

**Nuovi interventi della Corte costituzionale
in tema di *prorogatio* dei Consigli regionali:
spunti per un'ipotesi ricostruttiva dell'istituto***

di Davide Baldazzi**
(20 dicembre 2015)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalle prime decisioni alla sentenza n. 68 del 2010: l'affermazione dell'autonomia statutaria in tema di *prorogatio* e l'elaborazione dei suoi "limiti immanenti" – 3. L'equiparazione tra *prorogatio* e prescadenza: una coerente espressione "dell'armonia" degli Statuti con la Costituzione – 4. Le sentenze del 2015: elaborazione dei presupposti di legittimità delle leggi in *prorogatio* ed analogie con il sindacato sui decreti-legge – 4.1. La sentenza n. 64 del 2015 e la "doverosità" di provvedere – 4.2. La sentenza n. 81 del 2015 e l'elaborazione del canone della "necessità e urgenza" – 5. I possibili contenuti della potestà statutaria in tema di *prorogatio* ed i nodi ancora da sciogliere – 5.1. "Ordinaria amministrazione" e prerogative regionali in periodo di *prorogatio* – 6. Postilla: l'estensione all'Esecutivo regionale dei limiti "immanenti" della *prorogatio*.

1. Introduzione

Con le cinque recenti sentenze n. 44, n. 55, n. 64, n. 81 e n. 158 del 2015¹ la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della *prorogatio* dei Consigli regionali, tema in merito al quale negli ultimi anni si erano già registrati suoi numerosi interventi.

Le cinque decisioni riguardano tutte leggi della Regione Abruzzo ed è necessaria una breve premessa sulla situazione di fatto che ha originato gli interventi della Consulta per capirne appieno la portata innovativa. Il Consiglio regionale abruzzese era cessato dalle proprie funzioni per la scadenza naturale della legislatura il 14 dicembre 2013, ma le elezioni per il suo rinnovo si sono svolte, in contemporanea con le elezioni per il Parlamento europeo, soltanto il 25 maggio 2014, mentre la proclamazione degli eletti si è conclusa l'11 giugno 2014. Il periodo di *prorogatio* è durato quindi per quasi sei mesi, durante i quali il Consiglio ha approvato quarantasei leggi², dieci delle quali sono state impugnate dal Governo; solo con riferimento a sei di esse il Presidente del Consiglio ha

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Per un primo commento alle decisioni cfr. E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio* (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015), in www.giurcost.org. Cfr., inoltre, le considerazioni svolte da M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in www.forumcostituzionale.it.

² In particolare: tredici leggi sono state approvate nel 2013 (la prima è stata la n. 47 del 18 dicembre 2013, mentre l'ultima è stata la L.R. 30 dicembre 2013, n. 59) e 33 nel 2014 (l'ultima è stata infatti la n. 33 del 21 maggio 2014).

però contestato la violazione dei principi generali in materia di *prorogatio*³. Le cinque sentenze in commento risolvono quindi i giudizi promossi dal Governo.

Le decisioni confermano in larga misura le precedenti prese di posizione della Consulta, ma al contempo recano numerosi spunti ricostruttivi inediti per delineare le competenze dei Consigli regionali nella fase del loro rinnovo, rispondendo in parte ai numerosi dubbi che la dottrina più attenta aveva sollevato in merito agli assetti precedentemente definiti. Prima di illustrare gli elementi di novità che emergono dalle sentenze, sarà quindi necessario riepilogare gli esiti cui la giurisprudenza costituzionale era giunta in passato e le principali obiezioni che emergevano dagli scritti che si sono occupati del tema.

E' il caso di ricordare che prima della modifica della Costituzione del 1999, l'elezione delle Regioni era materia di competenza statale ed era disciplinata dalla legge n. 108 del 1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Essa stabiliva che:

- la durata della legislatura regionale fosse di 5 anni;
- le elezioni per la rinnovazione dei Consigli dovessero aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio;

³ Le dieci leggi regionali impugnate sono:

- la n. 32 del 2014 "Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali 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".
- la n. 26 del 2014 "Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione".
- la n. 25 del 2014 "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".
- la n. 24 del 2014 "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo".
- la n. 23 del 2014 "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".
- la n. 21 del 2014 "Modifica alla legge regionale n. 32 del 31 luglio 2007 recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private" e modifica alla legge regionale n. 64 del 18.12.2012".
- la n. 15 del 2014 "Modifica ed integrazione alla L.R. 29.7.2011, n. 23 "Riordino delle funzioni in materia di aree produttive" e modifica alla L.R. 17.12.1997, n. 143 "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni".
- la n. 6 del 2014 "Modifica alle leggi regionali 8.2.2005, n. 6, art. 202, 3.3.2005, n. 23, art. 21 e 9.11.2005, n. 33 (Iniziativa a favore del centro regionale di audiologia) e norme per la formazione di massaggiatore e di capo bagnino degli stabilimenti idroterapici".
- la n. 5 del 2014 "Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale".
- la n. 55 del 2013 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2009/128/CE e 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (Legge europea regionale 2013)".

Le sei leggi contestate per violazione dei principi in materia di *prorogatio* sono le nn. 15, 23, 24, 25, 26 e 32 del 2014. Si deve rilevare come l'atteggiamento del Governo nei confronti delle Regioni che continuano a legiferare in periodo di *prorogatio* non sembri ispirato a grande coerenza; nel recente caso della scadenza anticipata della legislatura calabrese, infatti, il Consiglio ha approvato ben 21 leggi (la prima è stata la L.R. n. 8 del 6 giugno 2014 e l'ultima la L.R. n. 28 del 16 ottobre 2014), quattro delle quali sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, senza però la formulazione di alcuna censura in merito alla violazione dei principi generali in materia di *prorogatio*; sulla vicenda, cfr. V. ZICARO, *I poteri dei Consigli regionali in regime di prorogatio in materia elettorale*, in www.astrid-online.it.

- i Consigli esercitassero le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni.

Ai sensi del rinnovato articolo 122 Cost., invece, con legge della Regione sono disciplinati il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità dei Consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, mentre alla legge statale spetta soltanto fissare i principi fondamentali della materia e la durata degli organi elettivi. Tale competenza è stata esercitata con la legge n. 165 del 2004, che nel testo originario si limitava a stabilire che “Gli organi elettivi delle Regioni durano in carica cinque anni (...). Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione”. Nel testo oggi vigente, dopo le recentissime modifiche apportate dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) e dal decreto-legge n. 27 del 2015, convertito in legge n. 59 del 2015, la disposizione prosegue precisando che “le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori”; come si vedrà *infra*, tale innovazione sembra interferire in modo significativo nella possibilità per le Regioni di esercitare la propria autonoma potestà di disciplina della “forma di governo” regionale.

2. Dalle prime decisioni alla sentenza n. 68 del 2010: l’affermazione dell’autonomia statutaria in tema di prorogatio e l’elaborazione dei suoi “limiti immanenti”

Prima di illustrare l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, è indispensabile ricordare l’usuale distinzione tra la “*prorogatio*”, istituto che regola l’attività di Organi scaduti in attesa del loro rinnovo, e la cd. “*prescadenza*”, termine che si riferisce invece alle prerogative di Organi prossimi alla scadenza. Secondo l’opinione tradizionale, “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 esaurito”⁴; come si vedrà, tale distinzione non sempre è stata tenuta ferma dalle sentenze che si esamineranno.

La Corte costituzionale si è occupata in varie occasioni della *prorogatio*, ed in particolare della *prorogatio* degli Organi regionali. La prima decisione che viene in rilievo è la sent. n. 208 del 1992, con cui la Corte, smentendo una convinzione largamente diffusa in dottrina, escluse che la cd. “*prorogatio* di fatto, incerta nella sua durata” costituisse regola valevole in generale per gli organi amministrativi; nel porre tale precetto, la Corte individuò però anche alcune eccezioni, riconoscendo in particolare che per gli enti locali la *prorogatio* a tempo indeterminato potrebbe ammettersi, in via ipotetica, al fine di assicurare la continuità funzionale dei relativi organi⁵.

⁴ G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in www.forumcostituzionale.it, nonché in “Le Regioni” n. 6 del 2010, pp. 1303-1308.

⁵ Tale previsione troverebbe infatti giustificazione nello specifico carattere di “enti politici esponenziali di comunità, e quindi necessari a causa della peculiare rilevanza della territorialità”. La sentenza, in realtà, negava che alle norme in materia di enti locali all’epoca vigenti potesse attribuirsi una simile interpretazione; sottolineava infatti che per quanto

Contemporaneamente all'elaborazione dei principi generali, la Corte ebbe modo di formulare anche un preciso orientamento in merito alla *prorogatio* dei Consigli regionali, non espressamente prevista dalla legislazione allora vigente. L'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, come si è visto, disponeva infatti che le elezioni per la rinnovazione dei Consigli dovessero aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio e che i Consigli esercitassero le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni; in tale contesto, pertanto, la *prorogatio* – propriamente intesa – non si sarebbe dovuta verificare in caso di scadenza naturale della legislatura, in quanto evitata dal meccanismo dell'elezione prescadenza. Nella sentenza n. 468 del 1991 la Consulta fornì in proposito una lettura costituzionalmente orientata della norma, che scongiurava il pericolo di totale paralisi degli Organi, precisando “che, se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino alla loro cessazione (...) dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, *analogi*, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*”⁶. Come è stato giustamente osservato, la lettura “offerta in quell'occasione dalla Corte non consente di ritenere (...) 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'analogia ridotta funzionalità per organi che hanno concluso il loro mandato”⁷.

Questa presa di posizione fu confermata dalla successiva sent. n. 515 del 1995, in cui la Consulta ribadì che il principio di rappresentatività deve essere “coniugato con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso”⁸.

“riguarda i Consigli comunali, l'art. 8 del testo unico delle relative leggi elettorali (approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) dispone che essi esercitino le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione (...), escludendo così la possibilità della proroga delle loro funzioni oltre tale termine, mentre solo per il sindaco e la Giunta prevede che essi restino in carica fino alla nomina dei successori (...). Analoghe previsioni riguardano i Consigli provinciali, il presidente della giunta provinciale e la giunta stessa”. Da tale osservazione la Corte deduce “che le norme cui solitamente si fa riferimento, già all'interno degli stessi enti locali territoriali, non hanno un contenuto così esteso da farle ritenere, come è invece opinione corrente, espressione del principio generale della *prorogatio* a tempo indefinito e con pieni poteri” (punto 4.4 del Considerato in diritto).

La decisione trovò puntuale attuazione nel D.L. n. 293 del 1994, convertito in legge n. 444 del 1994, recante la “Disciplina della proroga degli organi amministrativi”. In modo non casuale, infatti, l'art. 1 stabilisce che il provvedimento medesimo si applica agli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici, ma non agli “organi rappresentativi delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane e [a]gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale”.

⁶ Considerato in diritto, punto 4.

⁷ G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, § 4; cfr. contra E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio* (sent. Corte cost. n. 181/2014) in “Rassegna parlamentare” n. 3 del 2014, p. 645, ad avviso del quale con la sent. n. 468 del 1991 la Corte introdusse di fatto la *prorogatio* nei Consigli regionali delle regioni ordinarie. Tale affermazione, peraltro, sembra smentita dalla sent. n. 196 del 2003, nella quale si ribadisce che 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” (punto 12 del Considerato in diritto).

⁸ Considerato in diritto, punto 3. Su tali basi la Corte ritenne in quella occasione che i procedimenti legislativi in corso di svolgimento al momento dello scioglimento del Consiglio, una volta che i lavori siano tempestivamente iniziati, possono essere conclusi anche al di là della scadenza temporale prevista dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968, quando la seduta - come nel caso allora in esame - non subisca interruzioni (il Governo contestava infatti la legittimità di una legge regionale approvata pochi minuti dopo la scadenza del termine).

Successivamente alla riforma del Titolo V – e prima delle decisioni oggi in commento – la Consulta è tornata ad occuparsi di *prorogatio* in tre diverse occasioni. Nella sent. n. 196 del 2003, la “interpretazione sistematica” delle nuove norme costituzionali l’ha condotta “a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali (...) e degli eventuali limiti dell’attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione [e non della legge regionale], ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”⁹.

Con la fondamentale sentenza n. 68 del 2010¹⁰ la Corte ha invece dichiarato l’illegittimità di due leggi della Regione Abruzzo (la n. 14 e la n. 17 del 2008), adottate dopo lo scioglimento del Consiglio per le dimissioni anticipate del Presidente¹¹ sulla base dell’art. 86 dello Statuto regionale, che “non reca[va] 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”.

In piena coerenza con la propria giurisprudenza, la Consulta ha affermato che tale disposizione “non può che essere interpretata 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 i poteri degli organi regionali. *L’esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all’istituto della stessa prorogatio a livello nazionale*, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso”¹². Ad avviso del Giudice delle leggi, inoltre, “è evidente che la generale e generica affermazione della proroga, per il lungo periodo elettorale, di tutti gli organi regionali, senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale, urta con la *ratio* dell’istituto della *prorogatio* come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni”¹³. I provvedimenti contestati sono pertanto dichiarati illegittimi nel loro

⁹ Considerato in diritto, punto 13. Alla competenza dello Statuto sfuggono soltanto le ipotesi di scioglimento “sanzionatorio” disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica a norma dell’art. 126 Cost. (in caso di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale), per le quali è logicamente consequenziale ritenere che l’esercizio delle funzioni, fino all’elezione dei nuovi organi, sia disciplinato dalla legge statale, cui l’art. 126 implicitamente rinvia. Per una più attenta analisi della decisione cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰ Per una lettura critica della sentenza n. 68 del 2010 cfr. G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e “limiti immanenti”* in “Le Regioni” n. 6/2010, p. 1299 ss., nonché in www.forumcostituzionale.it; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, in “Giur. cost.” n. 1/2010, p. 794 ss.; D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in “Giur. cost.” n. 1/2010, p. 791 ss..

¹¹ Sono note le vicende giudiziarie che condussero l’allora Presidente della Regione, Ottaviano Del Turco, sottoposto a misure restrittive della libertà personale, a rassegnare le proprie dimissioni il 17 luglio 2008, con atto poi “ufficializzato” tramite decreto del Vicepresidente della Regione il successivo 21 luglio. Per effetto di tali dimissioni, a norma dell’art. 44 dello Statuto regionale, intervenne lo scioglimento del Consiglio; le elezioni per il rinnovo degli organi regionali si svolsero il 14 e 15 dicembre successivi. Sulla vicenda cfr. A. STERPA, *Le elezioni regionali anticipate in Abruzzo: verso un “bipolarismo differenziato”?* (17 dicembre 2008) in www.federalismi.it.

La legge contestata con il primo ricorso governativo (la L.R. n. 17 del 2008) fu approvata il 14 novembre 2008 e pubblicata nel B.U. Abruzzo del 26 novembre; la legge contestata con il secondo ricorso governativo (la L.R. n. 14 del 2008) fu invece approvata il 15 ottobre e pubblicata nel B.U. Abruzzo del 24 dello stesso mese.

¹² Il richiamo alla “prassi parlamentare” è fortemente criticato da D. PICCIONE, ad avviso del quale “la storia dell’interpretazione parlamentare della proroga imposta dall’art. 61, comma 2, non è tra le più chiare e quindi non appare convincente invocare la positivizzazione dei limiti intrinseci agli atti adottabili in prorogatio”, *op. cit.*, p. 791.

¹³ Tutte le citazioni sono tratte dal punto 4.3 del Considerato in diritto; corsivi non testuali.

intero testo, ma come è stato giustamente osservato¹⁴, la declaratoria è sostanzialmente apodittica, limitandosi a rilevare che nel periodo successivo allo scioglimento “il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente; né dai lavori preparatori risulta che siano state addotte specifiche argomentazioni in tal senso”¹⁵. La Corte, cioè, dopo aver individuato i principi costituzionali che fungono da parametro per valutare la legittimità delle leggi regionali, non definisce le strategie argomentative e gli elementi formali – interni ed esterni alle norme – che debbono essere utilizzati come indici per verificare la rispondenza delle norme impugnate a quegli stessi parametri; come si vedrà, tale lacuna è stata colmata solo nelle sentenze del 2015, oggi in commento.

Come detto, le leggi della Regione Abruzzo n. 14 e n. 17 del 2008 erano state adottate dopo la chiusura anticipata della legislatura, quando il Consiglio era senza dubbio in *prorogatio*. La Corte non ha quindi alcun motivo per sottolineare le differenze tra tale istituto e le limitazioni prescadenza; stupisce però il fatto che le espressioni utilizzate dalla sentenza riconducano sotto la definizione di “*prorogatio*” tutte le attività compiute dal Consiglio “dopo la convocazione dei comizi elettorali”, accomunando in un unico regime giuridico attività poste in essere sia prima che dopo la scadenza dell’Organo; sul punto si tornerà *infra*.

In ogni caso la decisione offre alla Corte l’occasione per ribadire i principi generali in tema di *prorogatio*, che già emergevano dal complesso delle sue precedenti decisioni. In particolare chiarisce che:

- il principio della rappresentatività politica del Consiglio regionale deve coniugarsi con quello della continuità funzionale dell’organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell’organo stesso.
- I Consigli regionali, durante la fase pre-elettorale e fino alla loro sostituzione, dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*.
- Nell’immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.
- Sul Consiglio regionale grava, infine, l’onere di selezionare le materie da regolare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina sia oggettivamente necessaria ed urgente, ed evidenziando specifiche argomentazioni in tal senso nei lavori preparatori delle leggi eventualmente approvate.

¹⁴ Sia E. DI SALVATORE, *op. cit.* p. 798, che G. DEMURO, *op. cit.*, p. 1301 sottolineano che la sentenza non reca una sufficiente motivazione in merito alla carenza, nelle leggi impugnate, del carattere di necessità ed urgenza.

¹⁵ Punto 4.5 del Considerato in diritto.

3. *L'equiparazione tra prorogatio e prescadenza: una coerente espressione "dell'armonia" degli Statuti con la Costituzione*

L'orientamento della Corte costituzionale ha trovato un'ulteriore conferma nella sent. n. 181 del 2014, che solo apparentemente – a parere di chi scrive – sembra discostarsi dall'immediato precedente costituito dalla sent. n. 68 del 2010. Anche in questo caso si controverteva in merito alla legittimità di una legge – della Regione Friuli Venezia-Giulia – asseritamente approvata dal Consiglio in un momento successivo al decreto di indizione dei comizi elettorali, tenutisi alla conclusione naturale della legislatura. Nel respingere le censure sollevate dallo Stato, che sostanzialmente lamentava la violazione dei principi generali dell'ordinamento in tema di *prorogatio*, la Consulta rileva come nel caso di specie non potesse affermarsi che la legge fosse stata approvata dopo la scadenza del Consiglio regionale. Questo infatti era cessato “con il decorso del quinquennio, ovvero dopo l'approvazione della legge impugnata”; di conseguenza “la censura è inammissibile, nella misura in cui invoca, quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la *prorogatio*: tali parametri non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse”. In un *obiter dictum* quanto mai significativo, la sentenza rileva però una disarmonia tra l'ordinamento della Regione Friuli Venezia-Giulia e la Costituzione, a causa della mancanza di una disciplina regionale della prescadenza dell'organo elettivo, quale ad esempio il menzionato art. 3, comma 2 della legge n. 108 del 1968¹⁶. Ad avviso della Corte appare infatti incongrua la carenza di una normativa che assicuri che il Consiglio regionale, “nell'immediata vicinanza al momento elettorale (...), si limiti ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili (...)”, astenendosi “da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori”; una simile esigenza, per la Consulta, non solo “contribuisce a spiegare la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio dopo lo scioglimento, e dunque in regime di *prorogatio*”, ma si pone “anche nella diversa ipotesi, oggetto del presente giudizio, in cui, pur dopo l'indizione delle elezioni, il mandato del Consiglio regionale non sia ancora scaduto”. Spetta tuttavia alla legge regionale, che determina la forma di governo della Regione in virtù di una riserva statutaria, “individuare la soluzione normativa più idonea a salvaguardare la predetta esigenza, in ipotesi introducendo una norma analoga a quella dell'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968, oppure prevedendo che il decreto di indizione delle elezioni disponga, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica (con conseguente applicazione del regime di *prorogatio*)”, ovvero definendo altra regolamentazione adeguata

¹⁶ Secondo G. PERNICIARO, l'atteggiamento della Corte sarebbe contraddittorio, poiché prima rilevarebbe l'impossibilità di ricavare, dallo Statuto o dalla legge statutaria, limiti ai poteri del Consiglio in prescadenza al solo scopo di dichiarare l'inammissibilità della questione; lancerebbe poi una sorta di monito al legislatore statutario regionale rimarcando proprio l'incostituzionalità di tale lacuna. Cfr. G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in www.forumcostituzionale.it e in “Quaderni costituzionali”, n. 3/2014, p. 678.

allo scopo”¹⁷. Il riconoscimento della discrezionalità del legislatore regionale impedisce quindi alla Corte di giungere ad una dichiarazione di illegittimità.

Come è stato evidenziato, tale decisione afferma implicitamente che la prescadenza, al pari della *prorogatio*, è riconducibile alla materia “forma di governo regionale” e deve pertanto essere disciplinata dallo Statuto; è stato però fortemente criticato il fatto che la sentenza, non riconoscendo alcun margine di scelta al legislatore statutario sul “se” introdurre o meno una disciplina della prescadenza, abbia lasciato allo stesso spazi di manovra limitati ai soli profili procedurali¹⁸.

A parere di chi scrive la presa di posizione della Corte ribadisce in modo inequivocabile come, sia nel periodo immediatamente precedente alle elezioni, sia nel periodo di *prorogatio* fino all’insediamento dei nuovi Organi, l’attività del Consiglio regionale debba limitarsi all’adozione di atti urgenti ed indispensabili: la decisione del 2014 sembra in tal modo “chiudere il cerchio” inaugurato con l’antica sentenza n. 468 del 1991. Come si è visto, quest’ultima fu adottata quando, nella vigenza della legge n. 108 del 1968, l’eventualità della *prorogatio* per i Consigli regionali era scongiurata dal meccanismo dell’elezione prescadenza e la Corte ebbe modo di precisare che nei 46 giorni antecedenti le elezioni i Consigli non erano privi di qualsiasi facoltà, come adombrato dall’art. 3, comma secondo, della legge n. 108 del 1968, ma “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*”. Una posizione simile emerge anche dalla sent. n. 68 del 2010 che, come si è accennato, fa riferimento alla “*prorogatio* nel periodo pre-elettorale” e al “periodo successivo alla indizione delle elezioni”, usando una formulazione sicuramente imprecisa, ma comunque efficace. Ciò che premeva alla Corte in quella occasione era infatti porre un argine alle norme statutarie che, abusando degli spazi di competenza ad esse riconosciuti per la disciplina degli Organi regionali, ne disponevano irragionevolmente una “generale e generica proroga, per il lungo periodo elettorale [...] senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale”. La Corte sembra quindi dimenticare la differenza ontologica tra “*prorogatio*” e “prescadenza”, e tale obliterazione probabilmente la induce alla dettagliata ricostruzione dogmatica contenuta nelle prime righe della sent. n. 181 del 2014¹⁹. Pur nella diversità dell’iter argomentativo, tutte le decisioni costituzionali sembrano quindi convergere verso lo stesso esito: la sostanziale equiparazione delle prerogative esercitabili dagli Organi regionali nel periodo immediatamente precedente e nel periodo immediatamente successivo all’elezione.

Tale conclusione è già stata evidenziata dalla dottrina, ma – come si è detto – con accenti fortemente critici. Alcuni hanno contestato che la Corte abbia proceduto all’ipostatizzazione dell’istituto della *prorogatio* e della prescadenza, eliminando ogni

¹⁷ Tutte le citazioni sono tratte dal punto 2.1 del Considerato in diritto.

¹⁸ Cfr. E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 646.

¹⁹ La sentenza infatti precisa che “deve in proposito osservarsi che l’istituto della *prorogatio* [...] riguarda, in termini generali, fattispecie in cui coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all’insediamento dei successori. Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L’istituto della *prorogatio* [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto» [...]. È pacifico, pertanto, che l’istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell’organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*”; considerato in diritto, punto 2.1.

possibilità di intervento dello Statuto regionale²⁰; altri hanno invece rimarcato l'incoerenza della posizione assunta dalla Consulta, che assimila *prorogatio* e prescadenza sotto il profilo della "intensità dei poteri", dopo averle differenziate per struttura e *ratio*²¹. Sia gli uni che gli altri hanno quindi cercato di individuare le strade che potrebbero condurre ad una maggiore salvaguardia dell'autonomia regionale²².

A parere di chi scrive, il rigore assunto dalla Corte è invece assolutamente condivisibile, poiché non fa altro che rendere espliciti "i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione", "in armonia" coi quali gli Statuti possono disciplinare la forma di governo regionale²³. Non può essere rimesso all'autonomia delle Regioni stabilire se esse possano legiferare nell'imminenza delle elezioni, poiché la prassi ha spesso dimostrato come il pericolo di interferenza con il procedimento elettorale, posto dalla Corte a fondamento del limite alle prerogative consiliari, non sia affatto teorico; in tale periodo, infatti, gli interventi del legislatore si connotano spesso per un'assoluta irragionevolezza, essendo orientati a: sanare o autorizzare politiche assunzionali irregolari da parte degli enti pubblici; consentire l'assegnazione di incarichi fiduciari o di vertice in società ed enti; incidere su procedure di affidamento di servizi, lavori od opere pubbliche in corso, o alle quali si dà avvio nell'imminenza del rinnovo elettorale; permettere l'avvio di iniziative private di incerta compatibilità con l'interesse pubblico; erogare finanziamenti ad attività prive di rilevanza per la collettività, e così via. La prassi e, purtroppo, la cronaca hanno messo in evidenza come le possibilità di abusi da parte del decisore pubblico, finalizzati ad alterare il risultato elettorale o preconstituire situazioni di vantaggio ingiustificato, possano assumere mille forme, spesso inimmaginabili per i commentatori estranei alla gestione della cosa pubblica²⁴.

²⁰ Cfr. F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in www.forumcostituzionale.it, nonché in "Le Regioni" n. 5/6 del 2014, pp. 1212-1225.

²¹ Cfr. E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 644.

²² E. ALBANESI, in particolare, suggerisce di valorizzare al massimo la possibilità riconosciuta dalla Corte alle Regioni di introdurre una regolamentazione alternativa rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 108 del 1968, o di sfruttare gli spazi di autonomia intrinseci all'affermazione che la situazione dei Consigli nel periodo di prescadenza è "analoga" – e quindi non identica – a quella dei Consigli in *prorogatio*. F. CORVAJA, invece, sottolinea che gli statuti di seconda generazione, a parte poche eccezioni, hanno previsto la *prorogatio* ma non la prescadenza; tale silenzio comporta – trattandosi di una disciplina esaustiva, perché dettata dalla fonte competente – che il meccanismo della prescadenza non opera, esattamente come esso non opera in Friuli-Venezia Giulia.

²³ Secondo D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, "l'armonia con la Costituzione" come interpretata dalla sent. n. 68 del 2010 "dovrebbe comportare che talune scelte organizzative fissate in Costituzione per l'apparato statale debbano estendersi anche alle Regioni per la portata generale del principio in esse implicito"; si tratterebbe cioè "dell'equivalente funzionale della clausola di omogeneità prevista negli Stati federali per regolare il rapporto fra diritto costituzionale federale e diritto costituzionale degli Stati membri" (§ 4).

La giurisprudenza costituzionale sulla *prorogatio* dei Consigli regionali appare coerente con la precedente giurisprudenza costituzionale che ha delineato i contorni del limite alla potestà statutaria rappresentato dalla "armonia con la Costituzione", prevista dall'art. 123 Cost.. Respingendo le tesi secondo cui tale espressione avrebbe imposto al legislatore statutario soltanto il rispetto dei "principi generali dell'ordinamento costituzionale" ovvero dei "principi supremi sottratti alla revisione costituzionale", la sent. n. 304 del 2002 ha infatti chiarito che "il riferimento «all'armonia», lungi dal depotenziarla, rinalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito" (Considerato in diritto, punto 5); si è così correttamente ribadito il rapporto di tipo gerarchico intercorrente fra la Costituzione e gli Statuti regionali. Cfr. sul punto R. TARCHI – D. BESSI, *Commento Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), "Commentario alla Costituzione", Milano 2006, p. 2469.

Una conferma di quanto sia concreto il pericolo paventato dalla Corte ci viene anche dalla sentenza n. 158 del 2015, che dichiara l'illegittimità della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014. La decisione afferma infatti senza incertezze che la legge impugnata "si presta ad essere interpretata come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale (...) avrebbe dovuto comunque astenersi"; ciò sulla base del solo esame del contenuto del provvedimento, quanto mai eterogeneo, che recava norme per la regolarizzazione di abusi edilizi e per l'estensione di incentivi agli enti locali che assumevano alle proprie dipendenze personale delle disciolte comunità montane.

Analoghe esigenze di salvaguardia della cosa pubblica si pongono poi anche nel periodo immediatamente successivo al rinnovo degli Organi, quando l'affievolimento della responsabilità politica potrebbe indurre il legislatore ad adottare provvedimenti diretti alla salvaguardia di interessi e posizioni personali, piuttosto che alla tutela dell'interesse pubblico.

Cosa resta quindi della potestà statutaria di regolare la *prorogatio* degli organi elettivi e gli eventuali limiti alla loro attività, riconosciuta espressamente dalla sent. n. 196 del 2003? A questa domanda le decisioni del 2015 sembrano aver dato una, seppur parziale, risposta.

4. Le sentenze del 2015: elaborazione dei presupposti di legittimità delle leggi in prorogatio ed analogie con il sindacato sui decreti-legge

Le cinque decisioni che oggi si commentano – le nn. 44, 55, 64, 81 e 158 del 2015 – recano difatti alcuni spunti inediti in merito alla disciplina statutaria della *prorogatio*.

Le sentenze, come si è già detto, si pronunciano sulla legittimità di numerose leggi della Regione Abruzzo, approvate dopo la scadenza della legislatura; la decisione n. 44²⁵, in particolare, pur introducendo alcuni elementi inediti, si limita sostanzialmente a confermare le posizioni già espresse dalla Corte nella sent. n. 68 del 2010, mentre le decisioni nn. 55, 64, 81 e 158 offrono invece spunti di maggiore interesse.

Il dato più significativo della decisione n. 44 è forse rappresentato dall'affermazione secondo la quale l'art. 86 dello Statuto regionale abruzzese, novellato nel 2012 per adeguarsi a quanto statuito nella sent. n. 68 del 2010, "non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio*"; nel testo oggi vigente la norma prevede infatti che le funzioni del Consiglio regionale siano prorogate "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". Con una precisazione forse irrituale, ma sicuramente significativa, la sentenza sancisce espressamente che tale formulazione "legittima

²⁴ Basti pensare al caso della Regione Molise: a seguito dell'annullamento delle elezioni del 2011, gli Organi regionali risultavano illegittimamente composti e dunque privi di ogni legittimazione; in carenza di una disciplina statutaria, essi continuarono "di fatto" ad esercitare le proprie funzioni ed il Consiglio approvò addirittura lo Statuto regionale; cfr. sul punto M. DELLA MORTE, B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in "Istituzioni del federalismo", n. 2/2013, p. 535.

E' inoltre acquisizione ormai consolidata della scienza economica l'esistenza di una forte correlazione tra il ciclo elettorale e la politica fiscale.

²⁵ Per un commento a prima lettura della sent. n. 44 del 2015 cfr., V. ZICARO, *I poteri dei Consigli regionali* cit.

l'assemblea scaduta alla sola adozione degli "atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili"²⁶, identificando quindi nella formula utilizzata dallo Statuto una corretta incarnazione del limite costituzionale; tale affermazione è stata ribadita con più ampia motivazione nella sent. n. 64 del 2015, al cui esame si rinvia.

Come la decisione n. 68 del 2010, anche la sent. n. 44 reca una motivazione molto sommaria in merito all'insussistenza dei presupposti che legittimavano l'intervento del legislatore in periodo di *prorogatio*; tuttavia, per la prima volta, la declaratoria di illegittimità si basa sulla valutazione dei contenuti concreti del provvedimento, che viene dichiarato incostituzionale poiché detta una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole "nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni"²⁷ enunciate nell'art. 86 dello Statuto.

La tecnica decisoria così timidamente inaugurata dalla sent. n. 44 viene via via sviluppata nelle successive decisioni del 2015.

Nel giudizio risolto dalla sent. n. 55, in particolare, il Presidente del Consiglio dubitava della legittimità dell'intero testo delle leggi regionali n. 23 del 28 aprile 2014 e n. 32 del 21 maggio 2014 "in quanto il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in *prorogatio*". La Corte accoglie sostanzialmente la censura, ma "salva" dalla declaratoria di illegittimità alcuni articoli delle due leggi, riconoscendone il carattere urgente e rilevando che tale urgenza era stata, in parte, espressamente dichiarata dallo stesso legislatore; le motivazioni sul punto sono piuttosto sbrigative, ma nonostante questo si può rilevare con facilità come le strategie argomentative usate dalla Corte siano molto diversificate. Per quanto riguarda infatti l'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014, la Corte, da un lato, dà risalto all'elemento formale costituito dall'esplicita motivazione della norma, evidenziando che l'urgenza dell'intervento è stata "espressamente dichiarata"; dall'altro lato prende in considerazione il contenuto precettivo della stessa disposizione, sottolineando che l'urgenza discende "dall'esigenza di adeguare – nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un referendum consultivo – la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie". In tal modo, però, non fa altro che parafrasare il testo normativo, che difatti recita: "La presente disposizione si rende necessaria e urgente al fine di adeguare, nei casi di accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie, la disciplina sulla composizione degli Uffici elettorali di sezione relativi al referendum consultivo a quella prevista per i medesimi Uffici relativi alle elezioni".

Il presupposto legittimante l'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2014 è invece desunto esclusivamente da elementi esterni alla disposizione, affermandosi che "l'urgenza di incrementare la spesa per il «Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà», è giustificata dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 euro, *come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014*"²⁸. Con riferimento all'art. 9 della legge regionale n. 32 del 2014, che modifica l'art. 13 della legge regionale n. 23 del 2014, infine, si afferma apoditticamente

²⁶ Considerato in diritto, punto 3.1, anche per le citazioni precedenti.

²⁷ Considerato in diritto, punto 3.2.

²⁸ Considerato in diritto, punto 4.3, corsivo non testuale, anche per le citazioni precedenti.

che esso “risulta legittimamente approvato dal Consiglio regionale, sotto il profilo dei poteri del medesimo in regime di *prorogatio*. Infatti, per tale disposizione, l’urgenza è connessa alla sottoposizione a sequestro di impianti che producono emissioni insalubri nell’atmosfera”²⁹. Discostandosi nettamente da quanto affermerà nelle sentenze n. 81 e n. 158, di poco successive alla sent. n. 55, la Corte individua in tal modo l’urgenza nella mera necessità dell’intervento, senza alcuna valutazione in merito all’improcrastinabilità dello stesso e al danno che sarebbe derivato dall’eventuale inerzia del legislatore. La disposizione – peraltro dichiarata incostituzionale per violazione della competenza esclusiva statale in materia ambientale – stabiliva infatti (con formulazione quanto mai infelice), che “le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell’impianto sono sottoposti [*recte*: sottoposte] a nuova procedura autorizzativa”.

Le motivazioni sulla sussistenza dei requisiti che legittimano i provvedimenti legislativi appaiono pertanto, nel complesso, assolutamente sommarie, tali da non permettere un effettivo riscontro delle strategie argomentative utilizzate dalla Consulta. E’ tuttavia degno di nota che la Corte abbia proceduto ad una valutazione dei presupposti legittimanti le singole disposizioni – senza limitarsi all’esame dell’intero testo legislativo – nonostante solo l’art. 9 della legge regionale n. 32 fosse stato oggetto di specifica censura. Per tale aspetto si evidenzia quindi un significativo scostamento rispetto al sindacato sulla legittimità dei decreti-legge, sindacato che – come si vedrà *infra* – presenta notevoli similitudini con il giudizio sulla legittimità delle leggi regionali in *prorogatio*. Nella sentenza n. 22 del 2012, che si è pronunciata sulla legittimità di due disposizioni introdotte nel corpo di un decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione, la Corte aveva infatti affermato che “il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale”³⁰.

La sentenza n. 55 costituisce in ogni caso il secondo segnale del nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, volta a valutare in concreto l’effettiva sussistenza dei presupposti di legittimità delle leggi adottate in regime di *prorogatio*, utilizzando all’uopo una serie di elementi interni ed esterni al testo normativo.

4.1. La sentenza n. 64 del 2015 e la “doverosità” di provvedere

Molto più interessante appare la sentenza n. 64 del 2015, che respinge l’impugnazione proposta dallo Stato, accentuando le possibilità di intervento riconosciute dallo Statuto al legislatore regionale. Come si ricorderà, l’art. 86 dello Statuto abruzzese nella sua

²⁹ Considerato in diritto, punto 4.4, corsivo non testuale.

³⁰ Considerato in diritto, punto 3.3.

versione originaria era stato considerato illegittimo *incidenter tantum* dalla sentenza n. 68 del 2010, in quanto “non reca[va] alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni”. Nel testo oggi vigente, dopo le modifiche apportate nel 2012 per accogliere i rilievi della Consulta, la disposizione prevede invece: “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*”. L'art. 141 del regolamento interno del Consiglio regionale, a sua volta, interviene per specificare i contenuti dei casi di “urgenza e necessità” che giustificano l'intervento legislativo, precisando 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”³¹.

Le censure sollevate dal Presidente del Consiglio in merito alla legittimità della legge regionale n. 26 del 2014 si incentravano tutte sull'assunto “dell'assenza dei caratteri di indifferibilità ed urgenza nel provvedimento legislativo *de quo*, che non si configurerebbe quale atto dovuto tale da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente”.

La Corte giudica infondato il ricorso, enfatizzando la compatibilità con la Costituzione del rinnovato art. 86 dello Statuto, che eleva a parametro di giudizio della legittimità della legge, secondo il tradizionale canone della norma interposta; alle contestazioni formulate dal Governo essa oppone infatti una serie di considerazioni, che fanno perno tutte sul testo della disposizione statutaria. In particolare rileva che le condizioni fissate dalla norma “per consentire l'esercizio delle funzioni legislative del Consiglio regionale in periodo di *prorogatio* non sono limitate ai soli casi di interventi che presentino i caratteri dell'urgenza e della necessità”. L'art. 86 infatti si riferisce ad essi “come ad una ipotesi autonoma ed aggiuntiva rispetto «agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali»”. Questi ultimi, dunque, “non devono essere necessariamente connotati nei fatti dalla configurabilità dei presupposti della necessità e urgenza, che, viceversa, giustificano la legittimità di interventi diversi da quelli tipizzati”³².

Numerosi sono gli spunti di riflessione forniti da una simile presa di posizione.

In primo luogo, l'espressa sottolineatura che l'assetto delineato dal rinnovato art. 86 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 141 del regolamento interno, non supera i

³¹ Corsivi non testuali.

³² Considerato in diritto, punto 2.3. Un'altra considerazione che porta la Corte a valutare come infondate le censure formulate nel ricorso governativo consiste nel rilievo che “la asserita portata estensiva e generalizzante del limite della necessità ed urgenza (legittimante, come detto, il prorogato esercizio dei poteri legislativi del Consiglio regionale) non può trarsi dalla portata precettiva della norma regolamentare (anch'essa richiamata dal ricorrente), giacché – se è vero che il comma 2 dell'art. 141 del citato Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale disciplina i termini di evidenziazione delle «situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alla cura della Regione» – ciò è riferito proprio (e solo) a quegli interventi residuali connotati dalla necessità ed urgenza”.

limiti imposti dall'art. 123 Cost. – elemento che la Corte rimarca particolarmente, richiamando quanto già affermato nella sent. n. 44 del 2015 – sembra elevare la normativa abruzzese a modello per la disciplina della *prorogatio* anche per le altre Regioni.

L'elemento più rilevante della decisione è però costituito, ovviamente, dall'affermazione secondo la quale nel periodo di *prorogatio* il Consiglio è abilitato ad adottare non solo leggi "necessarie ed urgenti", ma anche provvedimenti "meramente" obbligatori; novità particolarmente significativa, poiché in nessuna delle precedenti sentenze vi era mai stata una concreta enucleazione delle prerogative consiliari in *prorogatio*. La Consulta riconosce in tal modo l'esistenza di due diverse categorie di provvedimenti ammissibili: gli atti "necessari ed urgenti", da un lato, e gli atti "doverosi" dall'altro.

La decisione procede quindi ad un'attenta verifica delle ragioni che imponevano – o quantomeno consentivano – al Consiglio di legiferare nel caso di specie, rinvenendole all'esterno del testo: dalla lettura della relazione di accompagnamento al progetto di legge evince in particolare 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 (...). Sicché, è proprio in seguito alla citata sentenza che «si registra la necessità di procedere (...) all'approvazione di un nuovo provvedimento legislativo allo scopo di colmare il *vulnus* provocato dalla declaratoria di incostituzionalità". Conclude quindi rilevando che "le richiamate ragioni contenute nei lavori preparatori (...), lungi dal configurarsi come giustificazioni meramente pretestuose circa la sussistenza dei requisiti del legittimo esercizio del potere legislativo in tempo di *prorogatio* consentono di ricomprendere, quello impugnato, nel novero degli interventi che si rendano comunque dovuti in base a disposizioni costituzionali e/o legislative statali, e dunque consentiti dalla più volte richiamata norma statutaria"³³.

E' di tutta evidenza, quindi, come la "doverosità", in tale prospettiva, costituisca una ragione giustificatrice dell'intervento che prescinde da una valutazione sull'effettiva improcrastinabilità dell'intervento medesimo. Nelle argomentazioni della Corte non ha alcun rilievo il fatto che la sua precedente sentenza fosse stata resa alcuni mesi prima della scadenza della legislatura, di modo che il Consiglio avrebbe potuto colmare il vuoto legislativo ben prima di incorrere nelle limitazioni tipiche del periodo di *prorogatio*; né la Corte procede ad alcuna valutazione in merito all'effettiva sussistenza del danno che sarebbe stato causato da un provvedimento tardivo, adottato dal nuovo Consiglio: il "dovere" di provvedere giustifica in ogni caso la legge, anche in assenza di un termine o del pericolo di un pregiudizio concreto derivante dall'eventuale ritardo.

4.2. La sentenza n. 81 del 2015 e l'elaborazione del canone della "necessità e urgenza"

Le argomentazioni usate nella sentenza n. 64 del 2015 costituiscono un riscontro di legittimità eseguito alla stregua di "indici estrinseci" alla legge impugnata, che – come si è

³³ Considerato in diritto, punto 2.4.

accennato – ricorda molto da vicino il giudizio sulla legittimità della decretazione d’urgenza³⁴. E si configura al contempo un’inedita forma di giudizio sulla motivazione della legge, che rappresenta il coerente sviluppo di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 68 del 2010; questa infatti, come si ricorderà, ha introdotto per il Consiglio l’obbligo di selezionare le materie da regolare in periodo di *prorogatio* limitandole ad oggetti la cui disciplina sia oggettivamente necessaria ed urgente, ed evidenziando specifiche argomentazioni in tal senso nei lavori preparatori delle leggi eventualmente approvate.

La similitudine tra giudizio sulla “evidente” mancanza dei presupposti della decretazione d’urgenza e giudizio sull’ammissibilità delle leggi regionali in periodo di *prorogatio* si fa ben più evidente nella sentenza n. 81 del 2015, che offre alla Corte l’occasione per approfondire l’ipotesi della “necessità ed urgenza” di provvedere come presupposto per il ricorso allo strumento legislativo, dopo aver illustrato, nella sent. n. 64 del 2015, il diverso caso della “doverosità”.

La legge impugnata dal Governo in questo caso era la n. 25 del 28 aprile 2014, recante norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica.

Il primo dubbio che la Corte dissipa riguarda la necessità di un’esplicita motivazione del provvedimento, che non reca alcuna espressa dichiarazione sulle ragioni dell’intervento, a dispetto di quanto stabilito dal già menzionato art. 141 del regolamento interno del Consiglio regionale. La sentenza afferma senza incertezze che tale carenza non osta all’accertamento nel merito dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale e dalla norma statutaria, poiché “*l’urgenza e la necessità della legge deve in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impugnate*”; una clausola espressa che recasse la dichiarazione d’urgenza potrebbe in caso contrario trasformarsi “in una vera e propria formula sacramentale”³⁵. Così come nella sent. n. 128 del 2008 la Corte valutò l’insussistenza “per sé” dei requisiti di necessità ed urgenza in un articolo di un decreto-legge che disponeva l’espropriazione del Teatro Petruzzelli di Bari, rilevando al contempo l’impossibilità di ricondurre la stessa disposizione alle finalità di riequilibrio delle finanze pubbliche che era posta a fondamento del provvedimento d’urgenza, nell’odierna decisione la Corte prende in considerazione sia il contenuto precettivo della legge impugnata, sia elementi estrinseci alle norme – i lavori preparatori – giungendo alla conclusione dell’insussistenza dei presupposti che avrebbero legittimato l’intervento normativo. In merito ai contenuti della legge, la Corte sottolinea che essa detta norme finalizzate a favorire il risanamento finanziario delle «Aziende Territoriali per l’Edilizia Residenziale abruzzesi» (ATER) che si trovano in una condizione di «deficit strutturale», dichiarato dalla Giunta regionale sulla base di una procedura che tiene conto di alcuni parametri economici ³⁶.

³⁴ Nella vastissima letteratura in merito all’evoluzione del sindacato di costituzionalità sui decreti-legge cfr. almeno, per i profili di interesse per il presente scritto, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in www.federalismi.it. e A. RUGGERI, “*Evidente mancanza*” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁵ Considerato in diritto, punto 4.2, corsivi non testuali.

³⁶ Nel caso di accertamento di tale condizione, gli organi amministrativi delle ATER decadono, viene risolto anticipatamente il contratto di lavoro del direttore, ed è nominato un Commissario, cui è assegnato il compito di redigere un piano di riequilibrio finanziario ed economico; alle ATER è quindi consentito di destinare al risanamento dei bilanci i proventi derivanti della vendita di una serie di immobili.

L'esame dei lavori preparatori consente alla Corte di rilevare che la condizione di dissesto delle ATER non è affatto recente, ma al contrario gli Enti "versano da molto tempo in una situazione di grave difficoltà economica e finanziaria, a motivo della strutturale insufficienza dei proventi delle vendite e dei canoni di locazione degli alloggi a coprire i costi generali di gestione".

La dichiarazione di incostituzionalità può pertanto basarsi su di un semplice assunto: l'inerzia nel provvedere in passato non può trasformarsi in urgenza presente. Il requisito dell'urgenza e necessità, ad avviso della Corte, impone infatti che il provvedimento sia adottato nell'immediatezza del danno che intende evitare o a cui deve far fronte, poiché i limiti connaturati alla *prorogatio* "implicano non soltanto la gravità della situazione (...) ma anche la sua improcrastinabilità". Tali caratteristiche non sono rinvenibili nella legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014, poiché non è stata adottata "per la necessità di intervenire, con un provvedimento improcrastinabile, immediatamente dopo l'insorgenza di una grave situazione di difficoltà economica e finanziaria degli enti"; al contrario, la disciplina da essa recata incide "su situazioni già da tempo connotate da gravità, in presenza delle quali il Consiglio regionale, allorché era nella pienezza dei suoi poteri, non aveva ravvisato quell'urgenza e quella necessità di intervenire, che ravvisa invece dopo la scadenza della legislatura, quando si trova in regime di *prorogatio*"³⁷.

La posizione espressa dalla Corte nella sent. n. 64 trova conferma nella successiva sent. n. 158, che dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014; come si è già sottolineato, il provvedimento recava norme dal contenuto eterogeneo, riguardanti in particolare: la regolarizzazione di abusi edilizi, la gestione del servizio idrico integrato e l'estensione di incentivi agli enti locali che assumono alle proprie dipendenze personale delle disciolte comunità montane. Al fine di valutare la sussistenza dei presupposti che legittimavano l'intervento legislativo, la sentenza rileva, in primo luogo, che nonostante quanto previsto dal Regolamento interno, l'urgenza e la necessità non sono state espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate; chiarisce poi che "neppure è possibile trarre dal contenuto della legge o dai lavori preparatori elementi da cui desumere l'improcrastinabilità dell'iniziativa legislativa". Ad avviso della Corte, infatti, sicuramente non è urgente l'introduzione di una sanatoria urbanistica, provvedimento contingente ed eccezionale che, comprimendo valori costituzionali fondamentali come il paesaggio o la salute, "richiederebbe una delicata ponderazione dei contrapposti interessi che solo l'assemblea legislativa nel pieno della sua investitura politica può compiere"³⁸; non sono urgenti nemmeno le norme in tema di servizio idrico integrato, che attengono ad aspetti strutturali della sua organizzazione e non contengono misure in alcun modo dirette a fronteggiare situazioni di emergenza. Né infine è urgente l'erogazione di aiuti agli enti locali per la ricollocazione del personale delle disciolte comunità montane, che incide su un processo di riordino istituzionale già da tempo avviato.

5. I possibili contenuti della potestà statutaria in tema di prorogatio ed i nodi ancora da sciogliere

³⁷ Considerato in diritto, punto 4.4.

³⁸ Considerato in diritto, punto 5.3, anche per la precedente citazione.

Quali contenuti ha quindi la potestà degli Statuti di regolare la *prorogatio* e la prescadenza degli organi elettivi?

A questa domanda, che ci eravamo già posti, è possibile in conclusione cercare di dare una risposta, evidenziando però i numerosi dubbi che la giurisprudenza costituzionale non ha ancora fugato.

A parere di chi scrive, gli Statuti possono in primo luogo *evitare* la *prorogatio* del Consiglio, utilizzando uno degli strumenti indicati dalla Corte: prevedere l'elezione prescadenza, disporre lo scioglimento del Consiglio contestualmente all'indizione delle elezioni o introdurre un'altra "regolamentazione adeguata allo scopo"; in quest'ultimo caso potranno, ad esempio, assegnare all'Organo di garanzia statutaria (laddove previsto) il compito di attendere all'ordinaria amministrazione e all'adozione degli atti indifferibili ed urgenti in attesa del rinnovo del Consiglio.

Ritengo infatti che le decisioni della Corte non impongano agli Statuti regionali di limitare i poteri delle Assemblee legislative sia *prima* che *dopo* la scadenza della legislatura, poiché da esse emerge soltanto la necessità di garantire che nell'imminenza delle elezioni i Consigli si astengano dall'intraprendere iniziative che possono interferire con il corretto svolgimento delle elezioni stesse. Qualora la legge elettorale preveda che le elezioni si svolgano prima della scadenza del quinquennio, sarà necessaria una disciplina statutaria delle prerogative consiliari nel periodo di prescadenza; qualora si preveda un'elezione successiva alla scadenza del quinquennio, lo Statuto dovrà invece recare una puntuale regolazione della *prorogatio*. Diversamente opinando, si giungerebbe ad una limitazione dei poteri consiliari per un periodo eccessivamente lungo; ciò accadrebbe ad esempio se ai 45 giorni di limitazioni prescadenza si sommassero i 60 giorni successivi alla scadenza del quinquennio entro i quali la legislazione statale di principio prevede che i comizi elettorali debbano svolgersi³⁹.

Senonché, la lineare applicazione di questo schema logico è ostacolata da due fattori. In primo luogo, la rigidità con cui la Corte, nella sent. n. 196 del 2003, ha interpretato la separazione tra la competenza statutaria in materia di forma di governo e quella della legge regionale in materia elettorale si scontra con l'inconfutabile rilievo secondo il quale: "Nella regolamentazione della *prorogatio*, la linea di confine tra i due diversi piani rischia di divenire assai sfumata: la disciplina dei tempi del procedimento elettorale possono [recte: può] infatti rivelarsi decisivi [recte: decisiva] ai fini della complessiva conformazione della proroga di funzioni"⁴⁰.

³⁹ Anche in presenza di un'elezione prescadenza è comunque molto probabile che l'insediamento degli eletti avvenga dopo lo spirare della legislatura, con conseguente applicazione del regime di *prorogatio*. Come è stato giustamente osservato, infatti: "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", G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, § 4.

⁴⁰ G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della Giunta, prorogatio e forma di governo regionale* (20 gennaio 2010), in www.federalismi.it. L'Autore prosegue rilevando che "in riferimento al Parlamento, la previsione costituzionale della *prorogatio* – fino alla riunione delle nuove Camere (art. 61, co. 2) – è preceduta (art. 61, co. 1) da una precisa scansione temporale dei passaggi che portano all'insediamento dei nuovi organi, fissando per tale via, indirettamente, un limite alla durata dell'istituto: le elezioni si svolgono entro settanta giorni dalla scadenza della legislatura e la prima riunione delle nuove Camere deve avere luogo «non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni». Ne consegue che la *prorogatio* degli organi scaduti non potrebbe comunque superare, complessivamente, i novanta giorni".

In secondo luogo, e questo pare l'ostacolo più significativo, la data delle elezioni può, di fatto, non essere stabilita dalla Regione in coerenza con il proprio ordinamento interno, ma fissata in applicazione della disciplina del cd. *election day*, regola introdotta dall'art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, in forza del quale tutte le consultazioni elettorali – amministrative, regionali e nazionali – debbono svolgersi, compatibilmente con quanto previsto dagli ordinamenti dei rispettivi Enti, in un'unica data nell'arco dell'anno. Come ricordato nel primo paragrafo, la durata degli organi elettivi regionali è un principio fondamentale della materia elettorale ed è disciplinata dall'art. 5 della legge n. 165 del 2004, che nel testo originario si limitava a stabilire: “Gli organi elettivi delle Regioni durano in carica cinque anni (...). Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione”; a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) e dal d.l. n. 27 del 2015, convertito in legge 18 maggio 2015, n. 59, il testo della norma oggi vigente prosegue invece precisando: “e le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori”. Le modifiche sono state introdotte al fine di consentire che le elezioni regionali e le elezioni c.d. “amministrative” potessero tenersi congiuntamente il 31 maggio 2015, come chiaramente affermato in un comunicato del Governo del 12 marzo 2015, che ha “invitato” le Regioni “a voler indire i rinnovi dei Consigli regionali nella stessa data individuata per le elezioni amministrative”⁴¹. L'innovazione “spiazza” però le Regioni che hanno introdotto nel proprio ordinamento meccanismi di elezione precadenza, poiché non possono più rispettare le scansioni temporali del procedimento previste dalle rispettive leggi elettorali; alle limitazioni dei poteri nel periodo precedente alla conclusione della legislatura si sommano quelle derivanti dall'applicazione della *prorogatio* fino al completo rinnovo degli Organi, determinando per i Consigli un periodo di “poteri limitati” eccessivamente lungo, tale da incidere significativamente sulla loro effettiva capacità operativa⁴². Appare evidente, infatti, che se le elezioni si svolgono sessantasei giorni dopo la scadenza della legislatura (come previsto dalla norma appena menzionata), non vi è alcuna ragione per cui l'Organo legislativo debba andare incontro a limitazioni delle proprie prerogative anche prima di tale scadenza: la distanza con la data di rinnovo elettorale è infatti tale da scongiurare il pericolo di interventi fraudolentemente diretti ad intercettare la *captatio benevolentiae* degli elettori.

⁴¹ Le elezioni amministrative devono tenersi, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno; cfr. sul punto la nota *Indizione delle elezioni e termini di decorrenza della prorogatio, alla luce del decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27*, reperibile nel sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, www.parlamentiregionali.it. Nel comunicato del Governo è precisato inoltre che “La norma di flessibilizzazione [che consente di svolgere le elezioni nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori rispetto ai 60 giorni successivi alla scadenza del quinquennio] interviene considerato il fatto che le elezioni degli organi elettivi regionali si sono svolte domenica 28 marzo 2010 (con scadenza del mandato 27 marzo 2015), e che entro il 27 maggio 2015 non risulta possibile individuare una data idonea per la coincidenza del primo o secondo turno con Festività religiose cristiane o ebraiche (Pasqua, Pentecoste), con festività civili (Anniversario della Liberazione, Festa del Lavoro) o con altre ricorrenze rilevanti ai fini dell'affluenza al voto (Adunata annuale degli Alpini)”.

⁴² Anche M. MEZZANOTTE, *op. cit.*, § 6, sottolinea l'eccessiva durata del periodo di *prorogatio* conseguente all'applicazione della legislazione statale. F. CORVAJA, *op. cit.*, § 5, concorda sul punto, segnalando che “in caso di conclusione anticipata della legislatura, l'arco temporale di *prorogatio* può essere assai lungo, dal momento che le “finestre” elettorali previste dalla legislazione si aprono in periodi predeterminati”.

Desta quindi forti perplessità il fatto che – come si è illustrato all’inizio del presente scritto – nei casi risolti dalle sentenze in commento si fosse già applicata la regola dell’*election day*, senza che ciò abbia avuto alcun peso nelle valutazioni della Corte. Il Consiglio regionale abruzzese, infatti, era cessato dalle proprie funzioni per la scadenza naturale della legislatura il 14 dicembre 2013, ma la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni è avvenuta solo l’11 giugno 2014; il periodo di “poteri limitati” è durato quindi per quasi sei mesi, ma la Corte si è limitata a rammentarlo nelle sentenze n. 81 e n. 158, senza trarne alcuna conseguenza in merito alla sussistenza di ragioni giustificatrici degli interventi legislativi.

Vi è da chiedersi, quindi, se le recenti innovazioni alla legge n. 190 del 2014, che prevedono il rinnovo dei Consigli dopo lo spirare della legislatura, abbiano elevato la *prorogatio* a principio generale della materia elettorale, eliminando la possibilità per l’ordinamento regionale di introdurre e disciplinare meccanismi di elezione precadenza; verrebbe cioè vanificata la prerogativa, contemplata dalla sentenza n. 181 del 2014, di introdurre nell’ordinamento regionale una norma analoga a quella della legge n. 108 del 1968 o di definire “un’altra regolamentazione adeguata allo scopo”⁴³.

Non sembra questa l’interpretazione accolta dalle leggi di alcune Regioni, che hanno modificato la propria legislazione elettorale nell’imminenza del recente turno di rinnovo degli Organi. Le Regioni Marche, Puglia e Toscana, che prevedevano l’elezione precadenza sul modello della legge n. 108 del 1968, hanno infatti aggiunto a tale ipotesi la possibilità di procedere al rinnovo elettorale anche fino al sessantesimo (o sessantaseiesimo) giorno successivo alla scadenza della legislatura, adeguandosi in tal modo al nuovo testo della legge n. 190 del 2014⁴⁴. La durata della “finestra elettorale” diventa in questo modo molto ampia, ma la soluzione pare risolvere pragmaticamente il problema di conciliare le competenze regionali in materia elettorale con la potestà statale di fissare i principi fondamentali della materia, lasciando alle Regioni ampi margini di manovra nella scelta del momento in cui far scattare il regime di “poteri limitati”.

Resta fermo, in ogni caso, che gli Statuti, secondo quanto espressamente precisato nella sentenza n. 196 del 2003, debbono recare una distinta disciplina per l’ipotesi di annullamento giurisdizionale dell’elezione, che determina non la scadenza, scioglimento o rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti, ma il venir meno *ex tunc* dello stesso titolo di investitura dell’Organo elettivo.

5.1. “*Ordinaria amministrazione*” e prerogative regionali in periodo di prorogatio

Le sentenze nn. 64 e 81 del 2015 illustrano chiaramente quali contenuti debbono avere le disposizioni statutarie in tema di *prorogatio*: sul modello dell’art. 86 dello Statuto

⁴³ Accogliendo l’interpretazione indicata nel testo si imporrebbe una revisione di tutte le leggi elettorali regionali che dispongono l’elezione precadenza.

⁴⁴ Cfr. in particolare: la legge della Regione Marche n. 5 del 20 febbraio 2015 (Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 “Norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale”); la legge della Regione Puglia n. 14 del 7 aprile 2015 (Disposizioni urgenti in materia di sviluppo economico, lavoro, formazione professionale, politiche sociali, sanità, ambiente e disposizioni diverse); la legge della Regione Toscana n. 23 del 3 marzo 2015 (Disposizioni in materia di procedimento elettorale regionale. Modifiche alla l.r. 74/2004).

abruzzese, esse debbono identificare due distinti presupposti di legittimazione degli interventi legislativi, da individuare nei casi di “doverosità”, da un lato, e di “necessità ed urgenza” dall’altro. Dovranno poi imporre al legislatore regionale un’esplicita motivazione in merito alla ricorrenza di tali presupposti nel caso concreto, motivazione che non potrà però tradursi in una mera clausola di stile, ma dovrà trovare un esauriente sviluppo nella relazione di accompagnamento al progetto di legge o nei lavori consiliari. In ogni caso, l’urgenza dovrà essere desumibile oggettivamente anche dal testo delle disposizioni, che dovranno essere suscettibili di applicazione immediata ed essere chiaramente dirette ad evitare un pregiudizio imminente per la collettività.

Tuttavia, nonostante l’indubbia chiarezza, le menzionate decisioni costituzionali lasciano in ombra una questione di non poco conto, che in questa sede può essere soltanto accennata: come si coordinano le competenze consiliari per i casi di “doverosità” o “necessità e urgenza” con il tradizionale limite della “ordinaria amministrazione”? E’ noto che tale figura – che indica genericamente “quei poteri caratterizzanti la competenza di organi in fasi patologiche come il governo dimissionario o nel caso di supplenza o nel caso della *prorogatio*”⁴⁵ – è quanto mai eterogenea e labile, irriducibile ad un modello unitario, poiché riferita ad organi di diversa natura e con diverse attribuzioni; in altre parole, i casi in cui un organo, politico o amministrativo, è abilitato a compiere esclusivamente “atti di ordinaria amministrazione” sono troppi e troppo diversificati tra loro per potere inferire *quali* siano gli atti ammissibili in via generale. Di norma, comunque, si considerano atti di ordinaria amministrazione i provvedimenti che attengono al funzionamento delle strutture dipendenti dall’Amministrazione ed, in generale, al disbrigo degli affari correnti; si ritengono invece estranee a tale ambito tutte le iniziative che comportano l’esercizio di discrezionalità politica e che producono l’effetto di vincolare le possibilità di scelta dei futuri Organi regionali. Secondo l’opinione tradizionale, inoltre, gli organi costituzionali in regime di *prorogatio* “sono caratterizzati da una legittimazione parziale, temporanea, dei titolari ma suscettibile di espandersi col verificarsi di circostanze che rendano necessari o urgenti determinati poteri”⁴⁶.

Le sentenze del 2015 che si sono commentate, nella loro perentorietà, sembrano muoversi su di un piano molto diverso, non precisando alcunché in merito a tale controversa figura; la legittimazione delle Assemblee regionali sembrerebbe cioè limitata ai soli casi in cui ricorrano precisi presupposti giustificativi, e non estesa a tutti gli atti genericamente finalizzati a garantire la perdurante operatività dell’Ente. Tuttavia, il silenzio serbato sul punto dalla Consulta può essere spiegato ponendo mente al fatto che la nozione di “ordinaria amministrazione” è difficilmente utilizzabile per descrivere l’attività svolta da un organo legislativo, nonché al fatto che il giudizio di legittimità riguarda provvedimenti legislativi, ovvero atti politici per definizione estranei all’ambito “ordinario”. Non sarebbe difatti ragionevole ritenere che la Corte abbia voluto escludere per i Consigli la possibilità di adottare atti di gestione amministrativa, poiché ciò inciderebbe in modo inaccettabile sulla salvaguardia di quel principio di continuità che la stessa Corte ha posto a fondamento della propria giurisprudenza.

⁴⁵ A. A. ROMANO, voce *Ordinaria amministrazione (poteri di)* in “Enc. Giur. Treccani”, vol. XXII, § 1.1.

⁴⁶ *Ivi*, § 2.3.

In conclusione preme sottolineare che, anche in assenza di una disciplina statutaria conforme alla giurisprudenza costituzionale, i principi già fissati dalla Corte costituiscono un imprescindibile parametro di riferimento, che deve necessariamente limitare ed orientare la discrezionalità del legislatore regionale nel periodo di *prorogatio*, come conferma, del resto, la lettura della sentenza del Consiglio di Stato n. 180 del 2013 che si esaminerà nel paragrafo successivo. Gli Organi regionali, in particolare il Consiglio cui compete l'approvazione della legge, devono infatti sottoporsi ad un rigoroso *self-restraint*, limitando i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano "*indifferibili e urgenti*" al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario. Ciascun provvedimento dovrà essere sottoposto, prima dell'adozione, ad un esame volto a determinare se esso sia effettivamente idoneo a vincolare le scelte del futuro decisore pubblico e se sia realmente indifferibile od obbligatorio; gli esiti di tale esame dovranno poi essere resi pubblici. Viene in tal modo tracciato un confine forse labile, ma idoneo a precludere al legislatore regionale la facoltà di dettare disposizioni chiaramente elusive dei limiti immanenti all'istituto della *prorogatio*, ovvero disposizioni che, prefigurando un preciso orientamento politico, possono alterare il corretto svolgimento della competizione elettorale, dando vita ad ingiustificate disparità di trattamento tra gli elettori (la "*captatio benevolentiae nei confronti degli elettori*", per usare le parole della Corte costituzionale).

6. *Postilla: l'estensione all'Esecutivo regionale dei limiti "immanenti" della prorogatio*

La necessità di fissare un limite giuridico alle possibilità di intervento dell'Esecutivo regionale nel periodo di *prorogatio* – o di prescadenza – è resa evidente dall'analisi delle prassi effettivamente instauratesi nei casi di scadenza anticipata delle legislature regionali, che registrano un uso anomalo – sia per il numero che per le materie trattate – delle deliberazioni di Giunta e dei decreti presidenziali, anche in presenza di un esercizio costituzionalmente corretto della potestà legislativa⁴⁷.

La giurisprudenza costituzionale che si è esaminata non chiarisce però se sia possibile estendere i principi in essa enunciati agli altri organi regionali, *in primis* al Presidente della Giunta. Alcune locuzioni sembrerebbero infatti esprimere senza incertezza regole di portata universale, valedoli per tutti gli organi di governo della Regione; ma la Corte ne smorza poi la generalità, declinandole secondo le prerogative e le competenze tipiche del Consiglio regionale. La domanda che ci si pone, pertanto, è la seguente: potrebbe considerarsi legittima una disciplina statutaria che consentisse al Presidente della Giunta di rimanere in carica nella pienezza dei poteri anche dopo lo scioglimento del Consiglio?

La risposta a tale quesito appare negativa, per una ragione fondamentale: perché non può sostenersi che l'autonoma legittimazione popolare del Presidente della Giunta e la connessa mancanza di un autentico rapporto fiduciario con il Consiglio varrebbe a sottrarre il Presidente dall'applicazione di un principio formulato – in ipotesi – per il solo

⁴⁷ Cfr. sul punto D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in "Istituzioni del federalismo", n. 2/2013, p. 518.

organo assembleare⁴⁸. Nella sentenza n. 2 del 2004 (in coerenza con la precedente sentenza n. 304 del 2002) la Corte ha infatti chiarito come nella valutazione del legislatore costituzionale del 1999 “l’elezione del Presidente della Giunta [sia] assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall’eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto”; ma se il Presidente della Giunta – eletto contemporaneamente al Consiglio – è, al pari di questo, organo dotato di “autonoma legittimazione popolare”, anche ad esso dovrà applicarsi la regola del bilanciamento fra principio di rappresentatività e principio di continuità funzionale, che trova espressione nella limitazione dell’attività agli atti “*necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili*” (limitazione che lo stesso Giudice costituzionale, come si è visto, definisce “*immanente*” e “*connaturale*” all’istituto della *prorogatio*).

Anche la giurisprudenza amministrativa sembra orientarsi nel senso appena descritto, come dimostra la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 180 del 15 gennaio 2013⁴⁹, che ha travolto gli atti di nomina dei Presidenti degli Enti Parco della Regione Campania adottati dalla Giunta regionale il 19 febbraio 2010, a poco più di un mese dalle consultazioni elettorali, tenutesi il 28 e 29 marzo dello stesso anno. Mentre la sentenza di primo grado aveva confermato la validità dei provvedimenti ritenendo che l’articolo 28 dello Statuto regionale, che dispone la proroga del Consiglio regionale uscente fino al completamento delle operazioni di proclamazione dei nuovi Consiglieri, “di per sé non autorizza la conclusione che la Giunta disponga di poteri limitati in prossimità della scadenza naturale del suo mandato”, il Consiglio di Stato ha proceduto ad un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione statutaria, alla luce di quanto affermato nella sentenza n. 68 del 2010, che ha ritenuto espressione di principi generali, riferibili a tutte le ipotesi di scadenza della legislatura. La conclusione cui il giudice perviene è che “nell’ambito del regime di *prorogatio* degli Organi di Governo della Regione (Consiglio ed Esecutivo), pur non risultando alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale medesimi nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, si deve interpretare la relativa normativa 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 i poteri degli organi regionali, giacché l’esistenza di questi limiti è immanente all’istituto della stessa *prorogatio*”.

Si deve però sottolineare che rispetto alle Giunte ed ai Presidenti, ancor più che rispetto ai Consigli regionali, sarà determinante stabilire se la limitazione delle prerogative all’adozione degli “*atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili*”

⁴⁸ Ai fini che ci occupano, sembra invece irrilevante interrogarsi sulla possibile qualificazione in senso presidenziale della forma di governo regionale delineata dalla Costituzione ed accolta dagli Statuti regionali. A tal proposito, si può ricordare soltanto che secondo l’opinione prevalente, il potere del Consiglio di votare la sfiducia nei confronti del Presidente, nonché l’assenza di un organo esecutivo collegiale (la Giunta), impediscono di ricondurre la disciplina costituzionale alla forma di governo presidenziale; cfr. sul punto S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 78. La forma di governo regionale, ad avviso della dottrina, non può essere ricondotta nemmeno a quella di tipo semi-presidenziale, per la mancanza di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio e per le conseguenze prodotte dalla votazione della mozione di sfiducia: lo scioglimento dell’organo assembleare e non le sole dimissioni dell’esecutivo; cfr. sul punto P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, p. 49.

⁴⁹ Cfr. le considerazioni svolte sulla sentenza da V. MERENDINO, *Sui limiti ai poteri degli organi di governo regionali in regime di prorogatio*, in www.ildirittoamministrativo.it.

comprenda anche i provvedimenti di “ordinaria amministrazione” o se invece stia ad indicare che soltanto in presenza dei presupposti di “urgenza”, “doverosità” o “indifferibilità” è legittimo l’intervento dell’Esecutivo con l’adozione di un atto che può essere di ordinaria o straordinaria amministrazione; è del tutto evidente infatti come le esigenze di salvaguardia della continuità dell’azione amministrativa si pongano con maggiore intensità per i titolari dell’Organo esecutivo.

La sentenza del Consiglio di Stato sembra proporre al proposito un’utile linea di mediazione, stabilendo che “per individuare i poteri esercitabili dall’organo in scadenza, non può che farsi riferimento (...) alla nota dicotomia tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione (oltre che tra atti connotati da indifferibilità ed urgenza ed atti che non lo sono)”; ancora più chiaramente la decisione afferma che “la possibilità di proroga (...) è caratterizzata da alcuni elementi ineludibili, per essere conforme a Costituzione, quali l’adottabilità dei soli atti indifferibili ed urgenti e degli atti di ordinaria amministrazione”⁵⁰. Si identificano in tal modo gli atti di “ordinaria amministrazione” con gli “atti dovuti” menzionati dalla sentenza n. 68 del 2010, e si consente, in presenza dei requisiti della “urgenza” e della “indifferibilità”, l’adozione anche di atti di straordinaria amministrazione. La soluzione, forse non del tutto corretta sul piano dogmatico, sembra comunque risolvere pragmaticamente il problema della definizione delle prerogative degli Esecutivi regionali nel periodo di *prorogatio*, giungendo ad una ricostruzione complessiva che conferma, nella sostanza, quanto si era affermato nel precedente paragrafo, ovvero che le limitazioni sancite dalla giurisprudenza costituzionale debbono essere intese come riferite agli atti che esorbitano dalla “ordinaria amministrazione”.

Un’ultima notazione, in chiusura. La decisione del Consiglio di Stato riproduce in realtà l’assetto definito dal decreto-legge n. 293 del 1994, che reca la “Disciplina della proroga degli organi amministrativi”; il provvedimento diede attuazione ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sent. n. 208 del 1992, stabilendo che: a) gli organi amministrativi non ricostituiti entro il termine di durata per ciascuno di essi previsto sono prorogati per non più di 45 giorni, decorrenti dal giorno di scadenza del termine medesimo; b) “nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità”. Correttamente l’art. 1 del decreto esclude dall’ambito di applicazione del provvedimento “gli organi rappresentativi delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane e gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale”; come si è visto, infatti, tale precisazione era dovuta alla configurazione fornita dalla Corte all’istituto della *prorogatio* tra regola (divieto di proroga dei poteri) ed eccezioni (non applicazione del divieto per gli organi di governo degli enti locali e per gli organi di rilievo costituzionale).

L’applicazione che il Giudice amministrativo ha fatto della giurisprudenza costituzionale analizzata nelle pagine precedenti dimostrerebbe però che i limiti posti dal provvedimento normativo all’attività degli organi amministrativi in *prorogatio* corrispondono esattamente ai

⁵⁰ Il provvedimento contestato è considerato illegittimo proprio in quanto: “la nomina degli organi di vertice degli organismi regionali costituisce indubbiamente atto di straordinaria amministrazione, poiché il potere di nomina dei soggetti preposti ai più alti livelli di responsabilità nell’ambito degli apparati tecnico-burocratici pubblici (...) si configura alla stregua di attività riconducibile nell’alveo della cd. alta amministrazione”.

termini del bilanciamento fra il principio di rappresentatività e il principio di continuità funzionale elaborati dalla Corte. Se così fosse, le norme del decreto-legge andrebbero incontro ad un destino davvero strano: giuridicamente inapplicabili agli organi di governo degli enti territoriali finirebbero in realtà per “incarnare” un limite giuridicamente vincolante all’autonomia organizzativa degli enti stessi.

** Regione Emilia-Romagna. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano l’Ente di appartenenza.