

La Corte costituzionale torna sul tema della *prorogatio* degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010.

di Gennaro Ferraiuolo
(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2010)

1. Con la sentenza n. 68 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due leggi della Regione Abruzzo – la n. 14 del 15 ottobre 2008 e la n. 17 del 24 novembre 2008 – in quanto approvate dal Consiglio regionale esorbitando dai poteri spettanti agli organi politici in regime di *prorogatio*¹. A tale soluzione si perviene nonostante lo Statuto abruzzese non configuri, in modo esplicito, limiti funzionali in materia: l'art. 86 (co. 3) dispone semplicemente che «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni».

La decisione presenta diversi profili di interesse. Il dato che senza dubbio viene in primo piano concerne la configurazione stessa della *prorogatio*: in termini espliciti, infatti, la Corte ritiene connaturato ad esso il limite dell'ordinaria amministrazione. Tale assunto, che costituisce il fulcro della pronuncia, va peraltro valutato in rapporto sia a quanto affermato dal Giudice delle leggi nella sua precedente giurisprudenza, sia alle previsioni normative regionali che intervengono sulla materia considerata.

2. Il tema dei limiti funzionali degli organi in *prorogatio* è stato, già in passato, oggetto dell'attenzione della dottrina. In alcune definizioni dell'istituto è possibile rinvenire un immediato ed espresso riferimento a tale aspetto: la *prorogatio* è un istituto che «serve ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni [...] in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, *sia pure limitatamente*, i suoi poteri»². In ogni caso, anche laddove i richiami non risultano così diretti³, tutte le trattazioni scientifiche si soffermano sul tema, facendo in particolare

¹ Il ricorso governativo avverso le due leggi abruzzesi era segnalato da A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *www.federalismi.it*, n. 26, 2009, 23 ss. Sulla sentenza n. 68 del 2010 cfr. D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, 24 marzo 2010, in *www.forumcostituzionale.it*.

² Si tratta delle parole pronunciate dall'on. Tosato nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente (mio il corsivo) e riportate da G. D'ORAZIO, *Prorogatio (Diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 428; in termini analoghi – ma con riferimento più specifico alla *prorogatio* delle Camere – si esprime L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, II, Milano, 1958, 228, che definisce la *prorogatio* di cui all'art. 61, co. 2 Cost. come un istituto che «consente di mantenere, *sia pure con limitazioni profonde*, la titolarità dei poteri a chi è scaduto dalla carica, in attesa che questa sia occupata dal successore» (ancora mio il corsivo).

riferimento alla categoria della ordinaria amministrazione. Proprio la vaghezza di una simile nozione e le difficoltà che, in sede applicativa, discendono dal suo utilizzo⁴ hanno generato divergenze interpretative tra i diversi autori.

Vi è, ad esempio, chi ha proposto di leggere il limite in questione come «un'etichetta che di volta in volta nasconde differenti contenuti», configurando così una categoria non unitaria, la cui valenza – a seconda dei contesti – potrebbe dipendere «da disposizioni legislative espresse o comunque ricavabili dall'ordinamento»⁵. In quest'ottica l'impostazione di partenza può però arrivare – almeno in alcuni ambiti – a ribaltarsi: non mancano orientamenti della dottrina e della giurisprudenza che tendono a riconoscere una *plenitudo potestatis* agli organi amministrativi in regime di *prorogatio*⁶.

Nella medesima prospettiva, si spiega anche la propensione a offrire una trattazione differenziata dell'istituto in riferimento alla peculiare posizione ordinamentale di ciascuno degli organi costituzionali cui lo stesso è applicabile⁷. Anche in questo caso non emerge una ricostruzione unitaria dei profili funzionali: si è provato a distinguere tra «limiti di natura propriamente giuridica»⁸ e «limiti che [...] non sono fondati su espressi o impliciti divieti normativi, ma che sono tradizionalmente ricondotti ad un complesso di principi e di regole sia pure non scritte e persino non giuridiche, ma del pari tendenzialmente generali ed applicabili nei reciproci rapporti tra gli organi costituzionali»⁹. E' in questo quadro che si confrontano le tesi contrapposte della *reductio potestatis* e della *plenitudo potestatis*, con la seconda che finisce

³ Ad esempio, non si riferisce ai profili oggettivi la definizione offerta da A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1988, 1: «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».

⁴ Cfr. A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, cit., 3 ss.; G. D'ORAZIO, *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1980, 840 ss.; ID., *Prorogatio*, cit., 432 ss., dove, in particolare, si richiama l'attenzione «sulla relatività anche storica oltre che sistematica della nozione e del limite in esame, in relazione alla varia e variabile definizione sostanziale dei poteri anche dello stesso organo» (433).

⁵ E' il pensiero di A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, cit., 3; sul tema si veda pure ID., *Ordinaria amministrazione (poteri di)*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990, 1 ss., dove la figura dell'ordinaria amministrazione viene definita come «una sorta di contenitore dei fascicoli di diversa forma e colore la cui funzione è, ormai, soltanto legata ad una certa tradizione e ad una certa terminologia che può essere utile mantenere» (2).

⁶ Di tali orientamenti dà conto A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, cit., 3 ss., che sottolinea la crisi della nozione di ordinaria amministrazione sia nel campo del diritto pubblico sia, più nello specifico, di quello del diritto amministrativo. Sul punto v. anche R. MARRAMA, *Titolari degli organi pubblici e principio di continuità*, Napoli, 1969, 199 ss.

⁷ E' questa, in particolare, l'impostazione alla base dei lavori di G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, cit., e L. ELIA, *Amministrazione ordinaria*, cit.; in merito, si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 208 del 1992.

⁸ «[...] Poiché o sono espressamente posti con disposizione di legge [...] o sono univocamente, anche se non testualmente, desumibili da altre disposizioni ed estensibili al periodo di *prorogatio* [...] o, infine, ricavabili dalla forma stessa di governo»: così G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, cit., 432.

con il configurare «una immutata ed immutabile pienezza di poteri che si autolimita»¹⁰.

3. Non si pretende naturalmente di offrire, in questa sede, una risposta a questioni così complesse. Le notazioni riportate intendono semplicemente lasciar trasparire come non fosse del tutto scontata la portata dei limiti che incontrano, in regime di *prorogatio*, gli organi regionali, ai quali peraltro, alla luce di un risalente ma autorevole insegnamento, risulta quantomeno problematico estendere la qualifica di organi costituzionali¹¹ e, dunque, i limiti della *prorogatio* individuati per questi ultimi.

Una disarticolazione della disciplina della *prorogatio*, con la possibilità di regolamentazioni diversificate da Regione a Regione sotto il profilo sia organico sia funzionale, sembrava addirittura prefigurata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2003: «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*, [è] oggi fondamentalmente di

⁹ «Regole non sempre omogenee, aventi una diversa carica di precettività di tipo deontologico, latamente elastiche e giuridicamente non sanzionate, almeno in modo diretto, e rientranti nella onnicomprensiva e corrente definizione di correttezza costituzionale» (*op. loc. ult. cit.*).

¹⁰ *Op. loc. ult. cit.* Ad avviso dell'autore, peraltro, anche seguendo la tesi della *reductio potestatis* si arriva a prospettare, di fronte a situazioni di necessità e urgenza, una «espansione di poteri (in principio) limitati»: entrambe le teorie, dunque, «presuppongono, sostanzialmente, un giudizio di valore di natura politico-istituzionale, come regola di condotta, per sua natura variabile ed a sua volta collegata a parametri (ordinaria amministrazione, affari correnti, urgenza) non agevolmente ed oggettivamente definibili, se non [...] nel momento stesso dell'attività, attraverso il concorso o il contrasto con altre istituzioni». Il problema finisce pertanto con lo spostarsi sulla «individuazione delle circostanze che rendono necessario o indifferibile l'esercizio di poteri di indirizzo politico» e, a tal fine, «dovranno intervenire processi di interpretazione costituzionale o accordi espressi o taciti fra soggetti politici [...] facendo rinvio ai singoli e ben individuati meccanismi [...] riferibili, in buona sostanza, all'autonomia dei soggetti politici» (A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione*, cit., 3). La tesi della *plenitudo potestatis* è stata sostenuta, con riferimento alle Camere parlamentari, da P. GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1964, 747 ss.; v. pure, più di recente, V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 309 ss.

¹¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1995, 527 ss. Nel mutato contesto normativo-ordinamentale prodottosi, in particolare, a seguito delle revisioni costituzionali del Titolo V, Parte II della Costituzione, questa posizione potrebbe anche essere messa in discussione. L'approccio al tema, preliminarmente, richiede di individuare – come si riscontra anche nella riflessione mortatiana (525 ss.) – il tipo di Stato (regionale o federale) delineato dalla normativa costituzionale. Su tale profilo non può non essere richiamata l'impostazione che emerge nella sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale: quest'ultima, seguendo la dottrina “classica”, fonda sul carattere diviso o indiviso della sovranità la distinzione tra Stato federale e Stato regionale, ascrivendo l'ordinamento italiano alla seconda tipologia. Le Regioni, dunque, non possono essere considerati enti sovrani – a differenza di ciò che avviene per gli Stati membri nei sistemi federali – ed è evidente che una simile premessa dovrebbe condurre a negare in radice la possibilità di qualificare come “costituzionali” gli organi politico-rappresentativi delle Regioni.

competenza dello Statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale [...]»¹². In effetti, la *prorogatio* non risulta l'unico strumento in grado di garantire la continuità funzionale di un organo¹³: allo Statuto regionale pareva così rimessa la scelta prima sull'*an*, poi – se del caso – sul *quomodo*. Su questo secondo versante, la discrezionalità delle fonti regionali si sarebbe dovuta esercitare principalmente sulla definizione dei limiti funzionali dell'istituto, anch'essi qualificati – nei passaggi citati – come meramente eventuali¹⁴.

Nella sentenza n. 68 del 2010 la Corte costituzionale, invece, nonostante il silenzio dello Statuto abruzzese sul punto, considera la *prorogatio* come «facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti poteri degli organi regionali»¹⁵. Viene in tal modo esclusa la possibilità di concepire una *prorogatio plenitudo potestatis* e, allo stesso tempo, si tende a configurare – in dissonanza rispetto ad alcune delle ricostruzioni della dottrina in precedenza richiamate – una disciplina unitaria dell'istituto, che prescinde dai contesti istituzionali in relazione ai quali trova applicazione. Tale impostazione si desume, tra le altre cose, anche dal fatto che la Corte, ai fini della ricostruzione dei limiti della *prorogatio* del Consiglio

¹² Sentenza n. 196 del 2003, punto 13 del *considerato in diritto* (mio il corsivo). Sulla decisione cfr. G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in *www.federalismi.it*, 12 giugno 2003; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, 1269 ss.

¹³ Sulle diverse soluzioni utilizzabili a tal fine cfr. G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, cit., 429 ss. L'Autore sottolinea (431) che «la *prorogatio* non appare, né costituisce un'assoluta conseguenza logica e giuridica della natura costituzionale di un organo, potendo l'esigenza di continuità funzionale di questo trovare anche altre forme di garanzia, che o la escludono [...] o la rendono solo sussidiaria ed eventuale in talune ipotesi [...]. Ciò significa, in definitiva, che se la continuità è il vero principio istituzionale e, come tale, indefettibile [...], la *prorogatio* ne rappresenta solo una delle possibili concretizzazioni». Simili considerazioni, formulate con riferimento agli organi costituzionali, si ritiene possano valere, a maggior ragione, per gli organi politici delle Regioni. Sul punto v. pure A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., 1276-1277, ad avviso del quale nella sentenza n. 196 del 2003 risulta confermato quell'orientamento, già seguito in passato dalla Corte, secondo cui «la *prorogatio* non corrisponde affatto a un principio generale, come ritenuto da parte cospicua della letteratura giuridica, ma [...] essa è in ogni caso la risultante di una norma espressa esclusiva, non suscettibile di interpretazione analogica». *Contra* cfr. A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, cit., 3, ad avviso del quale «l'esigenza della continuità si immedesima nel principio della *prorogatio* che ha una generale rilevanza salvo che non sia espressamente vietato».

¹⁴ In tal senso risultava orientata parte della dottrina dopo la sentenza n. 196 del 2003: si vedano, ad esempio, A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente*, cit., *passim*; A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., 1276, ad avviso del quale la normativa statutaria avrebbe proprio dovuto sciogliere «quei nodi che hanno più a lungo occupato la dottrina: l'individuazione del *dies ad quem* in cui cessa la *prorogatio* [...], la specificazione dei poteri prorogati (*plenitudo* o *reductio potestatis*)?».

¹⁵ Punto 4.3 del *considerato in diritto*.

regionale, faccia riferimento alla «costante prassi parlamentare» seguita per le Camere¹⁶.

4. Nell'iter argomentativo della decisione, al di là degli inevitabili richiami alla sentenza n. 196 del 2003, non mancano riferimenti alla più risalente giurisprudenza costituzionale in materia. La Corte menziona, in particolare, alcuni passaggi delle sentenze n. 468 del 1991¹⁷ e n. 515 del 1995¹⁸, con le quali – in nome del bilanciamento del principio di rappresentatività delle assemblee elettive con quello della continuità funzionale di tali organi – l'istituto della *prorogatio* sarebbe stato esteso ai Consigli regionali¹⁹.

Sul punto sono necessarie alcune precisazioni.

Le due pronunce degli anni Novanta intervenivano in uno scenario caratterizzato dalla vigenza dell'art. 3 della legge n. 108 del 1968, a norma del quale i Consigli esercitano le loro funzioni fino al quarantaseiesimo giorno antecedente la data delle elezioni, da fissarsi in una delle quattro domeniche che precedono la scadenza naturale della legislatura²⁰. La disposizione potrebbe apparire del tutto inadeguata a soddisfare le esigenze di continuità funzionale, privando il Consiglio dei suoi poteri nell'ultima fase della legislatura. La Corte costituzionale, con le sentenze citate, ha chiarito che nel periodo in questione è da ritenersi implicita la sussistenza di un'attenuata capacità del Consiglio, assimilabile proprio a quella degli organi in regime di *prorogatio* e desumibile da una interpretazione della disposizione dell'art. 3, co. 2 della legge n. 108 del 1968 «in armonia con quella contenuta nel comma precedente, per la quale gli stessi Consigli regionali durano in carica cinque anni»²¹. L'istituto utilizzato dal legislatore statale – allora competente a disciplinare i profili in questione – per garantire la continuità funzionale era pertanto quello della elezione prescadenza: è rispetto ad essa che la Corte ritiene contraddittorio sostenere «che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi [...]»²².

¹⁶ Punto 4.3 del *considerato in diritto*.

¹⁷ La sentenza è commentata da R. ORRÙ, *Questioni interne al «repêchage» delle delibere legislative rinviate e non riapprovate prima del termine della legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2298 ss.; A. A. ROMANO, *Continuità del Consiglio regionale e rinvio statale delle leggi nel quadro dei nuovi orientamenti della Corte in materia di prorogatio*, in *Le Regioni*, n. 5, 1992, 1360 ss.; R. G. RODIO, *Legge «nuova» e assemblea «nuova» nel rinvio governativo della legge regionale: i più recenti orientamenti della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5, 1992, 1369 ss.

¹⁸ Su tale decisione v. E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 2683 ss.; G. FALCON, *Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1996, 537 ss.

¹⁹ E' quanto sembra emergere dai punti 4.1 e 4.3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 68 del 2010.

²⁰ Per i casi di scioglimento anticipato i problemi erano invece risolti direttamente dall'art. 126 Cost., nella sua originaria formulazione.

²¹ Sentenza n. 468 del 1991, punto 4 del *considerato in diritto*; in senso analogo v. il punto 3 del *considerato in diritto* della decisione n. 515 del 1995.

²² Sentenza n. 515 del 1995, punto 3 del *considerato in diritto*.

La lettura della disciplina legislativa statale offerta in quelle occasioni dalla Corte non consente di ritenere – come pure si è fatto, nel passato, in dottrina²³ – che la regola della *prorogatio* sia stata estesa ai Consigli regionali: per questi ultimi viene a configurarsi soltanto un’attenuazione funzionale anteriore alla effettiva scadenza, laddove la *prorogatio* presuppone un’analoga ridotta funzionalità per organi che hanno concluso il loro mandato²⁴. Anche nella sentenza n. 196 del 2003 la Corte, nel ricostruire il quadro normativo vigente prima della legge cost. n. 1 del 1999, offre indicazioni sul punto: l’art 3 della legge n. 108 del 1968 «non accoglie [...] il principio della *prorogatio* del Consiglio dopo la sua scadenza e fino alla riunione del nuovo Consiglio eletto»; pertanto, «i Consigli regionali conservano i loro poteri solo fino alla scadenza»²⁵.

La diversità tra prescadenza e *prorogatio* – pur essendone per alcuni versi sovrapponibile la *ratio* – dovrebbe risultare concettualmente chiara: nel primo caso si introduce (in negativo) una limitazione funzionale per organi formalmente non ancora scaduti; nel secondo un riconoscimento (in positivo) di una circoscritta capacità di agire in capo ad organi il cui mandato dovrebbe considerarsi esaurito²⁶. Ecco perché la posizione dei Consigli regionali in scadenza è assimilabile agli organi legislativi in *prorogatio* soltanto «quanto a intensità di poteri»²⁷.

Tali rilievi potrebbero non avere una valenza meramente concettuale. La continuità funzionale dell’organo è assicurata dalla *prorogatio* in maniera maggiormente incisiva: solo questa, infatti, viene a chiudersi nel momento in cui l’ordinamento ritiene insediato l’organo rinnovato, e risulta pertanto legata allo spirare di un termine che, entro certi limiti, può considerarsi *incertus quando*; al contrario, la elezione prescadenza può lasciare teoricamente irrisolto il problema delle sorti dell’Ente nell’eventuale intervallo di tempo che dovesse intercorrere tra definitiva scadenza del vecchio organo ed effettivo insediamento del nuovo, insediamento che non è escluso si realizzi soltanto successivamente alla prima.

Per le assemblee elettive regionali, dunque, dovrebbe parlarsi di *prorogatio*, a stretto rigore, soltanto in virtù delle previsioni dei nuovi statuti regionali.

5. Un altro aspetto, collegato ai rilievi sopra svolti, merita qualche riflessione. Nella vicenda abruzzese, a cui si riferisce la sentenza n. 68, si è in presenza di uno scioglimento anticipato determinato da dimissioni del

²³ Così A. A. ROMANO, *Continuità del Consiglio regionale*, cit., 1363 ss., ad avviso del quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 468 del 2001, avrebbe introdotto la *prorogatio* per i Consigli delle Regioni ordinarie; analoga lettura parrebbe accolta da E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura*, cit., 2684 ss.

²⁴ La distinzione prospettata emerge con chiarezza in G. D’ORAZIO, *Prorogatio*, cit., 429-430; A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., 1274. Sul punto si veda anche la sentenza n. 208 del 1992 (in particolare punto 4.4 del *considerato in diritto*).

²⁵ Sentenza n. 196 del 2003, punto 12 del *considerato in diritto*.

²⁶ E’ per tale motivo che «l’elezione prescadenza [...] non esclude, poi, un’eventuale *prorogatio*»: così A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, cit., 2-3.

²⁷ Sentenza n. 468 del 1991, punto 4 del *considerato in diritto*.

Presidente della Giunta²⁸: l'irrompere del regime di *prorogatio* è improvviso ed è pertanto netto il passaggio dalla fase di pienezza dei poteri a quella della loro riduzione.

Nei casi di scadenza naturale del mandato la situazione risulta invece più intricata. Si tenga presente che per le Camere la Costituzione, all'art. 61, co. 2, dispone che le elezioni delle nuove assemblee 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 del medesimo articolo concerne proprio quell'intervallo di tempo – al massimo novanta giorni – in cui gli organi parlamentari scaduti sono chiamati a garantire il principio di continuità²⁹.

A livello regionale la situazione è più complessa: alla disciplina statutaria della *prorogatio* (e degli eventuali termini di insediamento dei nuovi organi) si accompagnano spesso previsioni della legislazione elettorale che mantengono una elezione prescadenza dei Consigli³⁰. Questi organi vengono così a trovarsi – nei casi di chiusura naturale della legislatura – in due diverse condizioni: quella di organi non scaduti prima dello svolgimento delle elezioni già fissate; quella, ad elezioni avvenute, di organi scaduti in attesa dell'insediamento del nuovo Consiglio. La diversità tra le due situazioni si fonda su una diversità di presupposti e finalità: nel primo caso si ha specifico riguardo alle «vicende delle “flessioni” della rappresentatività», nel secondo ci si muove più propriamente nel quadro della garanzia della continuità funzionale³¹. Di conseguenza, si potrebbe prospettare l'esigenza di una differenziazione tra limiti funzionali della fase prescadenza e quelli – in teoria più ampi – della vera e propria *prorogatio* degli organi scaduti³².

²⁸ Sulla vicenda delle dimissioni del Presidente della Regione Abruzzo si veda A. STERPA, *Le elezioni anticipate in Abruzzo: verso un “bipolarismo differenziato”?*, in *www.federalismi.it*, n. 24, 2008, 1-2.

²⁹ Sull'art. 61 Cost. e sui problemi interpretativi cui lo stesso ha dato luogo, cfr. S. TRAVERSA, *Art. 60-61*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, tomo I, Bologna-Roma, 1984, 157 ss.; più di recente, G. MARCHETTI, *Proroga e prorogatio delle Camere*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, 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.

³⁰ Non sempre agevole può risultare la distinzione tra la competenza statutaria in materia di forma di governo e quella della legge regionale in materia elettorale: sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, 583 ss.; *Id.*, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 111 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. Raveirara (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009, 3 ss.

³¹ La distinzione tra i due diversi profili è tracciata con chiarezza da A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione*, cit., 2 ss.

³² Differenziazione tracciata, ancora, da A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione*, cit., 2 ss., che soltanto per la *prorogatio* – e non anche per i casi di “flessione della rappresentatività” – ritiene possa parlarsi di limiti giuridici, rispetto ai quali hanno comunque «rilevanza gli apprezzamenti “convenzionali” dei soggetti politici in interpretazione della Costituzione nella

Alle Regioni ordinarie che ancora non hanno approvato la normativa elettorale continuerà ad applicarsi la legge n. 108 del 1968: il Consiglio regionale vedrà così attenuati i propri poteri a partire dal quarantaseiesimo giorno che precede il voto e, dunque, non soltanto nella fase di *prorogatio* vera e propria, se prevista dallo Statuto³³. Lo stesso discorso può valere per le Regioni che, pur intervenendo sulla materia elettorale, nulla hanno disposto sul punto, rinviando per tali profili alla normativa statale³⁴. Tale lettura potrebbe essere superata soltanto volendo ritenere che il depotenziamento prescadenza non sia coerente con la *prorogatio* introdotta a livello statutario, che rivela l'intento di spostare in avanti le attenuazioni funzionali dell'organo consiliare con la conseguente inapplicabilità dell'art. 3 della n. 108 del 1968.

In questo scenario si segnala la situazione della Regione Emilia-Romagna che, pur non avendo ancora approvato la legge elettorale, nello Statuto ha previsto che, nei casi di scadenza naturale dell'Assemblea, i poteri di quest'ultima, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, si limitano «agli adempimenti urgenti ed improrogabili» (art. 27, co. 7)³⁵.

Un dubbio interpretativo speculare a quello sopra prospettato si pone, invece, per la maggior parte delle Regioni che hanno finora approvato la legge elettorale. Queste, pur recependo anch'esse, in larga parte, le disposizioni della legge statale, sono intervenute sugli aspetti che in questa sede interessano: da un lato hanno confermato il periodo elettorale utile (le quattro domeniche che precedono la fine della legislatura); dall'altro hanno eliminato i riferimenti al depotenziamento funzionale del Consiglio, il che potrebbe lasciar trasparire una precisa volontà dei legislatori territoriali di escluderlo³⁶. Ciononostante, seguendo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale degli anni Novanta prima richiamata, si potrebbe anche ritenere che, nella fase terminale della legislatura, il principio di rappresentatività, nel bilanciamento con quello di continuità, prevalga, spingendo nella direzione di un ridimensionamento dei poteri degli organi regionali. Ad avvalorare questa impostazione è, oggi, anche un passaggio della sentenza n. 68 del 2010, dove, sovrapponendo elezione prescadenza (*ex art. 3 legge 108 /1968*) e *prorogatio*, si afferma che «nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pure restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti e indispensabili, determinazione e nell'apprezzamento delle circostanze idonee a determinare la pienezza della determinazione» (10).

³³ Sull'applicabilità della legge n. 108 del 1968 alle Regioni che non hanno ancora approvato la normativa elettorale cfr. M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali*, cit., 15 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti*, cit., 131 ss.

³⁴ E' il caso della Legge Basilicata n. 3 del 2010 e della Legge Calabria n. 1 del 2005.

³⁵ Alla Regione Emilia Romagna continua dunque ad applicarsi la legge n. 108 del 1968: se per la «pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali» di cui parla lo Statuto dovesse intendersi l'affissione che compete ai sindaci della Regione 45 giorni prima delle elezioni (art. 3, co. 6, legge 108/1968), risulterebbe sostanzialmente confermato il depotenziamento funzionale contemplato dalla normativa statale.

³⁶ In tal senso si vedano: art. 5, co. 1 Legge Lazio n. 2/2005; art. 1, co. 1 Legge Campania n. 4/2009; art. 3, co. 2 Legge Abruzzo n. 1/2002; art. 4, co. 1 Legge Toscana n. 25/2004; art. 5, co. 1 Legge Puglia n. 2/2005; art. 5, co. 1 Legge Umbria n. 2/2010.

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»³⁷.

Qualche cenno a parte merita la disciplina della tempistica elettorale adottata dalle Regione Marche: l'art. 7, co. 1 della legge regionale n. 27 del 2004 prevede che le elezioni «hanno luogo nel periodo che intercorre dalla seconda domenica precedente alla sesta domenica successiva alla scadenza del Consiglio». In questo modo si tende a dilatare, potenzialmente, gli spazi della *prorogatio* vera e propria; le limitazioni funzionali dell'organo consiliare vengono invece poste dallo Statuto non in relazione alla scadenza effettiva dell'organo ma, in ogni caso, «a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura» (art. 29, co. 1, lett. a).

6. Tutti i nuovi Statuti regionali, per far fronte alle esigenze di continuità degli organi rappresentativi, hanno introdotto la *prorogatio*, variamente disciplinata dal punto di vista sia oggettivo sia soggettivo.

Come nel caso della Regione Abruzzo³⁸, anche in altri Statuti i limiti funzionali della *prorogatio* non sono esplicitati³⁹. La sentenza in esame offre ora un saldo canone interpretativo: poteva invero sorgere il dubbio che si fosse inteso conservare agli organi regionali, dal punto di vista giuridico, una pienezza di poteri, collocando su un piano esclusivamente politico le valutazioni sugli atti compiuti dagli organi regionali scaduti⁴⁰. Diversamente, altri Statuti hanno fatto

³⁷ Punto 4.3 del *considerato in diritto*.

³⁸ Oltre che nel già richiamato art. 86, co. 3 dello Statuto abruzzese, la mancata previsione del limite dell'ordinaria amministrazione si rinviene anche nel co. 3 dell'art. 14, laddove si afferma che «fino a quando non sono completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio».

³⁹ Così ad esempio avviene nello Statuto Toscana (art. 7, co. 1 e art. 33, co. 1 e 7), nello Statuto Calabria (art.18, co. 2 e art. 33, co. 7), nello Statuto Liguria (art. 25, che riguarda l'Assemblea legislativa, mentre non si fa alcun riferimento espresso alla *prorogatio* dell'Esecutivo).

⁴⁰ Sembra accedere ad una concezione politica della categoria dell'ordinaria amministrazione G. D'ORAZIO, *Prorogatio*, cit., 433 ss.: la nozione «esprimerà [...] non un limite materiale obiettivo, assoluto ed omogeneo [...] bensì, soprattutto, 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; ovvero, in altri termini, il limite risulterà, molto spesso, dal confronto e dalla convergenza degli interessi politici» (434). Indicazioni in parte analoghe possono rinvenirsi in A.A. ROMANO, *Ordinaria amministrazione*, cit., 2 ss., che fa riferimento a «limiti di correttezza, ma pur sempre orientati verso principi giuridici, veri e propri autolimiti che possono acquistare, comunque, una connotazione giuridica divenendo, per esempio, oggetto di convezioni costituzionali» (3). Più di recente, v. M. MAGRINI, *Art. 61*, cit., 577, ad avviso del quale «al di là delle teorie dottrinali, si rileva nella prassi come la più parte dei limiti alle prerogative parlamentari in regime di *prorogatio* abbia un carattere più di opportunità politica che di natura giuridica».

sempre richiamo al limite dell'ordinaria amministrazione⁴¹, variamente declinato⁴². In alcune ipotesi il medesimo Statuto ha enunciato i limiti in questione solo per il Presidente e la Giunta e non per il Consiglio⁴³. In altri casi, infine, la presenza o meno del richiamo all'ordinaria amministrazione poteva far immaginare regolamentazioni differenziate a seconda delle cause che conducono alla fine della legislatura.

In quest'ultimo senso, lo Statuto del Piemonte contempla espressamente la *prorogatio* del Presidente soltanto per l'ipotesi di sfiducia consiliare (art. 52, co. 3), in relazione alla quale è previsto il limite dell'ordinaria amministrazione. Una *prorogatio* generalizzata dell'organo viene invece delineata dall'art. 50, co. 2, dove si afferma soltanto che «la Giunta regionale e il Presidente uscente cessano dalla carica alla data di proclamazione del nuovo Presidente». Tali previsioni potevano portare a configurare un duplice regime di *prorogatio* dell'Esecutivo: uno (riconducibile all'art. 52, co. 3) connotato dal limite degli atti di ordinaria amministrazione e di quelli indifferibili e urgenti, che si sarebbe avuto soltanto in conseguenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia; l'altro (riconducibile all'art. 50, co. 2), non caratterizzato da limitazioni funzionali e che avrebbe operato per tutte le altre ipotesi di scadenza – naturale o anticipata – della legislatura.

Anche per lo Statuto della Regione Campania sussistevano margini per una ricostruzione di questo tipo. L'art. 28, co. 2 afferma che «i consiglieri regionali entrano nell'esercizio delle loro funzioni con il completamento delle operazioni di proclamazione» e che «fino a tale momento sono prorogati i poteri del precedente Consiglio regionale». Diversamente, l'art. 46, che si occupa (co. 7 e 8) dei casi di scioglimento anticipato, se da un lato ribadisce la *prorogatio* del Consiglio dall'altro introduce due elementi di novità rispetto all'art. 28: richiama esplicitamente il limite dell'ordinaria amministrazione e stabilisce che la *prorogatio* degli organi regionali operi «fino all'insediamento dei nuovi organi» (non più, dunque, fino alla proclamazione degli stessi). La diversità di contenuti delle due previsioni poteva spingere, anche in questa ipotesi, verso la ricostruzione di un regime della *prorogatio* variabile in ragione della scadenza naturale o anticipata della legislatura⁴⁴.

⁴¹ Così Statuto Emilia-Romagna (art. 27, co. 7; art. 48; art. 69, co. 1, lett. a); Statuto Marche (art. 29); Statuto Lombardia (art. 30); Statuto Umbria (art. 44, co. 4; art. 64, co. 1; art. 71, co. 1).

⁴² Le espressioni utilizzate dai legislatori regionali variano ma sembrano riproporre il medesimo concetto: si parla di «ordinaria amministrazione», di «adempimenti urgenti ed improrogabili», di «atti indifferibili ed urgenti», di «adempimenti urgenti e indifferibili», di «adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali».

⁴³ Così, ad esempio, nello Statuto della Puglia (art. 24, co. 5 e art. 41, co. 7 e 8); nello Statuto del Lazio (art. 28, co. 1 e art. 45 co. 6) e – con le precisazioni che si faranno di seguito – nello Statuto di Piemonte (art. 20, co. 2 e art. 50, co. 2) e Campania (art. 28, co. 2 e 46, co. 7 e 8). Sulle previsioni dello Statuto laziale cfr. le osservazioni di A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente*, cit., 21 ss.

⁴⁴ In questo caso sarebbe risultato maggiormente problematico seguire tale interpretazione. La *ratio* della distinzione prospettata dallo Statuto campano non appare infatti chiara: le limitazioni funzionali connesse alla *prorogatio* verrebbero a essere contemplate per

7. Un'analisi limitata alla sola attività legislativa regionale nel corso della fase finale delle legislature appena conclusesi, fa emergere un quadro che ha visto le Regioni sostanzialmente attenersi a quel depotenziamento funzionale richiamato dalla Corte – da ultimo nella sentenza n. 68 del 2010 – che caratterizzerebbe l'arco temporale immediatamente a ridosso delle elezioni.

In particolare va segnalato che tutte quelle Regioni che, come visto, non avevano posto in via normativa – né attraverso lo Statuto, né attraverso la legislazione elettorale – alcun limite espresso alla funzionalità del Consiglio in scadenza hanno mostrato un atteggiamento di particolare cautela: la Toscana, ad esempio, ha approvato l'ultima legge della consiliatura (la n. 28 del 2010) nella seduta del 10 febbraio (ossia proprio nel quarantaseiesimo giorno antecedente le elezioni del 28 e 29 marzo). Si tratta di una autolimitazione consapevolmente assunta dall'assemblea nel quadro della programmazione dei lavori consiliari. Le commissioni hanno invece continuato a funzionare: in particolare per esprimere i pareri sui regolamenti adottati dalla Giunta, rispetto ai quali lo Statuto prevede un termine di trenta giorni, decorso il quale l'organo esecutivo può procedere comunque all'emanazione (art. 42, co. 2 e 4)⁴⁵.

Anche le Regioni ancora sottoposte – almeno per i profili in questione - alla disciplina statale si sono attenute al rispetto dei vincoli temporali posti dalla legge n. 108 del 1968, non approvando alcuna legge dopo il 10 febbraio 2010⁴⁶. Infine, Marche ed Emilia Romagna si sono mostrate altrettanto rispettose dei limiti funzionali statutariamente stabiliti (nella sostanza coincidenti con quelli dettati dalla legge n. 108 del 1968).

ipotesi in cui si verifica una rottura traumatica del rapporto fiduciario, valutate come momenti di forte delegittimazione degli organi politici della Regione; contraddittoriamente, però, nelle stesse ipotesi, sarebbe prevista una durata maggiore, fino all'insediamento dei nuovi organi e non – come previsto dall'art. 28 – fino alla proclamazione degli eletti. Per tali ragioni – e ora in tal senso depone la sentenza in commento – dovrebbe più semplicemente ritenersi che l'art. 46 parli di insediamento in senso atecnico, ossia che intenda in realtà riferirsi al momento in cui lo Statuto considera insediati i nuovi organi: momento che, ex art. 28, va individuato nel completamento delle operazioni di proclamazione. Una interpretazione di questo tipo era proposta da Mortati rispetto all'art. 61, co. 2 Cost.: sebbene lo stesso proroghi i poteri delle Camere scadute fino alla riunione delle nuove, l'Autore riteneva che «la fine del periodo di prorogatio [...] coincide con la data di proclamazione dei nuovi eletti» (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 282).

⁴⁵ Si ringrazia, per le informazioni fornite in merito al funzionamento degli organi politici della Toscana nella fase conclusiva della legislatura, il dott. Alberto Chellini, dirigente dell'ufficio Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale.

Anche in molte altre Regioni che non hanno previsto esplicite limitazioni funzionali prescadenza non risultano approvate leggi successivamente alla data del 10 febbraio: è così per la Regione Umbria (ultima legge regionale – n. 15/2010 – approvata il 9 febbraio); per la Lombardia (legge n. 12 del 2010, approvata nella seduta del 9-10 febbraio); per la Puglia (legge n. 7 del 2010, approvata nella seduta del 5 febbraio); per il Piemonte (legge regionale n. 13 del 2010, approvata nella seduta del 10 febbraio); per la Campania (l'ultima legge promulgata risulta la n. 6 dell'8 febbraio 2010).

⁴⁶ E' così per Veneto, Liguria, Basilicata e Calabria.

Radicalmente diversa si presenta la situazione della Regione Lazio. Il Consiglio ha infatti approvato una legge in data 24 febbraio 2010⁴⁷. Statuto e legge elettorale non prevedono in questo caso limiti per l'assemblea in scadenza: non va però dimenticato che la Regione ha subito uno scioglimento anticipato determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta. Soltanto in tale caso, dunque, gli organi regionali erano entrati tecnicamente in *prorogatio*, a partire dalla data della formalizzazione delle dimissioni stesse (29 ottobre 2009)⁴⁸, momento in cui sono anche iniziati a decorrere i tre mesi entro cui indire le elezioni (ex art. 5, co. 1, Legge Lazio n. 2 del 2005). I tempi per lo svolgimento delle votazioni – anche al fine di accorparle a quelle previste per le altre Regioni in scadenza – sono stati notevolmente dilatati, sulla base di un'interpretazione letterale – e, sotto diversi profili, problematica – delle disposizioni legislative vigenti⁴⁹. Il Consiglio regionale del Lazio ha così operato per ben cinque mesi – dal 29 ottobre 2009 al 28 marzo 2010 – in regime di *prorogatio* ed è rispetto a tale arco temporale che occorre valutare la produzione legislativa della Regione: le leggi approvate nel periodo di depotenziamento funzionale risultano allora addirittura sei. Di queste soltanto tre, attinenti alla manovra di bilancio, possono essere ricondotte alla ordinaria amministrazione⁵⁰; per il resto, sembrerebbe che l'assemblea regionale sia andata al di là dei poteri degli organi in *prorogatio*⁵¹, risultando non utilizzabile – alla luce della sentenza n. 68 del 2010 – l'argomento per cui lo Statuto regionale non farebbe menzione dei limiti ai poteri del Consiglio in tale fase (art. 28, co. 1).

⁴⁷ Si tratta della legge n. 2 del 5 marzo 2010 (*Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini dei collegamenti marittimi con le isole pontine denominata Laziomar s.p.a.*).

⁴⁸ La lettera di dimissioni, presentata in data 27 ottobre 2009, è stata letta davanti al Consiglio regionale il 28 ottobre; a norma dell'art. 44, co. 2 dello Statuto, il Presidente del Consiglio regionale ha dichiarato con proprio decreto l'esistenza della causa di scioglimento anticipato (decreto n. 201 del 29 ottobre 2009, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione n. 41 del 7 novembre 2009). Sulla vicenda cfr. A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente*, cit., 6 ss.

⁴⁹ La Corte costituzionale ha infatti precisato che il riferimento del termine all'indizione deve essere comunque inteso «nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo» (sentenza n. 196 del 2003, punto 9 del *considerato in diritto*); d'altra parte, se così non fosse, non si avrebbero tempi certi sul rinnovamento degli organi regionali, con il rischio di un più o meno grave aggiramento della clausola *simul stabunt, simul cadent*. Sulla praticabilità della interpretazione poi di fatto seguita, cfr. le argomentazioni proposte da A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente*, cit., 15 ss.

⁵⁰ Si tratta delle leggi nn. 29, 31 e 32 del 2009 (rispettivamente rendiconto generale, legge finanziaria e bilancio di previsione): la prima risulta approvata il 10 dicembre 2010, le altre due il 23 dicembre.

⁵¹ Oltre alla già menzionata legge n. 2 del 2010, si vedano la legge n. 30 del 2009, recante *Modifica della Legge regionale 6 luglio 1998, n.24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposte a vincolo paesistico) e successive modifiche*, e la legge n. 1 del 2010, recante *Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e successive modifiche*. I due atti sono stati approvati, rispettivamente, il 23 dicembre 2009 e il 20 gennaio 2010.

8. Le potenziali differenze di regolazione dei profili funzionali della *prorogatio* che, anche sulla scorta della sentenza n. 196 del 2003, potevano emergere dalla lettura degli Statuti, sono destinate ad essere appianate dalla recente decisione della Corte. L'unico spazio che in materia continua ad essere lasciato all'autonomia regionale concerne la possibilità di definire i limiti della *prorogatio*, «ove [...] non espressi dalla disciplina statutaria, [...] tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello Statuto»⁵². Si avvalorava in tal modo la posizione di chi ha interpretato come relativa la riserva statutaria in materia di *prorogatio*⁵³. Dal punto di vista concreto resta però da chiedersi di quali margini di discrezionalità possa godere il legislatore regionale: i suoi atti avranno, in ogni caso, una valenza meramente dichiarativa di quei «limiti connaturali» dell'istituto⁵⁴ e, pertanto, saranno sempre parametrabili – in sede di giudizio di legittimità costituzionale – ai «principi generali in tema di *prorogatio*»⁵⁵. Lo stesso discorso può valere per l'eventuale selezione da parte del Consiglio regionale di quelle «materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina [sia] oggettivamente necessaria ed urgente»; o alla prospettazione, nei lavori preparatori della legge di «specifiche argomentazioni in tal senso»⁵⁶. Per tale via, dunque, la astratta e potenziale diversità di regolamentazione su base regionale continuerà a cedere il passo, nella pratica, ad una configurazione tendenzialmente unitaria dell'istituto. Ciò sembrerebbe confermato dalla Corte costituzionale anche nella ordinanza n. 107 del 2010, nella quale il potere delle Regioni di sollevare questione di legittimità costituzionale in via diretta viene ritenuto – in una prospettiva uniformante – riconducibile alla ordinaria amministrazione e, dunque, rientrando tra le funzioni esercitabili in regime di *prorogatio*⁵⁷.

⁵² Sentenza n. 68 del 2010, punto 4.3 del *considerato in diritto*.

⁵³ Così A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., 1278-1279, che argomenta in tal senso sulla base delle affermazioni della Corte per cui «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» (sentenza n. 196 del 2003, punto 13 del *considerato in diritto*).

⁵⁴ Sentenza n. 68 del 2010, punto 4.3 del *considerato in diritto*.

⁵⁵ Si tratta di uno dei vizi dedotti nei ricorsi governativi che hanno originato la questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 68 del 2010 (cfr. punto 8 del *ritenuto in fatto* e punto 1 del *considerato in diritto*).

⁵⁶ Secondo quanto sostenuto dalla Corte nella sentenza in commento (punto 4.5 del *considerato in diritto*).

⁵⁷ Si tratta della ordinanza con cui è stata rigettata la domanda di sospensione dell'efficacia del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (*Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione*) proposta dalla Regione Lazio. La prospettazione della Corte si regge sull'argomento per cui «il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale è assegnato alla Regione direttamente dall'art. 127, secondo comma, della Costituzione, entro un termine perentorio, la cui osservanza implica che la Regione stessa sia nelle condizioni di poterlo rispettare senza soluzione di continuità». Sulla decisione cfr. A. VUOLO, *Crollo di un altro antico feticcio (nota a ordinanza n. 107/2010 della Corte costituzionale)*, in *www.forumcostituzionale*, 2010.

Nei suoi contenuti, la sentenza in commento può apparire addirittura opportuna e, in ogni caso, non si ritiene che quella della definizione dei limiti oggettivi della *prorogatio* sia materia caratterizzante e irrinunciabile per l'autonomia regionale. Si riscontrata, tuttavia, una non piena coerenza della pronuncia del 2010 con precedenti decisioni neanche troppo risalenti⁵⁸. Se non di *revirement* giurisprudenziale, certamente si è in presenza di una correzione di tiro, che potrebbe trovare qualche spiegazione anche alla luce della crisi odierna della rappresentanza politica, della scarsa linearità del circuito decisione-responsabilità. Nell'alternativa tra valenza politica e valenza giuridica dei limiti funzionali, la Corte si è risolta con decisione verso la seconda strada in un contesto caratterizzato, da un lato, dalla sfrontatezza rivelata, in molti casi, dagli attori politici nella difesa delle loro posizioni di potere (basti accennare, esemplificativamente, alle modificazioni apportate, in scadenza di legislatura, alla normativa elettorale)⁵⁹; dall'altro, dalla crescente difficoltà dei cittadini nel far valere la responsabilità della politica, ora per una generalizzata disaffezione alla stessa, ora per l'affinamento di congegni rivolti a quel risultato⁶⁰. Se la politica si mostra incapace di autolimitarsi, se i governati non sono in condizione di far valere efficacemente le responsabilità dei governanti, può rendersi opportuna la riaffermazione di stringenti vincoli – di natura giuridica – al potere, per meglio garantire i delicati equilibri della forma di Stato.

⁵⁸ In senso diverso cfr. D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali*, cit., *passim*.

⁵⁹ A livello nazionale è scontato il richiamo ai contenuti e alle modalità di approvazione della legge n. 270 del 2005: sul punto si vedano le osservazioni di R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, 2 marzo 2006, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e di C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, 16 ottobre 2007, in www.costituzionalismo.it. In entrambi gli scritti viene richiamato il *Code of Good Practice in Electoral Matters* (adottato nel 2002 dalla *European Commission for Democracy through Law* e successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa), nel quale si richiede, tra le altre cose, che «the fundamental elements of electoral law [...] should not be open to amendment less than one year before an election». In tale prospettiva si segnalano le previsioni dello Statuto abruzzese, che ha introdotto il divieto di intervenire sulla materia elettorale negli ultimi sei mesi del mandato consiliare (art. 14, co. 2). Per converso, nella fase finale delle legislature regionali appena conclusesi si sono registrati numerosi interventi normativi in materia elettorale: si vedano legge Umbria 4 gennaio 2010, n. 2 (*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*); legge Calabria 6 febbraio 2010, n. 4 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, recante: «Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale»*); legge Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (*Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei Consiglieri Regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione*); legge Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 3 del 19 gennaio 2010*).

⁶⁰ Ci si riferisce non soltanto, ancora una volta, agli interventi sulla normativa elettorale ma anche alle regole che sovrintendono l'organizzazione interna dei partiti politici.