

La *prorogatio* del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*

di Massimiliano Mezzanotte**
(2 agosto 2015)

SOMMARIO: 1. Antefatto; 2. La sentenza n. 68 del 2010; 3. La nuova formulazione dell'art. 86 dello statuto abruzzese; 4. La giurisprudenza del 2015; 5. La configurazione dell'istituto; 6. *Prorogatio* e limiti: una questione ancora aperta.

1. Antefatto

La *prorogatio* dei Consigli delle Regioni ordinarie ha sempre assunto un interesse particolare già prima della riforma del Titolo V della Costituzione¹. Successivamente, è intervenuta la Corte in modo molto puntuale, precisando 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 fundamentalmente 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»².

E' stata quindi tracciata, sulla base delle modifiche apportate dalla l. cost. 1/99, una vera e propria riserva a favore dello statuto, cui compete disciplinare tutti gli aspetti che appaiono connessi a tale istituto. A commento della decisione sopra richiamata, infatti, è stato sottolineato come «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?*)»³, nel rispetto ovviamente dell'art. 123 Cost.

Dall'esame di quanto affermato dalla Corte, però, era chiaro che i poteri esercitati dovessero essere sottoposti comunque a limitazioni, essendo ciò immanente all'istituto della *prorogatio* che ne permette l'esercizio, ma solo per rispondere a particolari esigenze. Altrimenti non vi sarebbe alcuna differenza con le funzioni normalmente esercitate dall'organo. Ma tali problematiche sono

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Sul tema, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 49 e segg.

2 C. cost., sentenza 5 giugno 2003, n. 196, in *Le Regioni*, 2003, 1252 e segg.

3 A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1276; ricorda però l'autore che la disciplina contenuta nello Statuto riguarda solo le ipotesi della proroga dei poteri dopo la scadenza naturale o lo scioglimento o le dimissioni degli organi elettivi regionali; nei casi di scioglimento o di rimozione c.d. sanzionatori, secondo l'art. 126, comma 1, Cost., è la stessa Corte a ricordare come sia logico che «le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale» (C. cost., sentenza 5 giugno 2003, n. 196, cit., 1256).

emerse in particolare per una Regione, l'Abruzzo, che di recente, in diverse circostanze, ha catalizzato l'attenzione del Giudice costituzionale.

2. La sentenza n. 68 del 2010

L'art. 86 dello statuto abruzzese prevedeva una disciplina del tutto peculiare; al di fuori dei casi di scioglimento o rimozione sanzionatori o di annullamento delle elezioni⁴, il comma 3 disponeva che "in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale". Una norma, in sostanza, che non fissava alcun limite al potere degli organi regionali, i quali, a prima vista, sembravano rimanessero nella pienezza delle loro funzioni.

A porre un freno a tale interpretazione è stata però la Corte costituzionale che, con la sentenza 68 del 2010⁵, ha circoscritto in modo chirurgico l'ambito di tale istituto. La questione riguardava due leggi regionali approvate in regime di *prorogatio*, per le quali si doveva quindi far riferimento a quanto stabilito dall'art. 86, comma 3, dello statuto abruzzese. Sennonché, ha sottolineato la Corte, questa disposizione «non reca alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, come, invece, è stato opportunamente previsto in forma espressa da alcuni statuti regionali, restringendo – sia pure attraverso scelte linguistiche diversificate – i poteri consiliari ai soli adempimenti urgenti e indifferibili (si vedano gli artt. 27, settimo comma, dello statuto dell'Emilia-Romagna; 30 dello statuto della Lombardia; 29 dello statuto delle Marche; 44, terzo comma, dello statuto dell'Umbria)»⁶. La lacuna viene quindi colmata in via interpretativa, considerando come essa permetta «il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo espressiva come una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali»⁷. In sostanza, la disposizione statutaria andava armonizzata con il sistema e con i limiti connaturali che incontra l'istituto desumibili, sempre secondo la Corte, anche da apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto, dai lavori consiliari o dal contenuto della legge adottata.

4 Secondo l'art. 86, commi 1 e 2, nella versione precedente alla legge statutaria regionale n. 9 febbraio 2012 n. 1, "1. Nel caso in cui lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta avvenga per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale l'amministrazione straordinaria della Regione è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni.

2. Nel caso di annullamento delle elezioni, il Collegio per le garanzie statutarie nomina una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni. La Commissione indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio".

5 C. cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 68, in *Giur. cost.*, 2010, 779 e segg.

6 C. cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 68, cit., 788.

7 C. cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 68, cit., 788.

Quest'ultimo passaggio, però, porta a ragionare di una riserva statutaria non assoluta, bensì relativa, potendosi individuare la disciplina anche in altre fonti⁸, perché confacente alla *ratio* dell'istituto. Ma permette anche di comprendere come lo statuto abruzzese fosse carente, dal momento che prevedeva la *prorogatio*, senza circoscriverne gli argini. Si rendeva quindi necessaria una modifica allo statuto, al fine di recepire le indicazioni della Consulta.

3. La nuova formulazione dell'art. 86 dello statuto abruzzese.

Le modifiche vennero effettivamente apportate con la legge statutaria regionale 9 febbraio 2012, n. 1, che ha ridisegnato i commi 2 e 3 (il primo comma riguarda lo scioglimento sanzionatorio) ed aggiunto il 4⁹. Il comma 3, in particolare, dispone che, al di fuori delle ipotesi indicate nei commi precedenti, nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura, è prevista la proroga delle funzioni del Consiglio regionale, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino alla proclamazione degli eletti, 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”. Una norma, quindi, che segue gli insegnamenti della Corte, come emerge dalla “Relazione della Commissione speciale per la legge elettorale e per le modifiche allo Statuto”, in cui si legge chiaramente il riferimento alle indicazioni del Giudice costituzionale¹⁰. Essa è però anche una disposizione il cui ruolo fondamentale è di costituire un limite all'agire degli organi costituzionali regionali, i quali sono

8 Tale aspetto, che contraddice l'autonomia statutaria delle Regioni, è criticato da D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 793. Su questa decisione, anche E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, in *Giur. cost.*, 2010, 794 e segg.

9 Questo il testo del nuovo articolo 86 dello Statuto abruzzese:

1. Nel caso in cui lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta avvenga per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale, l'amministrazione straordinaria della Regione è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni.

2. Nei casi di annullamento delle elezioni, la Giunta regionale indice le nuove elezioni entro tre mesi, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili da sottoporre a ratifica del nuovo Consiglio.

3. Al di fuori delle ipotesi contemplate dai commi 1 e 2, nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura:

a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità;

b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione, le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente.

4. Nei casi di cui al comma 3 le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale.

ovviamente tenuti alla sua stretta osservanza, pena l'illegittimità degli atti compiuti.

4. La giurisprudenza del 2015.

Se all'apparenza tutto sembrava risolto, nel 2015 una serie di questioni sono state decise proprio in relazione alle problematiche connesse a tale istituto¹¹. Il 14 dicembre 2013 era finita la IX Legislatura e le nuove elezioni erano state fissate per il 25 maggio 2014, un termine troppo lungo per pensare che il Consiglio non avesse travalicato i limiti imposti dalla norma statutaria. Non è un caso che ben quattro decisioni si siano occupate della problematica.

La prima in ordine di tempo è la n. 44 del 2015. L'oggetto era una legge regionale¹² approvata in regime di *prorogatio* e, quindi, in violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto. Sul punto la Corte, in poche righe, evidenzia che la norma statutaria «non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio* poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n. 68 del 2010)»¹³.

Questo primo passaggio non è in realtà un giudizio sulla legge oggetto della questione ma, direttamente, sulla norma statutaria; la Corte ne riconosce la piena corrispondenza ai principi dalla stessa enucleati. Il merito della questione viene invece analizzato nel passo successivo, in cui si rileva che la legge regionale è stata approvata dopo la scadenza del Consiglio e «dal suo contenuto, nonché dai lavori preparatori non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata – neppure parzialmente – in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislativi statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria»¹⁴.

La seconda decisione è la n. 55 del 2015; in essa, l'oggetto erano due leggi o, in subordine, due articoli delle stesse¹⁵. Nell'accogliere la questione, la Corte, oltre a richiamare le decisioni in materia, fa riferimento al contenuto della norma statutaria, rilevando questa volta però, con riguardo agli interventi urgenti e necessari, che «il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l'urgenza e la necessità siano «espressamente

10 In essa si legge infatti che «le disposizioni proposte dal progetto di legge sono state formulate tenendo conto della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di prorogatio (cfr. Corte cost. sentt. n.196 del 2003 e n. 68 del 2010) e, relativamente alla prorogatio del Consiglio regionale, in conformità alla consolidata prassi parlamentare in materia»; il documento può essere reperito sul sito http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/IX_Legislatura/leg-gi/2011/v086_02r.pdf.

11 Per un commento alle decisioni del 2015, E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio* (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015), su www.giurcost.org, 2015, fasc. II, 525 e segg.

12 Per la precisione, l'intera legge 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente le modifiche apportate con la legge 21 maggio 2014, n. 32.

13 Considerato in diritto, punto 3.1.

14 Considerato in diritto, punto 3.2.

dichiarate ed adeguatamente motivate» (art. 141, comma 2, della delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2)»¹⁶. Alla luce di ciò vengono “salvate” solo alcune disposizioni delle due leggi che presentavano tale requisito.

La terza decisione è la n. 64 del 2015. Come negli altri casi, l’oggetto¹⁷ era una legge approvata in regime di *prorogatio* e, quindi, in contrasto con i limiti statutari. In essa la Corte, però, esplora nuove ipotesi; nel ricorso, infatti, si faceva riferimento alla carenza dei caratteri della indifferibilità ed urgenza del provvedimento legislativo, tali da non far apparire l’atto come assolutamente necessario per la collettività. Ma sul punto la Corte non si trova d’accordo; essa rileva come, secondo la norma statutaria, i requisiti ricordati rappresentano solo un’ipotesi che legittima l’intervento in tale periodo.

La norma, infatti, prevede anche altre ipotesi, ovvero la possibilità di operare gli interventi «che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali» che non devono avere alcun requisito emergenziale.

Quindi, la necessità ed urgenza costituisce, secondo l’interpretazione del Giudice costituzionale, solo un’ipotesi residuale, non assumendo il ruolo di «unico e generale presupposto per l’esercizio dei poteri in periodo di *prorogatio*»¹⁸. Esplicitata la norma, la Consulta analizza i lavori preparatori, al fine di verificare l’esistenza degli ulteriori requisiti che permettono l’esercizio del potere legislativo dopo lo scadere del Consiglio. Elementi utili vengono allora tratti proprio dalla relazione al progetto di legge, da cui si desume la necessità di colmare un vuoto normativo venutosi a creare a seguito di una sentenza della Corte costituzionale¹⁹. Essendo tale necessità, ricavata anche dalle indicazioni contenute nella decisione della Consulta ed imposta da una specifica normativa di settore, allora l’intervento è da considerare dovuto in base a disposizioni

15 L’oggetto era la legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e, in via subordinata, l’art. 13 della stessa legge; nonché la legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l’anno d’imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2014) e, in via subordinata, l’art. 9 della stessa legge.

16 *Considerato in diritto*, punto 4.2; secondo l’art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell’Abruzzo, approvato con delibera del 12 ottobre 2010, n. 56/2, «in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di scadenza della Legislatura i poteri del Consiglio regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere dell’urgenza e necessità» (comma 1) e che «L’urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione» (comma 2).

17 Il giudizio interessava l’intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione).

18 *Considerato in diritto*, punto 2.3.

costituzionali e/o legislative statali, come previsto dall'art. 86, comma 3, dello statuto.

L'ultima decisione è la n. 81, in cui la Corte evidenzia come la normativa approvata²⁰ non presentasse i caratteri che la norma statutaria richiedeva. Rileva, infatti, che né dal contenuto della legge né da altri elementi emergerebbe la natura di atto dovuto; di contro, per il requisito dell'urgenza effettua un'indagine molto approfondita, non limitata alle "esprese dichiarazioni e motivazioni". Dai lavori preparatori, tale requisito non emerge; ma sul punto la Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico che va componendo sul tema specifico. Essa sottolinea infatti che «il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della prorogatio, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità»²¹. La Consulta si spinge, in questo caso, anche oltre, rilevando come l'intervento legislativo sia una forma di *captatio benevolentiae* degli elettori e quindi vietato, dovendosi comunque assicurare sempre una competizione libera e trasparente.

5. La configurazione dell'istituto

La *ratio* della *prorogatio* è puntualizzata in ogni decisione dalla Corte. Nell'ultima, in particolare, il Giudice costituzionale rileva come «[l]l'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del

19 Si legge nel *Considerato in diritto*, punto 2.4, che « il legislatore abruzzese premette espressamente che l'adozione dell'atto normativo nasce dalla «esigenza di rimuovere la situazione di incertezza, sul piano normativo, in ordine alla procedura da seguire per assicurare il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione». E che tale situazione «trae origine dal vuoto normativo creatosi con la pronuncia della Corte costituzionale n. 211 del 3-18 luglio 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della L.R. 28 agosto 2012, n. 46 [...], il cui testo aveva sostituito l'art. 2-bis della L.R. 2/2003, recante la disciplina del coordinamento delle previsioni fissate nella pianificazione paesaggistica regionale con quelle contenute negli strumenti pianificatori sottordinati». Sicché, è proprio in seguito alla citata sentenza che «si registra, pertanto, la necessità di procedere [...] all'approvazione di un nuovo provvedimento legislativo allo scopo di colmare il vulnus provocato dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2 della L.R. 46/12, attraverso l'introduzione nell'ordinamento regionale di una disciplina che individui le procedure da seguire per l'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'attività di pianificazione paesaggistica con quella di pianificazione locale, in ossequio ai principi di tutela e partecipazione fissati dall'art. 145 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nonché in linea con la lettura fornita dal Giudice delle Leggi circa gli obblighi di pianificazione concertata»».

20 L'oggetto era legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione").

21 *Considerato in diritto*, punto 4.4.

2003; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2015 e n. 181 del 2014). «È pacifico [...] 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» (sentenze n. 55 del 2015, n. 181 del 2014)»²².

Pur dovendosi evitare una «indiscriminata e totale paralisi dell'organo»²³, i poteri del Consiglio regionale sono ridotti, potendo esso agire solo nei casi di atti urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili. La disciplina di tale istituto viene considerata facente parte delle previsioni in materia di forma di governo regionale e, quindi, ha la sua sede negli statuti regionali; restano escluse ovviamente lo scioglimento e le rimozioni sanzionatorie, la cui disciplina spetta alla legge statale. Un caso del tutto peculiare è poi l'annullamento delle elezioni, ipotesi in cui si verifica il venir meno, sin dall'atto dell'investitura, dell'organo elettivo.

Nel dettare tale disciplina, però, gli statuti devono rispettare le limitazioni connaturali alla *ratio* dell'istituto, ovvero che gli atti posti in essere siano dovuti oppure urgenti e necessari. A tali principi si è attenuto lo statuto abruzzese, il quale ha previsto che, nel caso di annullamento delle elezioni, la Giunta indice le nuove elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili da sottoporre a ratifica del nuovo Consiglio.

Lo stesso ha, inoltre, analiticamente evidenziato i casi, al di fuori dello scioglimento sanzione e di annullamento delle elezioni, in cui sarebbe possibile esercitare i poteri, limitati a quegli interventi che si rendono dovuti in base: a) agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; b) a disposizioni costituzionali o legislative statali; c) a situazioni che manifestino l'urgenza e la necessità.

Non sfuggirà che tali ambiti coincidono quasi completamente con il portato dell'art. 117, comma 1, Cost.; quest'ultimo, quindi, oltre a costituire un limite all'esercizio della potestà legislativa, sia statale che regionale, diviene anche una norma facoltizzante l'esercizio di poteri straordinari. Il termine "rispetto" contenuto nella disposizione costituzionale, allora, permette l'intervento dell'organo regionale in ogni momento, anche durante la *prorogatio*. Ma sul punto la Consulta, soprattutto nell'ultima decisione, pare aggiungere un ulteriore tassello, ovvero l'elemento temporale. Nella n. 81 del 2015, infatti, con riferimento agli interventi urgenti, il Giudice costituzionale rileva come sia fondamentale agire nell'immediatezza dei fatti, non potendosi intervenire a distanza di tempo.

Sembrerebbe di contro superata la distinzione tra gli atti di ordinaria e quelli di straordinaria amministrazione. Sul punto è d'ausilio quanto affermato dal Consiglio di Stato, che in alcune recenti decisioni ha affrontato la problematica. In particolare, nella sentenza 178 del 2013 ha rilevato che nella fase di *prorogatio* il Consiglio può porre in essere «solo gli atti che caratterizzano necessariamente tale fase, vale a dire gli atti indifferibili ed urgenti e gli atti di ordinaria amministrazione»²⁴. Ma la specificazione va anche oltre; si rileva infatti che «nel caso di specie, inoltre, non vi sono neppure norme

²² Sentenza n. 81 del 2015, *Considerato in diritto*, punto 4.1.

²³ C. cost., 22 dicembre 1995, n. 515, in *Giur. cost.*, 1995, 4338.

²⁴ Cons. di Stato, 15 gennaio 2013, n. 178, in *Giurisd. Amm.*, 2013, parte prima – Consiglio di Stato, 51.

regionali specifiche che riguardino il regime di *prorogatio* e che disciplinino in modo divergente rispetto al paradigma statale i termine, le materie e gli atti sottoposti a detto regime, con la conseguenza che, per individuare i poteri esercitabili dall'organo in scadenza, non può che farsi riferimento, come detto, alla nota dicotomia tra gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione (oltre che tra atti connotati da indifferibilità ed urgenza ed atti che non lo sono)²⁵. Insomma, la distinzione, nel contesto della decisione, appare sicuramente chiara: l'atto di ordinaria amministrazione presuppone un'attività meramente conservativa e non innovativa. Ma anche sul punto va fatta un'ulteriore puntualizzazione; in una precedente sentenza, infatti, il Consiglio di Stato ebbe a pronunciarsi sull'ipotesi di annullamento di atti compiuti dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Campania in data anteriore alla modifica del Titolo V. In quella sede il Collegio ha sostenuto che «nel diritto pubblico la distinzione tra gli atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione non è così netta come nel diritto privato», per cui «la migliore soluzione appare quella di adottare un criterio elastico»; ma ciò lo porta a ritenere che sia possibile che «un atto, che di per sé si atterrebbe a provvedimento di straordinaria amministrazione in quanto implicante esercizio di un potere dispositivo, assuma la veste concreta di atto di ordinaria amministrazione, in quanto il suddetto potere discrezionale non viene effettivamente esercitato».

In sostanza, l'elasticità riguarda solo la fase dell'accertamento della natura, che deve avvenire non in astratto, ma in concreto; sotto il profilo contenutistico, l'atto di ordinaria amministrazione è quello di natura conservativa e, quindi, privo di discrezionalità.

A bene vedere, tali categorie corrispondono a quanto contenuto nello statuto abruzzese; negli atti di ordinaria amministrazione, infatti, rientrano quegli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali. Per cui, anche sotto tale aspetto, i contenuti statutari ripropongono le classiche distinzioni del diritto pubblico, riempiendole però di contenuto²⁶.

L'ultimo tassello riguarda, invece, le modalità di indagine svolte dalla Corte per poter attribuire un significato alle norme giuridiche. Oltre al riferimento al regolamento interno, si richiamano i lavori preparatori, utilizzati per comprendere le motivazioni del provvedimento adottato. La dottrina più attenta ha sottolineato come il Giudice costituzionale faccia uso di tali atti quando non ha un particolare orientamento, utilizzando l'elemento volontaristico in chiave delimitativa delle opzioni interpretative. In sostanza, la Consulta ricorre a tale strumento al fine di tracciare i limiti esterni alla sua attività, pur rimanendo libero nella ricostruzione del significato da attribuire alle norme²⁷, dal momento che ricerca in esso i motivi che di rado risultano dal contenuto dell'atto²⁸.

25 Cons. di Stato, 15 gennaio 2013, n. 178, cit., 51.

26 Proprio quel contenuto che, secondo G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le Regioni*, n. 6, dicembre 2010, 1302, avrebbe la Corte omesso di esplicitare nella sentenza n. 68 del 2010.

27 G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 141; sul tema, anche S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008, 356, in particolare nota 155.

28 M. PATRONO, *Interpretazione e «nuove» leggi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 0/1988, 65.

Nel caso delle decisioni del 2015, sembra che la Corte vada al di là del mero ausilio ermeneutico, ma giunga quasi ad esigere la puntuale indicazione della motivazione dell'esercizio del potere durante la *prorogatio*. Essa fornisce un segnale molto chiaro: il Consiglio regionale è tenuto a rispettare i limiti statutari e le indicazioni del regolamento interno, ma, nel contempo, deve motivare le sue scelte, in relazione proprio a questi limiti connaturali alla *ratio* dell'istituto. Si profila così un sindacato complesso di costituzionalità, volto cioè a verificare se, esternamente, il fine dell'atto corrisponda ai parametri statutari e se, internamente, tale corrispondenza sia stata adeguatamente valutata. Tutto ciò rimarca ulteriormente l'eccezionalità dell'istituto e dell'attività che in questa fase può essere compiuta.

6. Prorogatio e limiti: una questione ancora aperta.

La complessa vicenda ricostruita porta a riflettere sui confini di questo istituto e su come essi siano stati plasmati dal Giudice costituzionale, il quale peraltro nei prossimi mesi sarà chiamato a pronunciarsi su altri casi, anch'essi di particolare rilievo²⁹. Vari statuti disciplinano la *prorogatio* ma la vicenda abruzzese porta a fare un'ulteriore riflessione. Proprio in ragione del significato dell'istituto, si potrebbe pensare che la durata dovrebbe essere alquanto ridotta, proprio perché è l'eccezione e non la regola. Tuttavia, in Abruzzo è avvenuto esattamente l'opposto.

Il Consiglio regionale abruzzese, infatti, è scaduto il 14 dicembre 2013, ma la proclamazione degli eletti è avvenuta l'11 giugno 2014. Quindi, si è avuta una *prorogatio* di quasi sei mesi. Per comprendere tali profili, va allora ricostruita la normativa in materia di fissazione della data delle elezioni degli organi regionali.

Com'è noto, la durata degli organi elettivi regionali è stabilita in cinque anni dall'art. 5 della legge 165/2004; senonché, l'art. 7, comma 2, del D.L. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, ha introdotto il c.d. *election day*, stabilendo che se nello stesso anno si svolgono le elezioni dei membri del Parlamento europeo e le consultazioni per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, queste ultime hanno luogo nella stessa data fissata per il rinnovo dei parlamentari europei. Quindi gli organi elettivi regionali, nel caso di svolgimento di più elezioni, possono godere di una *prorogatio* molto lunga. Una norma quindi contraddittoria ed irragionevole, perché allunga oltremisura il mandato degli eletti.

A tale stato di cose hanno tentato di mettere riparo alcune modifiche realizzate tra il 2014 ed il 2015 che hanno interessato l'art. 5 della legge

²⁹ Il riferimento è alla questione relativa alla legge elettorale calabrese modificata dal Consiglio regionale dopo il suo scioglimento per effetto delle dimissioni del Presidente ed a soli due mesi dalla consultazione elettorale, in pieno regime di *prorogatio*. Proprio per tale ragione (oltre che per violazione dell'art. 3 del I Protocollo Addizionale alla CEDU, quale norma interposta rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., che vieta di modificare la normativa elettorale alla vigilia di uno scrutinio), il T.A.R. Calabria – Catanzaro, sezione I, ordinanza del 20 marzo 2015 n. 519 (sul sito <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=GF3UXYBJFNWKYWNL4E2M3SOORE&q=>) ha sollevato la questione di costituzionalità di tale normativa.

165/2004. In particolare, la legge di stabilità 2014 (l. n. 190/2014) ha introdotto la dicitura “e le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio”, mentre la dicitura “o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori” è stata introdotta dal recente decreto n. 17/2015 (convertito dalla legge n. 59/2015). Ma la questione resta comunque aperta, restando tuttora in vigore la disciplina ricordata in materia di *election day*.

La normativa così ricostruita ripropone all’attenzione la problematica della durata della *prorogatio*. Essa dovrebbe essere caratterizzata dall’eccezionalità e dalla limitatezza temporale, proprio in ragione dei caratteri analizzati. La fonte esclusiva dovrebbe poi essere lo statuto, secondo le indicazioni della Corte costituzionale. Di contro, la disciplina statale permette, in alcune circostanze, una durata oltremodo lunga, una sorta di *ultraprorogatio*. Proprio in ragione di ciò, allora, si comprendono i tanti ricorsi che hanno interessato le leggi approvate dal Consiglio regionale abruzzese. Ma forse, più che tali atti, andava attentamente analizzata la normativa statale che introduceva un’eccezione all’eccezione (estensione della durata nel caso del c.d. *election day*), in difetto di un’ulteriore specificazione dei poteri da attribuire all’organo. Ma ancora una volta, tale disciplina non spetta alla legge statale, bensì allo statuto, per cui il cortocircuito che si viene a creare appare, allo stato, difficilmente risolvibile, se non sulla base di una normativa che costituisca il raccordo tra le varie le fonti, statali e regionali, chiamate a disciplinare, nel caso specifico, la materia.

Nel contempo, appare impossibile che, in tali situazioni, gli organi regionali restino inerti durante un lasso di tempo così lungo e si limitino alla normale gestione dell’ente; ciò determinerà ulteriore lavoro per la Corte costituzionale che dovrà, con ogni probabilità, continuare nella sua opera di precisa e puntuale delimitazione e specificazione di questo istituto.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Teramo