

Sistema elettorale e *prorogatio* degli organi regionali

di Andrea Morrone *

in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 6/2003)

1. Due le questioni che la sentenza n. 196 del 2003 contribuisce a chiarire. La prima, di carattere generale, riguarda l'interpretazione della norma che affida alla competenza concorrente della regione la disciplina del sistema elettorale regionale (art. 122.1 Cost.). L'altra, strettamente connessa alla precedente ma di portata particolare, relativa all'annosa questione della *prorogatio* degli organi di governo regionale. L'occasione che dà luogo al giudizio sono due ricorsi promossi dal governo avverso due distinte leggi regionali: la l.r. Calabria n. 14 del 2002, recante disposizioni sulla *prorogatio* degli organi regionali; la l.r. Abruzzo n. 1 del 2002, contenente la disciplina della durata degli organi e dell'indizione delle elezioni regionali. Mentre la disciplina calabrese si limitava a stabilire in caso di scioglimento del Consiglio la proroga dei poteri di Presidente, Giunta e Consiglio regionale "fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale", la legge dell'Abruzzo recepiva e modificava il contenuto della legge elettorale statale (l.n. 108 del 1968), attraverso disposizioni legislative regionali in più punti incidenti sul procedimento elettorale, sulla durata e sulla *prorogatio* del Consiglio regionale. L'Avvocatura dello Stato eccepiva sostanzialmente la non spettanza alle regioni (specie nel caso calabrese) del potere di integrare l'art. 126 Cost., nonché, subordinatamente, la riserva statutaria in materia di forma di governo e quindi la carenza di legittimazione della legge regionale. Il ricorrente lamentava inoltre la competenza statale tanto in materia di durata degli organi elettivi quanto, estensivamente, in materia di *prorogatio*, aggiungendo però in via secondaria che tale ultima disciplina rientrasse nella competenza dello statuto in ordine alla "forma di governo regionale", nel quale predefinire anche i limiti della attività prorogate. La Corte, pur non seguendo fino in fondo le argomentazioni della parte attrice, ha accolto in più punti i ricorsi, annullando di conseguenza l'intera legge della regione Calabria e, in parte, la legge della regione Abruzzo.

2. Com'è noto, la legge n. 1 del 1999 ha assegnato allo statuto la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento e alla legge regionale il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che fissa anche la durata degli organi elettivi. In via transitoria, e fino all'adozione dei nuovi statuti, l'art. 5 della stessa legge di riforma ha costituzionalizzato il sistema elettorale introdotto con la legge n. 43 del 1995 di modifica della legge n. 108 del 1968, correggendolo con la previsione che il candidato capolista della lista regionale che ottiene il maggior numero di consensi è il Presidente della Regione.

La Corte costituzionale chiarisce senza residui che dopo la novella il sistema elettorale è ormai affidato al legislatore regionale. La legge cost. n. 1 del 1999, ciò nonostante, non ha un'efficacia caducatoria nei confronti delle norme statali vigenti, nonostante la tesi contraria sostenuta da taluno nel dibattito *post* riforma. Il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento - secondo lettura risalente agli albori del controllo di costituzionalità - è regolato dal principio di continuità. Di conseguenza la disciplina statale elettorale (come, del resto, tutta - o quasi tutta - la legislazione statale e regionale esistente) resta in vigore sino a quando le regioni non avranno adottato le leggi elettorali. Recuperando quanto affermato nella sent. n. 282 del 2002, si ribadisce che la potestà legislativa regionale non è condizionata dalla previa adozione di principi fondamentali posti dallo Stato, ben potendo intervenire immediatamente, ricavando le norme quadro dalla legislazione statale preesistente.

Ma - questo l'aspetto significativo - gli spazi di autonomia legislativa regionale risultano meno ampi di quanto potesse pensarsi. La legge regionale si trova come accerchiata, dato che essa deve fare i conti, oggi, con la disciplina transitoria dettata dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che ha "irrigidito" le norme statali sul sistema elettorale delle regioni ordinarie, domani, ossia dopo l'approvazione degli statuti, con le norme che definiscono la forma di governo regionale che, inevitabilmente, finiranno per condizionare il sistema elettorale per il Consiglio regionale. In definitiva prima del varo dei nuovi statuti le regioni che volessero esercitare la competenza prevista dall'art. 122 Cost. dovrebbero farsi largo entro spazi esigui. Ciò non significa - aiuta a capire la Corte - né che sia precluso al legislatore regionale di modificare la legge statale in disposizioni di dettaglio e "per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato articolo 5 della legge cost. n. 1 del 1999", né che la legge regionale non possa adottare "nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti". A quest'ultimo riguardo, però, la Corte non ha mancato di muovere alcuni rilievi critici nei confronti della tecnica seguita dalla legge della regione Abruzzo, che, da un lato, recepisce i contenuti delle disposizioni statali e, dall'altro, sostituisce

parzialmente alcuni disposti normativi statali. Non solo tale legge è del tutto *sui generis* sotto l'aspetto formale, ma essa, sotto l'aspetto sostanziale, finisce per toccare ambiti che non rientrerebbero nella sfera di competenza regionale.

3. Sulla scorta di queste premesse e prima di occuparsi della questione concernente la *prorogatio*, la Corte ha passato in rassegna le diverse censure sollevate dal governo, in parte respingendole, in parte accogliendole.

Del tutto non condivisibile è innanzitutto l'*exceptio territorialis* sollevata in via preliminare, dato che - com'è ovvio - le disposizioni regionali abrogatrici delle corrispondenti disposizioni statali hanno efficacia solo entro i confini della regione Abruzzo, restando comunque salva la vigenza generale della legge dello Stato. Infondate sono pure le questioni sollevate contro le norme regionali che assegnano al Presidente della regione il potere di determinare e di assegnare i seggi del Consiglio alle singole circoscrizioni e quelle sul termine iniziale e sul termine finale per lo svolgimento delle elezioni: nei primi casi, dato che si tratta di questioni riguardanti il procedimento elettorale che, come tale, rientra nella competenza regionale; nell'ultimo, in quanto il termine *ad quem* non è considerato eccessivamente lungo e, comunque, superiore di soli venti giorni a quello (pari a settanta) che l'art. 61 Cost. stabilisce per il rinnovo delle Camere. Fondate sono invece le questioni riguardanti la norma della legge Abruzzo sul potere del Presidente della Regione di emanare l'atto esecutivo di riparto delle spese per gli adempimenti comuni alle elezioni regionali, provinciali e comunali in caso di svolgimento contemporaneo e la norma che, sostituendo l'analoga previsione della legge n. 108 del 1968, ribadisce che "la durata del Consiglio regionale è stabilita dalla legge dello Stato in cinque anni". In entrambe, infatti, la regione ha invaso la competenza legislativa statale concernente, rispettivamente, la "legislazione elettorale" degli enti locali e la "durata del Consiglio regionale". Qui, in particolare, la fonte regionale avrebbe addirittura preteso, al contempo, di novare la fonte costituzionale attributiva della competenza statale, e di fissare il contenuto (sia pure in via meramente riproduttiva) della disposizione statale.

Per contrasto con il vigente Statuto abruzzese, valevole *medio tempore*, è ritenuta altresì illegittima la disposizione che fissa la data della prima riunione in un termine diverso e più lungo di quello statutario.

Più articolato, infine, è il giudizio di caducazione della disposizione che in caso di annullamento delle elezioni stabilisce la decorrenza dei tre mesi per l'indizione della consultazione a far data dalla scadenza del termine per esperire l'azione revocatoria contro la decisione giurisdizionale definitiva, con conseguente prolungamento dei poteri degli organi colpiti dall'annullamento. Nel differire l'indizione, anziché fino al passaggio in giudicato della sentenza caducatoria, ben oltre, ossia fino all'esperimento dell'azione revocatoria (fatto futuro ed incerto), il legislatore regionale ha prolungato "irragionevolmente una situazione patologica e di carenza costituzionale come quella derivante dall'annullamento delle elezioni seguite alla scadenza o allo scioglimento del precedente Consiglio", laddove, invece, detta situazione impone di "ripristinare al più presto la legittima rappresentatività degli organi regionali".

4. Il dubbio sulla *prorogatio*, in particolare, riguardava la competenza a disciplinare la proroga di poteri in tre distinte circostanze: scadenza naturale, scioglimento del Consiglio o rimozione del Presidente e della Giunta, annullamento delle elezioni regionali. Solo con riferimento ai primi due, l'ordinamento vigente prima della legge cost. n. 1 del 1999 conteneva indicazioni specifiche (e diverse da quelle stabilite per le regioni a statuto speciale).

L'art. 3 della legge n. 108 del 1968 stabilisce la durata dei Consigli regionali in cinque anni decorrenti dalla data delle elezioni (comma 1), ma si aggiunge che le funzioni consiliari si esercitano "fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione" (comma 2). Questa norma, contrariamente all'art. 61 Cost., veniva letta nel senso di escludere la continuità dei Consigli regionali, con una scelta che la migliore dottrina aveva ritenuto per vari motivi costituzionalmente corretta. Se non ché proprio la Corte costituzionale in più occasioni aveva contribuito a mitigare il rigore di quella regola. Dopo aver ammesso l'esercizio da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di poteri di ordinaria amministrazione nell'intervallo fra due successive legislature, il giudice delle leggi nel precisare il contenuto del principio di rappresentatività del Consiglio regionale nel passaggio da una legislatura all'altra, ritenne di dover interpretare i due commi dell'art. 3 della legge n. 108 del 1968 congiuntamente. Ne conseguiva l'importante affermazione secondo cui "se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino alla loro cessazione essi dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio". In sostanza, se il principio di rappresentatività vuole che "nessuna assemblea rappresentativa [abbia] il potere di vincolare quelle successive alle decisioni prese da essa", esso va comunque bilanciato con il principio di continuità funzionale dell'organo, "continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso". Da questa giurisprudenza la dottrina, pressoché unanime, ha tratto la conclusione che la *prorogatio*, esclusa dalla legge, era stata

di fatto introdotta dalla Corte. In realtà, più correttamente, non si tratta di proroga di poteri in senso assoluto, destinata a coprire il passaggio di legislatura senza soluzione di continuità, perchè di regola i Consigli regionali avrebbero potuto continuare a 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.).

Diversamente, per l'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale, l'art. 126 Cost. nella sua versione originaria risolveva direttamente il problema delle attività successive al decreto presidenziale di dissoluzione dell'Assemblea, attraverso la previsione della nomina di una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, "che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e provvede agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio".

Non previsto era, invece, il caso dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali. Nonostante i dubbi di parte della dottrina in ordine alla legittimità di una simile ipotesi, in occasione dell'annullamento delle elezioni regionali in Molise avvenute il 18 giugno 2001, proprio il governo della Repubblica aveva assunto direttamente la decisione, mediante uno "straordinario" decreto del Presidente della Repubblica. Ritenuta la necessità di assicurare, dopo l'annullamento giurisdizionale delle elezioni consiliari, l'"attività amministrativa indispensabile" alla rinnovazione delle operazioni elettorali, e facendo leva su "poteri residuali propri" evinti da "un principio generale dell'ordinamento che attribuisce al Governo un potere di intervento per assicurare l'adempimento degli obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale", il Consiglio dei ministri aveva affidato alla giunta e al Presidente il compimento degli "atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo consiglio e del presidente della regione", mentre il Commissario di Governo avrebbe provveduto all'indizione delle elezioni.

Con riferimento, invece, alla Giunta e la Presidente della Regione l'art. 26.3 legge n. 53 del 1962 stabiliva che l'esecutivo durasse in carica "fino alla rinnovazione del Consiglio" salvo il caso di revoca da parte del consiglio medesimo. Gli statuti regionali (abilitati ex art. 2, legge n. 1084 del 1970, a derogare alla "legge Scelba") hanno dettato disposizioni specifiche, prevedendo in genere (così proprio gli Statuti calabrese e abruzzese) la proroga dei poteri limitatamente agli affari correnti di Giunta e Presidente della Regione fino all'elezione dei successori.

5. Nel decidere il ricorso principale, la Corte costituzionale non accoglie né la prospettiva del ricorrente (diretta a ricondurre la *prorogatio* nella competenza statale in materia di durata degli organi regionali) né quella delle regioni resistenti (che invocavano la potestà regionale in materia di sistema elettorale), ma decide in maniera puntuale con riferimento a ciascuna delle tre distinte fattispecie della scadenza, dello scioglimento, dell'annullamento delle elezioni.

Partendo dalla constatazione che la legge cost. n. 1 del 1999 ha profondamente innovato la materia dell'organizzazione di governo delle regioni ordinarie, e rilevato che la riforma non detta disposizioni specifiche in materia di *prorogatio* degli organi regionali, la Corte interpreta sistematicamente le nuove norme e riconosce nello statuto regionale la fonte competente. Allo statuto spetta prevedere, "come parte della disciplina della forma di governo regionale", l'"eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati", allo stesso modo come la Costituzione regola direttamente la *prorogatio* delle Camere (artt. 61.2 e 77.2 Cost.).

Al riguardo è ravvisabile una vera e propria riserva statutaria che rende l'intervento della fonte statuto, al pari delle riserve di legge, *necessario* (salvo poi vedere se si tratti anche di intervento esclusivo) e, in virtù dell'art. 123 Cost., *limitato*, dovendo muoversi in "armonia con la Costituzione", nell'accezione stretta in cui questo parametro è stato inteso nella sent. n. 304 del 2002. Con la conseguenza che la decisione statutaria dovrà sciogliere quei nodi che hanno più a lungo occupato la dottrina: l'individuazione del *dies ad quem* in cui cessa la *prorogatio* (il giorno della proclamazione degli eletti o quello della prima riunione del nuovo Consiglio?), la specificazione dei poteri prorogati (*plenitudo* o *reductio potestatis?*).

La Corte costituzionale si muove nel solco della propria precedente giurisprudenza quando afferma che la *prorogatio* non corrisponde affatto a un principio generale, come ritenuto da parte cospicua della letteratura giuridica, ma che essa è in ogni caso la risultante di una norma espressa esclusiva, non suscettibile di interpretazione analogica. In secondo luogo, la natura della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (art. 60.2 Cost.), serve per escludere ogni possibilità di ascrivere la sua disciplina nella sfera di competenza statale in materia di durata degli organi elettivi. La *prorogatio* riguarda, infatti, l'esercizio dei poteri nell'intervallo tra la scadenza, naturale o anticipata, del mandato di un organo elettivo e l'entrata in carica del nuovo organo eletto, mentre la proroga concerne, modificandola, la durata del

mandato elettivo.

La riserva statutaria vale, di regola, per la disciplina della proroga dei poteri dopo la scadenza naturale o lo scioglimento o le dimissioni degli organi elettivi regionali. Sfugge, invece, alla decisione statutaria l'ipotesi dello scioglimento o della rimozione c.d. sanzionatori, secondo l'art. 126.1 Cost. come novellato dalla legge cost. n. 1 del 1999. "In questo caso - ammette la Corte - 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". Qui la Corte costituzionale attualizza un'autorevole soluzione interpretativa, che supera la lettura della nuova disposizione costituzionale offerta, forse troppo ottimisticamente, dalla dottrina più recente. Anziché ritenere che, in assenza di specifica previsione, fosse lo statuto a dover sciogliere il nodo delle conseguenze, dovendosi ritenere applicabile *medio tempore* la regola della *prorogatio* dei poteri di ordinaria amministrazione di Presidente e giunta regionali, la Corte ha optato per la più congrua soluzione di affidare allo Stato la relativa competenza, arrivando addirittura a configurare una implicita riserva di legge nel primo comma dell'art. 126 Cost. Ciò perché - questa volta nella scia di dubbi pure da taluno evidenziati - non potrebbe supporre "che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale". In questo quadro del tutto stravagante si rivela la soluzione adottata dalla legge Abruzzo, nella parte in cui essa riprende testualmente la soluzione stabilita dal vecchio art. 126.5 Cost., abrogato dalla legge cost. n. 3 del 2001, ma non riesumabile per volontà espressa della regione.

Un discorso a parte, invece, i giudici di Palazzo della Consulta riservano alla fattispecie dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali. Qui non c'è propriamente né scadenza né scioglimento o rimozione di organi, ma il venir meno con efficacia retroattiva del titolo di legittimazione dell'organo elettivo. Ciò nonostante, la via seguita dal governo nel caso Molise non può essere accolta in quest'ipotesi: non tanto perché non sussiste quel principio generale che l'esecutivo nazionale ha invocato per legittimare il suo intervento (principio che la Corte ritiene "inedito"), quanto perché la fattispecie rientra nella generale competenza dello statuto regionale in materia di *prorogatio*. E' evidentemente una soluzione di compromesso: qui la Corte non solo ammette implicitamente l'annullamento giurisdizionale delle operazioni di voto per le elezioni regionali, ma affida la competenza a disciplinare l'esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione alla potestà statutaria, precisando che ciò deve avvenire nel rispetto dei limiti che la regione incontra per effetto della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione (art. 117.2, lett. I, Cost.).

Resta, infine, l'ultimo dubbio: la duplice riserva esistente in materia di *prorogatio*, a favore dello statuto (in genere) e della legge statale (nei soli casi di scioglimento sanzionatori) è assoluta oppure solo relativa? La sent. n. 198 del 2003 opta senz'altro per quest'ultima evenienza, con la precisazione che l'intervento dello statuto e della legge statale costituiscono *condicio sine qua non* della potestà legislativa regionale, se è vero che "in tema di disciplina dell'esercizio dei poteri degli organi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o rimozione, o dopo l'annullamento della elezione, la legge regionale è priva di competenza, *almeno fino a quando* lo statuto, o rispettivamente la legge statale, abbiano fissato i principi e le regole fondamentali".

6. La decisione merita senza dubbio accoglimento. La Corte costituzionale, seguendo un orientamento ispirato a tutela del valore dell'unità del sistema costituzionale, ben più stringente dopo la novella dell'intero titolo V della Costituzione, ha optato per una soluzione tesa a rafforzare il ruolo dello statuto nell'organizzazione di governo e nel sistema delle fonti regionali.

Sul primo versante la competenza statutaria sulla forma di governo regionale deve essere intesa nell'accezione più ampia possibile, nel senso che in essa devono rientrare tutti i nodi relativi ai rapporti istituzionali, alla struttura e alle funzioni, nonché al sistema di elezione dei supremi organi della regione. Il significato della materia "sistema elettorale", riservato alla competenza concorrente della legislazione regionale dall'art. 122.1 Cost., non può di conseguenza essere inteso come coincidente con la più ampia formula "legislazione elettorale", dato che sulle scelte del legislatore regionale incideranno sia i principi posti dallo statuto regionale in materia di forma di governo, sia quelli ricavabili o stabiliti dalla legislazione statale e afferenti alla forma di stato.

Sul secondo versante, lo statuto regionale è configurato, in una prospettiva analoga a quella relativa ai rapporti tra Costituzione e legge, quale fonte-quadro del sistema di decisione regionale, nell'ambito del quale devono poter trovare regolamentazione, sia pure *sub specie* di disposizioni di principio, tutte quelle materie che, per la loro rilevanza, devono

essere sottratte all'operatività del mero principio di maggioranza.

* Professore di diritto costituzionale e diritto regionale nell'Università di Bologna

Corte cost. sent. n. 1 del 1956. Il principio è confermato anche in materia di *prorogatio* della Corte costituzionale, ammessa inizialmente e, poi, esclusa dalla legge cost. n. 2 del 1967 che sostituisce l'art. 135 Cost. Per dare effetto alla novella, la Corte costituzionale ha provveduto a abrogare l'art. 18 del proprio regolamento generale con deliberazione assunta il 7 luglio 1969; va ricordato altresì che nonostante il nuovo testo dell'art. 135 Cost. la Corte con ordinanza in camera di consiglio n. 1 del 1977 ha escluso l'estensione del divieto di proroga dei poteri dalla fattispecie prevista dall'art. 26, ultimo comma, legge n. 20 del 1962, in materia di procedimenti d'accusa.

Dovrebbero restare esclusi i casi in cui sia possibile riscontrare una perfetta incompatibilità tra vecchie e nuove disposizioni costituzionali e tra queste ultime e previgenti disposizioni di legge ordinaria statale e regionale.

Corte cost. sent. n. 282 del 2002, su cui vedi R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in questa *Rivista*, 2002, 1445 ss., L. Violini, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, ivi, 1450 ss., A. D'Atena, *La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in "Giur. cost.", 2002, 2031 ss.

In questo modo la Corte costituzionale supera definitivamente il dibattito che si era manifestato in dottrina, nonostante il precedente dell'art. 17 della legge n. 271 del 1970. Respingendo sia la tesi di chi riteneva libera l'iniziativa della regione (cfr. S. Panunzio, *Audizione*, in Senato, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, seduta 20 ottobre 2001), sia quella di chi subordinava l'esercizio della potestà regionale alla previa adozione di principi statali (L. Elia, *Audizione*, in Senato, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, seduta 17 ottobre 2001), necessariamente espressi anche per motivi di mera opportunità (C. Fusaro, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2002, 112-113), la Corte accoglie la tesi (sostenuta in questo specifico ambito da R. Tosi, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in questa *Rivista*, 2000, 976) secondo la quale i principi possono essere ricavati dalla "preesistente legislazione statale". La soluzione trova ora una conferma nell'art. 1.3 della legge n. 131 del 2003. Resta dubbio, ciò nonostante, se il riferimento è alle sole leggi elettorali regionali o se, invece, si deve fare riferimento all'intera legislazione elettorale italiana.

Rinviando peraltro solo alla legge n. 108 del 1968 come modificata dalla legge n. 43 del 1995, ma senza chiarire se il rinvio comprende anche le ulteriori autonome disposizioni di quest'ultimo atto.

In questo modo la Corte sembra accedere alla tesi che legge nella formula "legislazione elettorale" di comuni, province e città metropolitane, una competenza che ricomprende sia la "formula elettorale" sia il "sistema elettorale", per arrivare a abbracciare la disciplina complessiva del fenomeno elettorale (cfr. C. Fusaro, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 103), ivi compresi i casi - come dimostra proprio la sent. n. 196 - di interferenza tra elezioni locali e elezioni regionali.

L'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1972, stabilisce che "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 (...) della precedente Assemblea e dei precedenti Consigli regionali". Per Paladin tale disposizione modificava "ad ogni effetto" gli Statuti speciali. Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 305, nota n. 19. Per gli enti locali, invece, l'art. 38.5 del TUEL prevede che: "I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili", mentre l'art. 54.1 stabilisce che: "Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente".

L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973, 219 ss., il quale faceva riferimento all'analoga previsione per i consigli comunali e provinciali e alla tesi della prevalente dottrina che riteneva discontinui i consigli delle regioni differenziate; ma Paladin respingeva anche la lettura di coloro che per sostenere la continuità facevano riferimento alla "gravità delle conseguenze" che altrimenti ne sarebbero derivate, mettendo in rilievo l'impossibilità di estendere analogicamente l'art. 61 Cost., dato che i Consigli regionali non sono "altrettanto essenziali al governo del paese, né

debbono procedere a deliberazioni così urgenti" (come per la conversione in legge di decreti-legge), e che comunque vi è la via d'uscita rappresentata dai poteri surrogatori riconoscibili alla Giunta regionale quanto alle funzioni consiliari amministrative e all'Ufficio di Presidenza del Consiglio che ben poteva rimanere in carica fino alla nomina dei nuovi titolari.

Corte cost. sent. n. 14 del 1965, che rigetta una questione di legittimità avente ad oggetto una norma del regolamento interno del Consiglio del Friuli-Venezia Giulia che ammetteva siffatta possibilità. Su tale decisione vedi L. Elia, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in "Giur. cost.", 1965, 145 ss., e S. Traversa, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzione*, ivi, 1965, 153 ss..

Corte cost. sent. n. 468 del 1991, annotata da R. Orrù, *Questioni intorno al "repechage" delle delibere legislative regionali rinviate e non riapprovate prima del termine della legislatura*, in "Giur. Cost.", 1992, 2298; N. Zanon, *Consiglio "nuovo" fa "nuova" la legge? Intorno alla discontinuità dei Consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in "Giur. it.", 1992, I, 1, 617 ss.; A.A. Romano, *Continuità del Consiglio regionale e rinvio statale delle leggi nel quadro dei nuovi orientamenti della Corte in materia di prorogatio*, in questa *Rivista*, 1992, 1360 ss.; R.G. Rodio, *Legge "nuova" e assemblea "nuova" nel rinvio governativo della legge regionale: i più recenti orientamenti della Corte*, ivi, 1369 ss.

Corte cost. sent. n. 515 del 1995, 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*, in questa *Rivista*, 1996, 537 ss.

Così, tra gli altri, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 304-305; G. Meale, *Diritto regionale*, Bari, Cacucci, 2001, 238; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 37, che ricordano come questa soluzione fosse in origine contenuta nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 14 aprile 1975; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2003, 79; S. Bartole, R. Bin, G. Facon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, il Mulino, 2003, 91.

Cfr. il punto di vista di M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, il Mulino, 2002, 323-324.

Cfr. TAR Molise n. 58 del 2001, confermata dal Consiglio di Stato, V sez., n. 3212 del 18 giugno 2001. Analogo annullamento era stato disposto con riferimento alle elezioni della regione Abruzzo, ma la decisione del TAR Abruzzo era stata successivamente riformata dal Consiglio di Stato.

Sull'ambigua configurazione normativa del d.P.R. in questione, cfr. G. Tarli Barbieri, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in questa *Rivista*, 2002, 269 ss.

Cfr. d.P.R. 16 luglio 2001, *Disposizioni per assicurare il compimento di atti urgenti e improrogabili da parte della regione Molise*, in G.U. 24 luglio 2001, n. 170.

In questo senso in dottrina si era espresso M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, cit., 293-294, e nota n. 165.

Corte cost. sent. n. 304 del 2002, su cui vedi C. Fusaro, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, in questa *Rivista*, 2002, 1462 ss., e P. Giangaspero, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni "frammenti" di un mosaico da completare*, ivi, 1487 ss.

Su tali questioni importanti contributi sono stati resi da L. Elia, *Sulla "ordinaria amministrazione" degli organi costituzionali*, in "Archivio giuridico", 1958, 89 ss., Id., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in "Enc. dir.", 1958, II, 259 ss., nonché da G. D'Orazio, *Prorogatio*, cit., *passim*; nonché, più di recente, da A. Pisaneschi, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, cit., *passim*.

Cfr. Corte cost. sent. n. 208 del 1992, che nega apertamente che la prorogatio di fatto corrisponda a un principio generale dell'ordinamento, e riconosce al contrario l'esistenza di una riserva di legge in materia di proroga dei poteri degli organi amministrativi. In seguito questo indirizzo è stato confermato nella sent. n. 464 del 1994, e recepito dal legislatore per gli organi amministrativi nella legge n. 444 del 1994.

Cfr. soprattutto A.A. Romano, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 78 ma passim; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991, 127 ss.; A. Pisaneschi, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 1993, 184; *contra*, invece, G. D'Orazio, *Prorogatio (diritto costituzionale)*, in "Enc. dir.", 431, F.S. Marini, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1997, passim.

Su questa distinzione, cfr. per tutti L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958.

Cfr. T. Martines, *Consiglio regionale*, in "Enc. dir.", 287, secondo il quale lo scioglimento dei consigli rientra nell'ambito dei controlli sui titolari di cariche pubbliche, aventi ad oggetto non singoli atti ma complessi di atti, controlli che implicano una "potestas suppletoria" da parte dell'autorità controllante sull'autorità controllata. Che provvedimenti in senso lato sanzionatori costituissero un limite al principio generale della prorogatio aveva del resto sostenuto A.A. Romano, *Proroga e prorogatio*, in "Enc. giur.", Roma, 1988, 4.

Così T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti*, cit., 336; nonché P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., 272.

Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., 104, i quali pur accogliendo la soluzione favorevole ad un intervento dello statuto magari anche con la previsione della prorogatio, rilevano come ciò fosse "abbastanza stridente, se si considera che rimarrebbero in carica organi responsabili di gravissimi comportamenti", aggiungendo altresì che "il problema non sarebbe eliminato neppure circoscrivendo la prorogatio alla sola Giunta, poiché è difficile immaginare l'organo esecutivo immune da responsabilità in situazioni quali quelle che giustificano una dissoluzione sanzionatoria del Consiglio".

Avevano sostenuto la praticabilità di una soluzione tesa a riconoscere a seguito dell'annullamento delle elezioni regionali il ricorso alla prorogatio M. Carli, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., nota 9, 223-224 e G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, 286; *contra* M. Olivetti, *op. cit.*, 324.

Come ritiene C. Fusaro, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 104.

In questo modo dovrebbe altresì sciogliersi la questione dei confini tra statuto e legge statale recante i principi fondamentali: quest'ultima, infatti, dovrebbe limitarsi a dettare solamente quei principi elettorali che riguardano l'ordinamento costituzionale relativo alla forma di stato (democraticità, rappresentatività, eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, ecc.), dato che in materia di forma di governo regionale dovrebbe ritenersi competente in via esclusiva lo statuto regionale (in maniera non dissimile, anche A. Ferrara, *La potestà legislativa delle regioni ordinarie*, in Id. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 193). Per la prospettiva inversa, nel senso che lo statuto dovrebbe essere in armonia, oltreché con la Costituzione, con i principi della legge statale di cui all'art. 122.1 Cost., R. Tosi, *Le "leggi statutarie" delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti regionali alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 50.