioni precedenti⁶⁹. Il quadro normativo si presenta piuttosto articolato, anche se a tratti lacunoso:

– se le dimissioni del Presidente della Provincia sono presentate nell’ultimo anno di legislatura, la giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l’ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio e le funzioni di Presidente della Provincia sono svolte dal Vicepresidente ovvero dall’assessore più anziano di età (art. 5, comma 3, legge provinciale n. 2 del 2003)⁷⁰;

– se le dimissioni del Presidente della Provincia sono presentate prima dell’ultimo anno o in caso di impedimento permanente o morte del Presidente della Provincia nei primi trentasei mesi di legislatura si procede a nuove elezioni, con *prorogatio* per l’ordinaria amministrazione della giunta e assunzione delle funzioni di Presidente da parte del Vicepresidente (art. 5, comma 1, legge provinciale n. 2 del 2003); nulla si dice in ordine ai poteri esercitabili dal Consiglio, per il quale dovrebbe valere il limite generale e imminente degli atti necessari, urgenti e indifferibili;

– in caso di impedimento permanente o morte del Presidente della Provincia dopo i primi trentasei mesi di legislatura è previsto che il Consiglio rimanga in carica fino al termine della legislatura per l’ordinaria amministrazione ed elegga un nuovo Presidente scegliendolo fra i suoi componenti; al Presidente neoeletto e al Consiglio si applicano le disposizioni stabilite per il Presidente eletto a suffragio universale (art. 5, comma 4 legge provinciale n. 2 del 2003).

Quindi se le cause impeditive si verificano nell’ultima parte della legislatura, è previsto che non si proceda a nuove elezioni (e quindi non si applica l’istituto della *prorogatio*), ma il Consiglio rimane in carica solo

⁶⁸ Le ipotesi di scioglimento anticipato sono le stesse che per i Consigli delle Regioni a statuto ordinario, quindi per dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri provinciali (art. 47, secondo comma, dello statuto), approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e di in caso di rimozione (per atti contrari alla costituzione, reiterate e gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale) o dimissioni dello stesso Presidente (art. 50, quarto comma, Statuto). A ciò si aggiunge, per la sola ipotesi in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale (ciò che è attualmente previsto in Provincia di Bolzano), lo scioglimento del Consiglio quando esso non è in grado di funzionare per impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente della Provincia (art. 47, secondo comma, dello statuto).

⁶⁹ Sui tentativi compiuti da alcune Regioni (in particolare, Marche e Calabria) di limitare l’operatività della clausola *simul simul*, prevedendo in statuto il subentro al vertice dell’esecutivo regionale del Vicepresidente in caso di vicende personali del Presidente (morte e impedimento permanente), v. G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale* cit. A tali tentativi ha posto fine la Corte costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di simili previsioni, riaffermando l’esistenza di un legame inscindibile tra la clausola *simul simul* e le formule d’investitura popolare diretta del Presidente della giunta (Corte cost. sent. n. 304 del 2002 e sent. n. 2 del 2004). Sulla soluzione del subentro del Vicepresidente in tali ipotesi, cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V* cit., 67; ID., *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni* 1998, 2, 233.

⁷⁰ Si tratta dell’ipotesi di subentro del Vicepresidente forse più delicata, in quanto le dimissioni, a differenza delle fattispecie che riguardano vicende naturali della persona (morte e impedimento permanente), potrebbero essere causate o comunque essere sintomo di una “rottura” di consonanza tra Consiglio e Presidente, tale da giustificare il ritorno al voto.

per la «ordinaria amministrazione»⁷¹. Questa formula, pur se pacificamente riferita ad una sfera limitata di attribuzioni, è tutt'altro che inequivoca con riguardo ad assemblee con funzioni prevalentemente legislative, per le quali non esiste tecnicamente una «ordinaria amministrazione»⁷², ma semmai solo un'amministrazione straordinaria o meglio un'attività resa necessaria da casi di particolare urgenza⁷³. Se intesa nel suo significato più generale e comprensivo – nel senso cioè di «disbrigo di affari correnti» – l'espressione richiede di focalizzare l'attenzione non sulla natura formale e oggettiva dell'atto, ma sulla complessiva funzione dell'organo⁷⁴. La locuzione – come è stato osservato – non individua un «limite materiale obiettivo, assoluto ed omogeneo [...], quanto piuttosto un 'criterio di congruità politico-funzionale', nel quale devono contemperarsi la depotenziata legittimazione politico-rappresentativa dell'organo ed il conseguimento, in quella stessa circostanza, di fini determinati»⁷⁵. Vi rientrerebbero tutti quegli atti che non presuppongono valutazioni di «tendenza politica»⁷⁶, non esprimono un indirizzo politico, nonché quegli atti che, pur se in astratto espressione di indirizzo politico, «per gravi ragioni di necessità e urgenza vengono a perdere, almeno nell'an, quell'amplessissimo carattere discrezionale che li contraddistingue»⁷⁷.

Così intesa, l'ordinaria amministrazione potrebbe implicare l'esercizio di una più vasta gamma di funzioni rispetto agli adempimenti urgenti e necessari tipici dell'organo in *prorogatio*⁷⁸. Resta ad ogni modo la

⁷¹ Da notare che questa stessa espressione è impiegata nella legge statutaria friulana per descrivere i poteri del Consiglio regionale in *prorogatio* (art. 2, l.r. Friuli 18 giugno 2007, n. 17).

⁷² Questo tipo di attività è proprio dell'ambito amministrativo, come evidenzia il *nomen*, più che di quello legislativo e dunque concerne maggiormente gli organi amministrativi della Regione, come del resto si evince anche dalla lettura degli statuti delle Regioni ordinarie. Sulle difficoltà che in sede applicativa, derivano dall'utilizzo di tale nozione anche in conseguenza delle divergenze interpretative tra i diversi autori cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali* cit., 1304 ss.

⁷³ Così L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* cit., 229 e 225, ove l'A. osserva che «da indeterminatezza, in senso tecnico, del concetto di "ordinaria amministrazione", rinvia ad una nozione di media e più precisamente di "media autorità di governo": è ricompreso perciò nella nozione di ordinaria amministrazione tutto quel complesso di atti che qualsiasi Governo farebbe o potrebbe fare, gli atti se così si può dire, a carattere neutro». Illuminante anche la definizione di G. CRISCUOLI, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali*, in *Ann. fac. giur. univ. Perugia*, XXXIII, vol. III, serie IV, Roma 1922, 443, secondo cui «l'amministrazione ordinaria si distingue da quella attività libera, che soltanto può offrire un campo sensibile alla diversità di indirizzi e di tendenze, un complesso di atti il cui maggior movente è l'affermazione di un proposito politico». Con riferimento al concetto di ordinaria amministrazione riferito alle Camere, cfr. anche S. TRAVERSA, *Proroga e "prorogatio"* cit., 86-87, 92 ss.

⁷⁴ In questo senso v. G. D'ORAZIO, *"Prorogatio" (diritto costituzionale)* cit., 433-434.

⁷⁵ ID., *"Prorogatio" (diritto costituzionale)* cit., 434. In senso analogo cfr. A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione (poteri di)* cit., p. 2 ss. e più di recente, v. M. MAGRINI, *Art. 61* cit., 577.

⁷⁶ L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* (voce), cit., 224.

⁷⁷ *Ibidem*. V. anche G.M. SALERNO, *Sui poteri del governo dimissionario* cit., ad avviso del quale la qualifica di «ordinaria amministrazione» andrebbe riservata solo all'attività che presenti i caratteri della necessità, perché imposta dalle norme vigenti o dalle circostanze contingenti, e che al contempo implichi l'esercizio di una discrezionalità amministrativa «ridotta», con la conseguenza che sarebbe esclusa ogni decisione immediatamente ed esclusivamente riconducibile all'attuazione del programma di governo.

⁷⁸ In un recente caso di dimissioni del Presidente della Provincia autonoma di Trento nel corso dell'ultimo anno di legislatura (dic. 2012/novembre 2013 della XIV), sono stati approvati dal Consiglio provinciale alcuni provvedimenti legislativi (sia di iniziativa giunta che consiliare) di cui è dubbia la riconducibilità alla categoria dell'«ordinaria

peculiarità di una sostanziale limitazione dei poteri dell'organo rappresentativo in carica, tecnicamente non in proroga, limitazione che è destinata a protrarsi per un lasso temporale significativo (fino a due anni), assai più lungo rispetto a quello "ordinario" previsto per la proroga dell'organo scaduto o sciolto.

5. Raffronto tra *prorogatio* e prescadenza

Un ulteriore aspetto da considerare nella ricostruzione dell'istituto della *prorogatio* delle assemblee regionali riguarda i rapporti con la c.d. prescadenza, ossia con il depotenziamento previsto per il periodo immediatamente precedente alle operazioni elettorali⁷⁹.

La prescadenza, inizialmente configurata come una sorta di anticipazione della *prorogatio* in ragione di una presunta attenuazione della rappresentatività dell'organo elettivo in prossimità della sua naturale scadenza⁸⁰, ha assunto una propria e autonoma fisionomia a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003 e in maniera ancora più nitida con la pronuncia n. 181 del 2014, che ha riguardato una legge approvata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Il Giudice delle leggi ha rimarcato le differenze tra i due istituti sia sotto il profilo strutturale (nella *prorogatio* l'organo consiliare è già scaduto o sciolto, nella prescadenza, l'assemblea è ancora in carica, ma è prossima al suo rinnovo), che di *ratio* (esigenza di continuità funzionale dell'organo, coniugata con il principio di rappresentatività per la *prorogatio*; esigenza di una competizione leale e libera da ogni forma di *captatio benevolentiae* nel caso della prescadenza)⁸¹.

amministrazione», sia se intesa in senso limitativo di atti urgenti, sia intesa in senso più ampio, come «disbrigo degli affari correnti». Si ricorda in particolare l.p. n. 19 del 2013 recante la disciplina provinciale in materia di valutazione dell'impatto ambientale; l.p. n. 13 del 2013 recante misure per la trasparenza nelle concessioni idroelettriche; l.p. n. 12 del 2013 in materia di realizzazione di alloggi sopraelevati; l.p. n. 8 del 2013 in materia di accesso agli atti da parte dei consiglieri provinciali; l.p. n. 7 del 2013 recante norme in materia di discipline bionaturali; l.p. n. 5 del 2013 che disciplina il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

⁷⁹ L'istituto della prescadenza non comporta, dal punto di vista giuridico, una abbreviazione della durata del mandato elettivo, ma solo un depotenziamento anticipato dell'organo che opera esclusivamente sul piano del funzionamento. Sul punto cfr. B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 319 ss.

⁸⁰ La giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 468 del 1991, ha affermato che anche i Consigli regionali, durante la fase preelettorale e fino alla loro sostituzione, 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». Anche in taluni passaggi della sentenza della Corte n. 68 del 2010 emerge una considerazione unitaria della fase immediatamente antecedente e di quella successiva alla scadenza dell'organo: «... è 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». Non va poi dimenticato che proprio assimilando i due istituti, quanto ad intensità di poteri, la Corte costituzionale, interpretando l'art. 3 legge n. 108 del 1968 sulla prescadenza, ha introdotto di fatto la *prorogatio* per i Consigli delle Regioni a statuto ordinario. Sul punto, cfr. E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei consigli regionali* cit., 645.

⁸¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 181 del 2014, in particolare, punto 2.1. del *Considerato in diritto*, ove si legge con riguardo alla *prorogatio* che «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*» e in un passaggio successivo individua, come

Nella sentenza del 2014 la Corte chiarisce, sia pure in forma di *obiter dictum*, che la scelta di non introdurre in legge statutaria una disciplina della prescadenza – scelta che si riscontra non solo in Friuli, ma in pressoché tutte le Regioni a statuto speciale e le province autonome, con l’eccezione della Valle d’Aosta – è di per sé suscettibile di porsi in contrasto con lo statuto d’autonomia (in quelle Regioni di rango costituzionale), nella parte in cui vincola la legge regionale sulla forma di governo al rispetto del limite dell’armonia con la Costituzione e dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica. Una simile lacuna – osserva la Corte – appare disarmonica rispetto all’esigenza fondamentale che l’istituto della prescadenza mira a soddisfare⁸².

La necessità di una limitazione dei poteri dell’assemblea nel periodo preelettorale⁸³, per quanto sancita dalla Corte con riguardo alle leggi statutarie delle Regioni speciali, si impone, logicamente prima ancora che giuridicamente, anche per le Regioni ordinarie e i loro statuti, non potendosi ammettere un trattamento dell’autonomia delle prime più restrittivo di quello riservato alle seconde⁸⁴.

Il principio della *reductio potestatis* in prossimità dell’appuntamento elettorale, pur consacrato come cogente, rimane però un «principio non autoapplicativo»⁸⁵, in quanto suscettibile, a differenza della uniforme configurazione della *prorogatio*, di essere attuato in maniera diversa. L’attenuazione dei poteri in questa fase non risponderebbe, infatti, ad un unico modello possibile, ma sarebbero, secondo i giudici, prospettabili diverse soluzioni tra cui le Regioni potrebbero scegliere in piena autonomia, ossia: introdurre una norma analoga a quella dell’articolo 3, comma 2, della legge n. 108 del 1068 (con applicazione *in via analogica* del regime della *prorogatio*) oppure prevedere che il decreto di indizione delle elezioni disponga contestualmente anche lo scioglimento del Consiglio in carica (con applicazione *diretta* della disciplina

detto, nell’esigenza di evitare ogni intervento legislativo suscettibile di essere interpretato come *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori un fattore che concorre a spiegare anche la necessaria attenuazione dei poteri consiliari sia in fase di prescadenza che dopo lo scioglimento, quindi già in fase di *prorogatio*. Per un commento v. G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro “tassello” in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (4 luglio 2014).

⁸² In questi termini Corte cost. n. 181 del 2014 (punto 2.1. del *Considerato in diritto*). I giudici hanno rilevato che l’art. 14 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia si limita a disciplinare le scansioni temporali del procedimento elettorale, mentre non detta limitazioni in ordine ai poteri del Consiglio nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni, né detti limiti possono essere ricavati in via interpretativa, dal momento che neppure la legge regionale sulla forma di governo sancisce la prescadenza dell’organo. Da evidenziare che la Corte costituzionale ritiene che l’istituto della c.d. prescadenza sia riconducibile alla «forma di governo» di cui all’art. 123, primo comma, Cost., e non al «sistema elettorale» o alla «durata» degli organi di cui all’art. 122, primo comma Cost., come invece sosteneva autorevole indirizzo dottrinario prima della riforma del Titolo V (cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, 320 ss.) e come ritenuto anche alcune Regioni che avevano disciplinato l’istituto nelle proprie leggi elettorali. In merito alle diverse soluzioni normative adottate, v. B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 319 ss.

⁸³ Secondo P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2019, 179, la necessaria limitazione dell’attività degli organi elettivi, già dal momento della convocazione dei comizi elettorali, al compimento degli atti di ordinaria amministrazione o a quelli indifferibili ed urgenti deriverebbe da ragioni di correttezza istituzionale.

⁸⁴ Cfr. B. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari* cit., 324 ss.; v. anche J. ROSI, *La prorogatio dei poteri nella risoluzione del Consiglio regionale dell’Umbria*, in www.forumcostituzionale.it, 2.

⁸⁵ In questi termini, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale* cit., 1216.

della *prorogatio*) ovvero altra non meglio definita «regolamentazione adeguata allo scopo» che, comunque, in base al ragionamento della Consulta incontrerebbe il limite degli atti urgenti o indifferibili⁸⁶.

Ora se si considerano gli effetti pratici delle soluzioni prospettate dalla Corte, ci si rende facilmente conto che i margini di manovra dei legislatori regionali in ordine alla misura del depotenziamento anticipato sono piuttosto ridotti, limitati per lo più al profilo procedurale, posto che, quale che sia il modello prescelto, si applicherebbe in ogni caso la disciplina sostanziale della *prorogatio*⁸⁷. Quindi, la declinazione pratica delle premesse della Corte porta a relativizzare sensibilmente il riconoscimento di spazi di autonomia della fonte regionale su tali aspetti⁸⁸.

A livello di Regioni ordinarie, solo gli statuti di Emilia-Romagna, Marche e Molise contemplano l'attenuazione dei poteri dell'assemblea nel periodo precedente le elezioni, (in particolare a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla scadenza della legislatura), equiparandone il trattamento, quanto a funzioni in concreto esercitabili, a quello della successiva fase di *prorogatio*, dunque con limitazione delle attribuzioni ai soli affari indifferibili e urgenti⁸⁹.

6. *Dies a quo* e *ad quem* del depotenziamento funzionale dell'organo consiliare

La *reductio potestatis* del Consiglio regionale, legata alla prescadenza prima e alla *prorogatio* poi, si protrae per un periodo di tempo consistente, che di regola inizia con la pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali (*dies a quo*) e termina con l'entrata in carica dei nuovi eletti (*dies ad quem*).

Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni e il termine *massimo* entro il quale devono svolgersi le nuove consultazioni, in caso di scadenza naturale, è fissato dalla legge statale ed è uguale per tutte le Regioni a statuto ordinario: in base all'art. 5 della legge n. 165 del 2004, tale termine può oltrepassare la scadenza del quinquennio, ma comunque non superare i sessanta giorni successivi al termine (inclusa la domenica compresa nei sei giorni ulteriori)⁹⁰.

⁸⁶ Corte cost. sent. n. 181 del 2014, in un passaggio di poco precedente a quello citato nel testo, richiamando la sentenza n. 68 del 2010, osserva infatti che nell'immediata vicinanza del momento elettorale, il Consiglio dovrebbe «limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili».

⁸⁷ Così E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei consigli regionali*, cit., 646-647, che prospetta anche una differente lettura della sentenza, valorizzando l'inciso impiegato dalla Corte ad «altra regolamentazione adeguata allo scopo».

⁸⁸ In questo senso, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale* cit., 1223.

⁸⁹ Art. 27, comma 7, St. Emilia-Romagna; art. 29, comma 2, lettera a), St. Marche; art. 32, comma 1, St. Molise.

⁹⁰ Il periodo utile per la determinazione della data delle elezioni è definito come principio fondamentale della legislazione statale ed è fissato dal citato art. 5 della legge n. 165 del 2004, che in questa parte è stato modificato dapprima dall'art. 1, comma 501, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha aggiunto le parole «e le elezioni sono dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio» (ciò espressamente al fine di realizzare le condizioni stabilite dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011) e successivamente, in forza del d.l. n. 27 del 2015, convertito in legge n. 59 del 2015, con allungamento fino alla «domenica compresa nei sei giorni ulteriori». V. *sub* nt. 3.

Il termine *minimo* è invece stabilito dalle singole Regioni in sede di legge elettorale⁹¹ e, in mancanza di specifiche previsioni, trova applicazione la disciplina statale cedevole per cui le elezioni possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura (art. 3, secondo comma, legge n. 108 del 1968)⁹².

Le attuali leggi elettorali regionali prevedono che le operazioni elettorali possano svolgersi prima della data di scadenza della legislatura, anche se si rinvengono differenti soluzioni: «a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio»⁹³ (analogamente a quanto previsto dalla legge n. 108 del 1968) ovvero «nel periodo che intercorre tra il quindicesimo giorno precedente e il sessantesimo giorno successivo alla scadenza del Consiglio»⁹⁴ o stabilendo in maniera fissa una finestra temporale per le elezioni⁹⁵.

Quanto al *dies ad quem* della *prorogatio*, le discipline statutarie fanno riferimento a due tipi di termini tra i quali appaiono equamente distribuite⁹⁶: la proclamazione dei nuovi eletti (o meglio il completamento di

⁹¹ Sull'incompiutezza e sulla frammentarietà della fase di adeguamento delle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio della potestà concorrente in materia elettorale, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008; C. FUSARO - M. RUBECCHI, *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo 2005. Amplius* sul sistema elettorale regionale, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano 2018.

⁹² Nel caso di cessazione anticipata del Consiglio regionale è previsto che le elezioni avvengano entro un lasso di tempo più ampio, visto che le finestre elettorali previste si aprono in periodi predeterminati. La legge n. 108 del 1968 prevede il termine di tre mesi, in assenza di un diverso termine stabilito dal legislatore regionale. Il termine di tre mesi è richiamato dagli Statuti delle Regioni Toscana (art. 33, comma 6), Lombardia (art. 12, comma 4), Abruzzo (art. 86, comma 3). La disciplina dei tempi di svolgimento delle elezioni, anche in caso di scioglimento anticipato, sarebbe da ricondurre, sulla base delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, al procedimento elettorale di competenza della fonte legislativa regionale, e in questo senso si orientano alcune leggi elettorali regionali: la legge elettorale del Veneto prevede, per l'indizione delle elezioni in caso di scioglimento anticipato, il più lungo termine di sei mesi; la legge elettorale della Campania stabilisce che entro tre mesi dalla cessazione del Consiglio non solo debbano essere indette le nuove elezioni, ma le stesse debbano anche aver luogo.

⁹³ La maggior parte delle leggi elettorali regionali ha recepito i contenuti della legge n. 108 del 1968, stabilendo la decorrenza del termine dalla quarta domenica precedente la scadenza del quinquennio. Così art. 6, l.r. 2 aprile 2013, n. 9 (Regione Abruzzo); art. 5, l.r. 20 agosto 2018, n. 20 (Regione Basilicata); art. 1, l.r. 27 marzo 2009, n. 4 (Regione Campania); art. 3, l.r. 23 luglio 2014, n. 21 (Regione Emilia-Romagna); art. 2, l.r. 5 dicembre 2017, n. 20 (Regione Molise); art. 5, l.r. 28 gennaio 2005, n. 2 (Regione Puglia); art. 5, l.r. 13 gennaio 2005, n. 2 (Regione Lazio), su cui A. STERPA, *Un nuovo sistema elettorale per la Regione Lazio: ipotesi di lavoro*, in *federalismi.it*, n. 18/2008; art. 4, l.r. 26 settembre 2014, n. 51 (Regione Toscana), su cui V. F. SCIOLA, *Note minime sulla forma di governo in Toscana tra Statuto e legge elettorale*, in *federalismi.it*, n. 11/2005. La Regione Liguria, nella legge elettorale di recente approvazione (l.r. 21 luglio 2020, n. 18), non contiene un'espressa previsione sul termine di indizione delle elezioni, ma rinvia, per quanto non sia espressamente previsto dalla legge, alle disposizioni della legge n. 108 del 1968 e della legge n. 43 del 1995 e loro successive modificazioni e integrazioni.

⁹⁴ Art. 7, l.r. 16 dicembre 2004, n. 27 (Regione Marche).

⁹⁵ Art. 11, l.r. 16 gennaio 2012, n. 5 (Regione Veneto), secondo cui le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della giunta, fermo restando quanto previsto dalla disciplina statale, hanno luogo nel periodo che intercorre tra il 15 maggio e il 15 giugno. Nei casi di cessazione anticipata del Consiglio, ad esclusione di quello di cui all'art.126, primo comma, della Costituzione, le elezioni hanno luogo entro sei mesi dalla cessazione stessa.

⁹⁶ Così si legge nella nota redatta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nell'imminenza delle elezioni amministrative del 2015.

dette operazioni)⁹⁷ e la prima riunione del nuovo Consiglio⁹⁸, che è convocata in un arco temporale che oscilla, a seconda della disciplina regionale, tra il ventesimo e il sessantesimo giorno successivo alle elezioni (o tra il decimo e il trentesimo giorno dalla chiusura delle operazioni di proclamazione degli eletti)⁹⁹.

Di conseguenza, la fase di riduzione necessaria dei poteri può protrarsi, in ragione dell'articolazione del procedimento di rinnovo degli organi¹⁰⁰, anche oltre 80 giorni, fino a 120 giorni (quindi circa 4 mesi) dalla scadenza della legislatura, a cui si aggiungono i 45-60 giorni di depotenziamento derivato dalla prescadenza. Ciò può apparire eccessivo in certe circostanze, considerato il limite stringente degli atti indifferibili ed urgenti e può consigliare un ripensamento del bilanciamento tra principio di rappresentatività e principio di continuità¹⁰¹.

7. La proroga dei consigli regionali nell'emergenza Covid-19

Il tema della *prorogatio* delle assemblee elettive regionali è tornato d'attualità a seguito del recente decreto-legge adottato dal governo nazionale per posticipare, eccezionalmente, in conseguenza della straordinaria situazione di emergenza epidemiologica, i termini ordinari per lo svolgimento delle consultazioni elettorali scadenti nel 2020¹⁰². Si tratta del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito con modificazioni dalla

⁹⁷ Così art. 86, comma 3, St. Abruzzo; art. 25, comma 3, St. Basilicata; art. 18, commi 1 e 2, St. Calabria; art. 28, comma 2, St. Campania (il cui art. 46 parla però di insediamento dei nuovi organi in caso di scioglimento anticipato); art. 24, comma 5, St. Puglia; art. 44, comma 4, St. Umbria; art. 35, comma 2, St. Veneto.

⁹⁸ V. art. 27, comma 7, St. Emilia-Romagna; art. 28, comma 1, St. Lazio; art. 25, comma 1, St. Liguria; art. 39, comma 1, St. Lombardia; art. 29, comma 1, St. Marche; art. 32, comma 1, St. Molise; art. 20 St. Piemonte; art. 7 St. Toscana. In termini non dissimili anche l'originario testo dell'art. 86 dello Statuto dell'Abruzzo. L'art. 25 St. Liguria fa riferimento, più genericamente, all'insediamento della nuova assemblea legislativa.

⁹⁹ Il termine entro cui viene convocata l'assemblea neoeletta è fatto normalmente decorrere dalla data delle elezioni, ma in alcuni statuti il termine è stabilito prendendo a riferimento (talora in via concorrente) la chiusura delle operazioni di proclamazione. Così art. 25, comma 4, St. Basilicata (entro il 20° giorno e non prima del 10° giorno dal completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti); art. 12, comma 1, St. Marche (primo giorno non festivo della seconda settimana successiva alla proclamazione degli eletti); art. 27, comma 8, St. Emilia-Romagna (entro trenta giorni dalla proclamazione degli eletti); art. 20, comma 1, St. Piemonte (il primo giorno non festivo della terza settimana successiva al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti e si riunisce comunque di diritto alle ore dodici del sessantesimo giorno successivo alla data delle elezioni); art. 28, comma 3, St. Campania (non oltre il ventesimo giorno dalla data della proclamazione degli eletti); art. 35, comma 1, St. Veneto (non oltre il decimo giorno dalla proclamazione degli eletti).

¹⁰⁰ In merito ai riflessi della disciplina legislativa dei procedimenti elettorali sull'effettiva durata della *prorogatio*, v. G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale* cit. Già in passato autorevole dottrina aveva evidenziato lo stretto intreccio tra statuto e legge regionale elettorale nella disciplina della *prorogatio*, arrivando a sostenere la tesi di una riserva statutaria solo relativa in materia. Così A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio* cit., 1278-1279.

¹⁰¹ In questi termini F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale* cit., 1225-1226, che conclude sostenendo che «sarebbe sensato [...] 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».

¹⁰² Nel preambolo al decreto-legge è indicata la finalità del provvedimento normativo d'urgenza, ossia quella «di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure [elettorali], fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al disotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus». Il provvedimento ha altresì previsto lo spostamento all'autunno del turno di elezioni amministrative (che interessa

legge 19 giugno 2020, n. 59, che in deroga, a quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 165 del 2004, ha stabilito che «gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e tre mesi; le relative elezioni si svolgono esclusivamente tra il quindicesimo e il sessantesimo giorno successivo al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica e nel lunedì successivo compresi nei sei giorni ulteriori» (articolo 1, comma 1, lettera d)¹⁰³. Tra le consultazioni interessate dal provvedimento vi sono anche quelle per il rinnovo di sei consigli di Regioni a statuto ordinario (Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia), il cui quinquennio è scaduto il 31 maggio 2020 e per i quali dunque, in base alle norme in precedenza viste, le elezioni regionali avrebbero dovuto svolgersi in una domenica compresa tra il 17 maggio e il 2 agosto 2020¹⁰⁴.

Rispetto al termine *ad quem* già previsto dalla normativa statale (sessanta giorni successivi o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori) la nuova norma aggiunge una finestra temporale di ulteriori sessanta giorni, successivi al prolungato termine di scadenza del mandato (inclusa la domenica compresa nei 6 giorni ulteriori); e tale termine sembra avere carattere di esclusività, nel senso che vale ad escludere l'applicazione delle sopra richiamate disposizioni regionali che contemplano la possibilità di svolgere le elezioni anche prima della scadenza del quinquennio¹⁰⁵.

Questa norma, contenuta nel comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge, non introduce un'ipotesi di *prorogatio* dell'organo, piuttosto prevede, eccezionalmente e *una tantum* per il periodo caratterizzato dal contesto emergenziale, una dilatazione della durata dei consigli regionali e, quindi, una vera e propria proroga del mandato consiliare, con conseguente pieno esercizio dei poteri in capo all'organo prorogato¹⁰⁶.

circa 1000 comuni), nonché delle eventuali elezioni suppletive per i collegi uninominali di Camera e Senato (in particolare risulta vacante il collegio uninominale n. 3 della Sardegna). In argomento cfr. M. RUBECCHI - A. STERPA, *Elezioni regionali: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali*, in *federalismi.it, paper* - 23 settembre 2020, in cui, tra l'altro, si dà conto delle riflessioni emerse in sede di audizione presso la Prima Commissione della Camera dei deputati sull'applicabilità della previsione anche alle ipotesi di scioglimento anticipato degli organi regionali.

¹⁰³ Un precedente di provvedimento di urgenza che ha inciso, come quello qui richiamato, sui termini per la convocazione dei comizi elettorali è costituito dal decreto-legge 18 settembre 2009, n. 131 (convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 271), che ha anticipato i termini del procedimento elettorale per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2010, al fine di consentirne lo svolgimento contemporaneo con le elezioni regionali (le elezioni si svolsero il 28-29 marzo 2010).

¹⁰⁴ La legge statale prevede che le elezioni si svolgano non oltre i 60 giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori e pertanto, secondo la disciplina ordinaria le prossime elezioni avrebbero dovuto essere indette al massimo per domenica 2 agosto 2020. Vedi la documentazione parlamentare relativa a D.L. 26/2020/A.C. 2471 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020) disponibile sui siti istituzionali di Camere e Senato.

¹⁰⁵ V. Documentazione per l'esame parlamentare cit., 5.

¹⁰⁶ La proroga degli organi elettivi regionali non si basa su un'espressa previsione costituzionale, a differenza delle Camere (art. 60, secondo comma, Cost.). Il rinvio alla legge statale presente nell'art. 122 Cost. potrebbe essere inteso nel senso che alla fonte primaria statale è devoluta la disciplina della durata degli organi elettivi non solo in termini assoluti di tempo, ma anche con riguardo alle ipotesi di proroga, pur in assenza di una disposizione costituzionale legittimante. In questo senso v. B. CARAVITA, *La legge quadro n. 165 del 2004* cit., 185-186.

Meno chiara la previsione originariamente contenuta nel comma 2 del medesimo articolo 1, in base a cui «in considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19, le consultazioni elettorali di cui al comma 1, anche già indette, possono essere rinviate di non oltre tre mesi, con lo stesso provvedimento previsto per la relativa indizione» e in tal caso «restano comunque valide le operazioni già compiute per lo svolgimento delle elezioni medesime».

Come si evince dai dossier parlamentari, la decisione su tale ulteriore proroga sarebbe spettata alle singole Regioni e il rinvio sarebbe stato disposto con lo stesso tipo di provvedimento previsto per la relativa indizione, facendo salve le operazioni già compiute per lo svolgimento delle elezioni medesime. Stando all'analisi tecnico normativa allegata al disegno di legge di conversione, si trattava di una proroga ulteriore, spettante alle Regioni, da attivare qualora sopravvengano specifiche situazioni e che, come conferma la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, avrebbe comportato un allungamento della durata del mandato previamente consentito dalla legge statale, in considerazione dell'eccezionalità della situazione.

Per vero, è lecito dubitare che tale ulteriore termine potesse valere a prolungare di un ulteriore trimestre la durata dell'organo. Ciò per almeno tre ragioni.

In primo luogo, perché la competenza statale in materia di durata degli organi non può essere intesa in senso così riduttivo da ammettere che basti una “autorizzazione generale”, ossia un *dies ad quem* eventuale e rimesso di fatto alla decisione delle singole Regioni.

In secondo luogo, perché siffatta soluzione porterebbe a scenari di legislature di differente durata, in base alle scelte dalle singole Regioni.

In terzo luogo, perché se tale ulteriore proroga dovesse intervenire a elezioni già indette e a fronte di un organo legislativo in fase di prescadenza, si assisterebbe ad una situazione quanto mai singolare di un organo depotenziato che riacquista la pienezza dei suoi poteri per poco più di un mese e mezzo, per poi ritornare ad essere limitato nelle sue funzioni.

Queste criticità sono state segnalate in sede di istruttoria sull'atto legislativo, nel corso della quale è stata anche suggerita una riformulazione della norma tale da escludere un ulteriore prolungamento del mandato a “discrezione” delle Regioni, in quanto soluzione incompatibile con la riserva statale in materia¹⁰⁷. Sarebbe comunque da preferire una lettura della norma più lineare, in base a cui il Consiglio regionale “ulteriormente prorogato” verserebbe non in una situazione di pienezza di poteri ma in regime *prorogatio*, dunque con possibilità di adottare solo atti indifferibili ed urgenti.

¹⁰⁷ Così nella Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione (Camera dei deputati – Servizio studi) rinvenibile su <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/NC0066.Pdf>, 2. Vedi anche Documentazione per l'esame parlamentare, 8.

Il comma in questione non è stato confermato in sede di conversione del decreto-legge e dunque è stato espunto dalla versione finale della legge definitivamente approvata.

Da notare che tale decreto, novellando la legge statale n. 165 del 2004, non trova applicazione alle elezioni delle Regioni a statuto speciale.

Per le consultazioni in Valle d'Aosta, indette per fine anticipata della legislatura e inizialmente convocate per il 19 aprile 2020 (decreto di scioglimento del Consiglio regionale e di convocazione dei comizi elettorali pubblicato il 18 febbraio 2020)¹⁰⁸, il Presidente della Regione, preso atto della situazione emergenziale, ha disposto la revoca della convocazione dei comizi elettorali, una prima volta (decreto del 10 marzo 2020, n. 103), con differimento al 10 maggio 2020 e successivamente (decreto 23 marzo 2020, n. 118) a data successiva, in ragione dello stato di emergenza (e successivamente svoltesi lo scorso 20-21 settembre 2020)¹⁰⁹. In base a quanto previsto dalla legge statutaria (art. 8, comma 4), nel frattempo i poteri del Consiglio regionale sciolto sono stati considerati prorogati solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio, configurandosi uno straordinario periodo di *prorogatio* dell'organo legislativo di difficile gestione.

8. Considerazioni conclusive

Tirando le fila del discorso, dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato emergono elementi di interesse che sollecitano alcune considerazioni di sintesi e finali.

Il primo dato di rilievo è l'assenza di un'espressa previsione costituzionale in materia di *prorogatio* delle assemblee legislative regionali una volta scadute (o sciolte anticipatamente), a differenza di quanto avviene per le Camere. Il dato è significativo se si considera che la Costituzione, anche dopo la riforma del 1999,

¹⁰⁸ L'art. 8, l.r. Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21 prevede che qualora si tratti di elezioni anticipate (come nel caso delle elezioni regionali previste per il 2020), entro cinque giorni dal verificarsi dell'evento che ha portato alla fine anticipata della legislatura (nel caso di specie l'incapacità di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle dimissioni del Presidente della Regione), il Presidente del Consiglio regionale ne dia comunicazione ai consiglieri e il Presidente della Regione, entro i successivi quindici giorni, decreta lo scioglimento anticipato e indice le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, fissandone la data di svolgimento entro i novanta giorni successivi alla data del decreto stesso.

¹⁰⁹ V. decreto del Presidente della Regione 20 luglio 2020, n. 296 (Convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale e dei consigli comunali per le giornate di domenica 20 settembre e lunedì 21 settembre 2020). Da notare che l'art. 14 della legge regionale Valle d'Aosta 21 aprile 2020, n. 5 (come sostituito in sede di approvazione dell'assestamento al bilancio 2020) ha stabilito, al comma 1, che in deroga a quanto disposto dagli articoli 8, comma 2, della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, in materia di modalità di indizione delle elezioni per scioglimento anticipato del Consiglio, le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale sciolto con decreto del Presidente della Regione n. 54 del 2020, e le elezioni per il rinnovo dei Consigli comunali siano fissate nella medesima data, in una domenica compresa tra il 1° settembre e il 15 ottobre 2020.

esplicita i contenuti ritenuti essenziali della forma di governo regionale¹¹⁰ e tra questi non sono espressamente menzionati i poteri esercitabili dai consigli regionali a fine mandato.

Da qui l'idea – inizialmente prefigurata anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2003) – che la disciplina della *prorogatio* degli organi elettivi regionali fosse solo eventuale e comunque rimessa, anche quanto ai possibili limiti, all'autonomia statutaria regionale.

In realtà, l'interpretazione che alla fine è prevalsa nella giurisprudenza costituzionale (chiaramente evincibile da Corte cost. n. 68 del 2010) ha di fatto “blindato” l'istituto della *prorogatio* delle assemblee regionali sotto il profilo sia dell'*an* (la *prorogatio* è strumento necessario e indefettibile), sia del *quantum* del potere spendibile nel periodo post-elettorale (limitato agli atti necessari e urgenti. Ciò in nome dell'armonia con la Costituzione e, in particolare, del rispetto del principio di continuità funzionale, principio però che – almeno per gli organi politici elettivi non sovrani – non rinviene un saldo fondamento normativo e comunque non imporrebbe il ricorso allo strumento della proroga dei poteri¹¹¹.

La possibilità per il legislatore statutario di orientarsi verso soluzioni alternative per gestire le transizioni da una legislatura all'altra è stata a più riprese esclusa dai giudici costituzionali, propensi a ritenere connaturata all'istituto una configurazione unitaria e uniforme (tranne forse che per il limitato aspetto del *dies ad quem*), a prescindere dalle differenti formulazioni impiegate dagli statuti.

La soluzione accolta dalla Corte, pur se da molti criticata per aver in pratica “azzerato” la riserva di autonomia regionale in materia di *prorogatio*, è però, a ben considerare, ragionevole e la più razionale in ottica applicativa.

Invero, una disarticolazione del regime dei poteri delle assemblee legislative scadute, con possibilità di regolamentazioni differenziate da Regione a Regione, darebbe luogo ad una disciplina disorganica probabilmente poco gestibile in termini pratici e ancor meno giustificabile a fronte della legislazione statale che fissa la durata degli organi regionali. In effetti se si consentisse ai singoli statuti di prevedere forme di *prorogatio* tanto ampie da includere tutti i poteri e le funzioni spettanti all'assemblea legislativa si finirebbe per incidere sulla durata della legislatura; e, come evidenziato dalla stessa Corte, ammettere una

¹¹⁰ La Costituzione stabilisce una forma di governo regionale transitoria e derogabile, ma si impongono al legislatore statutario le disposizioni contenute negli articoli 121, 122, terzo comma, 123, ultimo comma, e 126, secondo comma, Cost. In argomento v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V* cit. 51-52; ID., *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni*, a cura di A. Ferrara, Milano 2001, 109.

¹¹¹ Ricordo qui la tesi condivisa da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V* cit., 45-47, secondo cui «l'“armonia” sarebbe una formula a “doppio effetto”, che richiede una particolare sintonia nei confronti di alcuni principi costituzionali, apparendo meno vincolante sotto il profilo organizzativo», tra cui la forma di governo (ricondata alla potestà statutaria) e l'ordinamento degli uffici (rientrante nella potestà legislativa esclusiva regionale). Ad avviso dell'A., sotto il profilo organizzativo, «il vincolo sarebbe dato solo da quelle disposizioni costituzionali che si rivolgono direttamente e immediatamente alla Regione ovvero al legislatore statutario», ossia da tutte le disposizioni del Titolo V non derogabili.

prorogatio cum plena potestate porrebbe il problema di distinguerla dalla vera e propria proroga della scadenza, che è istituto differente rientrando nella competenza esclusiva del legislatore statale, come conferma il recente intervento dell'aprile 2020.

Ma se queste sono le reali motivazioni per una disciplina uniforme dell'istituto non vi è ragione per non tentare di "allineare" la sostanza delle cose (ovvero un'autonomia statutaria pressoché inesistente in materia) al piano giuridico (ossia con il riparto delle competenze).

La *prorogatio*, nella misura in cui legittima l'organo cessato a esercitare alcuni propri poteri fino alla sua sostituzione, di fatto "deroga" al termine di scadenza dell'organo, il quale imporrebbe la cessazione immediata delle funzioni.

In altri termini, il decorso del termine quinquennale o l'anticipato scioglimento dell'assemblea legislativa hanno necessariamente effetti sulla legittimazione all'esercizio dei poteri ad essa attribuiti; e nella misura in cui al Consiglio ormai cessato si riconoscono, in nome di esigenze di continuità funzionale, alcuni limitati poteri, sia pure spendibili in casi eccezionali, si incide indirettamente sulla durata dell'organo, escludendo che questo cessi automaticamente con la scadenza del mandato.

Non appare, quindi, inverosimile considerare la *prorogatio* delle assemblee legislative, quale oggetto ricadente nella locuzione «durata degli organi elettivi» di cui all'art. 122 Cost., di esclusiva competenza statale, al pari della proroga del mandato consiliare¹¹².

Diverso il discorso per la c.d. prescadenza, che ricorre nella differente ipotesi di organo elettivo a fine mandato, ma non ancora scaduto, quindi in astratto legittimato ad esercitare tutti i propri poteri. La fattispecie non interferisce all'evidenza con la durata dell'organo, interessando appunto la fase di prescadenza, immediatamente precedente le operazioni elettorali. Piuttosto tale *deminutio potestatis* è suscettibile di incidere sul funzionamento degli organi regionali e sulla distribuzione dei poteri tra gli stessi, tanto più se la prevista attenuazione interessa l'assemblea legislativa in misura diversa dall'organo esecutivo.

Le ragioni alla base della prescadenza appaiono meno pregnanti rispetto a quelle della *prorogatio*, in quanto legate al comune convincimento di un corpo elettorale facilmente manipolabile e al supposto rischio di indebiti condizionamenti da parte dei candidati. Queste esigenze, se riscontrabili, potrebbero essere

¹¹² Nel ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio avanti alla Corte costituzionale con riferimento alle disposizioni della l.r. Calabria 15 marzo 2002, n. 14 (Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali), definito con la nota sentenza Corte cost. n. 196 del 2003, l'Avvocatura dello Stato ne aveva sostenuto l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, riconducendo la *prorogatio* e il perdurare delle funzioni dell'organo consiliare alla materia della durata degli organi elettivi delle Regioni. La Corte costituzionale respinse tale motivo, riconducendo la materia alla competenza dello statuto regionale, come parte della disciplina della forma di governo, senza per vero dedicare alla questione particolare approfondimento. Sia consentito un parallelismo: la disciplina della proroga delle Camere (art. 60, secondo comma) è contenuta nello stesso articolo che ne prevede la durata (primo comma)

affrontate in maniera differente, anche senza incidere sull'ampiezza dei poteri degli organi in carica e con soluzioni legislative diversamente articolate, ben oltre i ristretti confini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2014. Nessuna soluzione appare in tal caso necessitata e autoimposta.

L'ultimo dato da segnalare riguarda gli interventi regolamentari consiliari sul tema della *prorogatio*.

Alla base vi è certamente l'esigenza di disporre di riferimenti normativi più puntuali e precisi per delimitare la categoria degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili», il cui compimento è consentito anche dopo la scadenza del mandato consiliare. Al contempo si apprezza l'intento di ricondurre tale operazione entro l'ambito del potere di autorganizzazione spettante all'assemblea legislativa regionale.

La scelta di affidare tale compito alla fonte regolamentare interna ha riflessi anche sotto un differente e non trascurabile profilo, quello del controllo di costituzionalità. L'utilizzo della fonte secondaria vale a sottrarre la disciplina ad un diretto sindacato della Corte e, trattandosi di regolamento deliberato dal medesimo organo elettivo (Consiglio regionale) competente ad approvare lo statuto nelle Regioni ordinarie (che è la fonte legittimata a disciplinare la materia), tali norme verosimilmente sono poste al riparo anche da possibili censure in sede di conflitto di attribuzioni da parte dello Stato¹¹³.

¹¹³ Al riguardo v. Corte cost. n. 18 del 1970, pronunciata con riferimento ad una delibera del Consiglio della Regione Sardegna di modifica del regolamento interno dell'assemblea, con la quale erano stati attribuiti al Consiglio di presidenza competenze in materia di trattamento economico e determinazione della pianta organica del personale degli uffici del Consiglio regionale. La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dallo Stato per violazione dello statuto (di rango costituzionale) in relazione alla riserva di legge regionale in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, sulla base della considerazione che la disposizione regionale in questione sarebbe inidonea a concretare un'invasione della sfera di competenza dello Stato costituzionalmente garantita. Invero, in tal caso la materia rientrava indubbiamente nella competenza regionale e la controversia riguardava la ripartizione di funzioni non all'interno della stessa Regione tra organi diversi, ma da parte di uno stesso organo della Regione, ossia il Consiglio regionale.