

I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*

di Ugo Adamo **
(12 dicembre 2016)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il *fatto* da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria. – 3. La giurisprudenza costituzionale sui limiti immanenti della *prorogatio* di poteri dei Consigli regionali. – 4. La sentenza n. 243 del 2016 e la dichiarazione di incostituzionalità di una parte della legge elettorale calabrese.

1. Premessa.

Diverse sono state le declaratorie di accoglimento di questioni di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte allorché è stata chiamata a sindacare la costituzionalità o meno di leggi regionali approvate successivamente allo scioglimento (naturale¹ o preventivo)² di un Consiglio regionale ma prima della entrata in carica del nuovo organo eletto, quando, *id est*, l'organo legislativo sciolto si trovava ancora in regime di *prorogatio*³.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Come è noto, per la durata degli organi elettivi l'art. 122, primo comma, Cost. prevede che sia una "legge della Repubblica" a stabilire – oltre che i principi fondamentali in materia elettorale – "anche la durata degli organi elettivi" (Corte cost., sent. n. 2/2004). Sia la legislazione statale precedente la riforma costituzionale del 1999 (art. 3 della l. n. 108 del 1968 – *Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale* – poi modificata e integrata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 – *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario* –) sia quella successiva (art. 5 della l. n. 165 del 2004) prescrivono in cinque gli anni per il mandato dei Consigli regionali, decorrenti dalla data della rispettiva elezione: "[g]li organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni, fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione 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".

2 Ed infatti, prima della scadenza o scioglimento o dimissioni l'istituto non opera: "[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*", così Corte cost., sentt. nn. 181/2014 (punto 2.1 del *Considerato in diritto*) e 55/2015 (punto 4.1 del *Considerato in diritto*). Non rientra in tali ipotesi quella dello scioglimento sanzionatorio *ex art.* 126, primo comma Cost. ("[c]on decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori") e ciò perché non si può certo "supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale", così Corte cost., sent. n. 196/2003, punto 12 del *Considerato in diritto*. Cfr., almeno, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 45.

3 La *prorogatio* è un istituto che "serve ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni [...] in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri"; questa la celebre definizione data dall'on. Tosato durante i lavori dell'Assemblea costituente e che è riportata in G. D'ORAZIO, *Prorogatio (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 428. Secondo Corte cost., sent. n. 208/1992, punto 4.2 del *Considerato in diritto*, in generale, l'istituto della *prorogatio* riguarda "coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici e che rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori". Si v., anche, Corte cost., sent. n. 181/2014, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

La Corte – che in tali giudizi prende in considerazione, come fonte interposta, lo statuto regionale⁴ che disciplina, per l'appunto, la *prorogatio*⁵ – ha avuto modo di affermare con estrema chiarezza che l'istituto in questione “non può che essere interpretato 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”⁶.

Partendo da questa massima giurisprudenziale, con ordinanza di rimessione n. 149 del 20 marzo 2015, il TAR Calabria, Sez. I, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale calabrese, o meglio sulla l. reg. 12 settembre 2014 di modifica della l. reg. 7 febbraio 2005 n. 1⁷, in quanto approvata sì dal Consiglio regionale, ma in una fase successiva alle dimissioni del Presidente della Giunta regionale senza la sussistenza dei necessari presupposti per il legittimo esercizio di tale potere. L'organo legislativo regionale, infatti, seppur sciolto (*aut simul stabunt aut simul cadent ex art. 126, terzo comma, Cost.*)⁸ continuava ad esercitare piena potestà legislativa e decideva per l'abrogazione di un disposto della propria legge elettorale.

Prima di soffermarsi sulla decisione della Corte da ultimo depositata, appare quanto meno opportuno ricostruire l'ordinanza di rimessione del giudice

4 Non rientra nella materia statutaria né in quella legislativa regionale, bensì in quella legislativa statale, l'ipotesi dell'annullamento giurisdizionale della elezione: in questo caso non si verificano né la scadenza né lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno retroattivamente (*ex tunc*) dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo e tale materia rientra nella competenza esclusiva statale *ex* dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione (“giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”).

5 Stante il novellato parametro costituzionale (si v. *retro* nota 1), la Corte, anche e soprattutto alla luce dell'art. 123 Cost. che statuarizza la materia della forma di governo, oltre ai principi di organizzazione e di funzionamento, ha chiaramente chiarito che “spetta ora ai nuovi statuti [...] determinare, in armonia con la Costituzione, la forma di governo delle Regioni [...e che] la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, *sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione*, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari [...] 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 infatti sulla durata del mandato elettivo [e per questo non è materia statale], 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 ovvio, peraltro, che gli statuti, nel disciplinare la materia, dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (cfr. sentenza n. 304 del 2002)”, così Corte cost., sent. n. 196/2003, punto 16 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti. In dottrina, per tutti, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1269-1279.

6 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*, corsivi nostri.

7 Con una maggiore specificazione, oggetto di giudizio è l'art. 1, primo comma, lett. a), della l. reg. Calabria 12 settembre 2014, modificativo dell'art. 1, secondo comma, secondo periodo, della l. reg. della l. reg. Calabria del 7 febbraio 2005.

8 Si v., altresì, gli artt. 17 e 33 dello statuto della Regione Calabria.

amministrativo, per poi cercare di sistematizzare la giurisprudenza costituzionale prodotta sul punto e poter, infine, giudicare se, con la sentenza commentata, la Corte costituzionale si sia mossa o meno nel rispetto dei suoi precedenti, tenendo conto, anche, della particolarità della legge della cui conformità a Costituzione si è dubitato in relazione al suo procedimento di riforma.

2. *Il fatto da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria.*

L'importanza del *thema decidendum* sta senz'altro nell'oggetto del giudizio, vale a dire in un aspetto della legge elettorale calabrese. Si tratta di oggetto di particolare attenzione, soprattutto per il suo essere materia costituzionale e, quindi, per la 'delicatezza' che tale tema riveste per l'esercizio dei correlati diritti fondamentali e per le conseguenze della declaratoria di incostituzionalità sull'organo eletto già costituitosi con la legge dichiarata nel frattempo illegittima.

A ben vedere, al di là dello stretto giudizio di costituzionalità, ma senza prescindere del tutto da esso, da sempre si dibatte circa il momento più opportuno per modificare la legge elettorale. Riguardo alla valutazione del mero profilo temporale, si può rilevare la legittimità o meno dell'intervento secondo una duplice ipotesi interpretativa a seconda che la modifica si verifichi prima o dopo la tornata elettorale. La prima argomentazione può essere così descritta: "gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificate nell'anno che precede l'elezione"⁹ e ciò al fine di non cambiare le regole in prossimità del voto¹⁰ e per non consentire

9 Punto 2 del *Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida e rapporto esplicativo* adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della sua 52^a sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002). Si può ricordare anche il Protocollo addizionale n. 1 alla *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, il cui art. 3 *Diritto a libere elezioni* sancisce che "[l]e Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo". La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, con la decisione del 6 novembre 2012, Causa 30386/05 *Ekoglasnost c. Bulgaria*, ha ritenuto illegittime le modifiche normative della legislazione elettorale intervenute a ridosso o alla vigilia dello scrutinio (in special modo §§ 69-72). Chiaramente, le indicazioni riportate nella nota si riferiscono al fatto che le "modifiche della normativa elettorale nei dodici mesi precedenti le elezioni si pongono in contrasto con i valori convenzionali solo se esse comprimono il diritto di elettorato senza adeguata ragione, come avviene nel caso in cui la modifica non risponde ad alcun interesse generale o peggio risulta ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni", così per come puntualizzato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sent. n. 76/2015.

10 Per non incorrere, d'altra parte, nella violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni) della Convenzione EDU, si v. la decisione del 6 novembre 2012 della IV Sez. Della Corte EDU, ricorso 30386/05, causa *Ekoglasnost c. Bulgaria* e quella dell'8 luglio 2008, ricorso 9103/08, causa *Partito laburista*

alle forze politiche (di maggioranza) di 'adeguare a proprio vantaggio' il sistema elettorale. Secondo un'altra ipotesi interpretativa, invece, meglio sarebbe non modificare 'subito dopo' il voto le regole elettorali con le quali la maggioranza è diventata tale, perché tale modo di procedere delegittimerebbe chi è stato eletto con una legge non più in vigore.

Se, poi, la modifica avviene proprio a ridosso delle elezioni, non può che palesarsi una non secondaria tensione politica. Ed in effetti – nel caso 'Calabria' – molto meno di un anno è trascorso tra l'approvazione della modifica della legge elettorale calabrese e l'espletamento del voto popolare, dal momento che solo pochi mesi hanno separato l'approvazione della legge regionale, che è del 12 settembre 2014, e le consultazioni elettorali svoltesi in data 23 novembre 2014.

Ma veniamo, quindi, al fatto. A seguito di condanna penale, l'allora Presidente della Giunta della Regione Calabria ha rassegnato il 29 aprile 2014 le proprie dimissioni, dandone comunicazione solo il 3 giugno 2014¹¹, e, quindi, a norma del primo richiamato disposto costituzionale art. 126, terzo comma, Cost., il Consiglio, ricevuta la comunicazione, si è nello stesso giorno automaticamente sciolto *de iure* dando inizio al regime di *prorogatio* con conseguente limitazione delle proprie funzioni agli atti necessari ed urgenti.

A ben vedere, però, l'articolo 18, secondo comma, dello statuto della Regione Calabria¹², approvato con la legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, prevede, al suo secondo comma, che, in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, "[f]ino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio".

Questa previsione nulla dice circa il tipo di poteri che il Consiglio potrebbe esercitare una volta scaduto¹³. Dal silenzio dello statuto si potrebbero ricavare almeno due (difformi) ipotesi interpretative: la prima (poteri prorogati in *reductio potestatis*) spingerebbe verso una implicita volontà di limitare l'esercizio delle funzioni dell'organo eletto ai soli atti indifferibili ed urgenti, essendo tali limiti

georgiano c. Georgia.

¹¹ Molto oltre, quindi, rispetto ai 10 giorni stabiliti dall'art. 60, secondo comma, del *Regolamento interno del Consiglio regionale*.

¹² Lo statuto calabrese qualche mese prima dell'entrata in vigore della modifica della legge elettorale aveva conosciuto una modifica (*Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria 3 giugno 2014, n. 393, art. 2, primo comma, lett. c*). Su tale riforma – a seguito del ricorso depositato dal Governo ed iscritto al registro ricorsi n. 54 del 2014 – la Corte ha pronunciato l'ord. n. 238/2016 dichiarando l'estinzione del processo per rinuncia delle parti.

¹³ Non prevede alcuni limiti di contenuto neanche il *Regolamento interno del Consiglio regionale* (deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005).

immanenti alla logica dell'istituto della *prorogatio*; la seconda (poteri prorogati in *plenitudo potestatis*), invece, rileverebbe che tali presupposti (formalmente) non sussistono e che, quindi, la 'chiara' lettera dello statuto regionale, nel non recare (*rectius* nel non aver voluto prevedere) alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio in *prorogatio*, consente che tale organo regionale eserciti le proprie funzioni senza limitazione materiale alcuna fino all'atto di proclamazione dei nuovi eletti¹⁴.

Che ormai sia giurisprudenzialmente assodata la prima delle due ipotesi interpretative non v'è dubbio, ma ritorniamo al fatto *de qua*, per rinviare al paragrafo successivo ulteriori riflessioni sull'*immanenza* dei limiti presenti nell'istituto della *prorogatio*.

La Regione Calabria, con la legge n. 19 dell'11 settembre 2014, art. 1, primo comma, lett. a)¹⁵, ha proceduto alla soppressione del secondo periodo del secondo comma della legge regionale 7 febbraio 2005, n.1 (*Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale*) che faceva salva l'applicazione dell'articolo 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Stante la novella, quindi, nella fase subito successiva alla proclamazione del Presidente della Giunta Regionale, l'Ufficio centrale elettorale non ha proclamato eletta alla carica di consigliere regionale la ricorrente nel processo principale (costituitasi poi parte nel processo costituzionale), sebbene questa rivestisse la qualità di candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale e fosse risultata come miglior perdente a quella carica di governo.

Ciò che si contesta, quindi, è l'adozione, da parte di un'Assemblea legislativa in regime di *prorogatio*, di norme soppresorie di precedente norma regionale che, facendo salva l'applicazione dell'art. 5, primo comma, secondo periodo, della legge costituzionale n. 1/1999, prevedeva la nomina a consigliere regionale del candidato alla carica di Presidenza della Giunta regionale che avesse conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

14 Semmai, una *deminutio* dei poteri si dovrebbe avere solo "nell'intervallo di tempo che separa la proclamazione degli eletti dalla prima seduta del Consiglio", così E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, 797.

15 L'impugnato articolo 1 (*Modifiche all'articolo 1, l. r. 1/2005*), primo comma, lett. a), della legge regionale calabrese 12 settembre 2014 n. 19, così dispone: "il secondo periodo del comma 2 è soppresso".

Rispetto a quanto si è anticipato – e per quanto si vedrà più avanti – bisognerà cercare di comprendere se tale soppressione fosse imposta o meno dalla necessità ed inderogabilità da parte del Consiglio regionale di adeguarsi ai rilievi formulati dal Governo con l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale (deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014) proposta avverso le modifiche apportate dalla legge regionale 6 giugno 2014, n. 8, al sistema elettorale calabrese.

La riforma della legge elettorale calabrese successiva all'impugnativa del Governo comportò, a sua volta, l'estinzione del giudizio costituzionale¹⁶.

3. *La giurisprudenza costituzionale sui limiti immanenti della prorogatio di poteri dei Consigli regionali.*

Il Giudice delle leggi – si diceva – ha già più volte dichiarato incostituzionale intere leggi non tanto per vizi sostanziali, quanto piuttosto perché dettate dal Consiglio in regime di *prorogatio*, e lo ha fatto utilizzando lo statuto regionale di volta in volta competente e, quindi, per violazione indiretta dell'art. 123 Cost. Quello che qui interessa porre in evidenza è l'attribuzione della concreta interpretazione data dalla Corte costituzionale alle norme statutarie giunte alla sua attenzione. La prima

¹⁶ Ed infatti, il legislatore calabrese aveva già proceduto a novellare la legge elettorale attraverso la pubblicazione della l. reg. 6 giugno 2014, n. 8, prontamente impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale in via principale. Nelle more del giudizio, è entrata in vigore la l. reg. 12 settembre 2014, n. 19, che ha novellato numerose disposizioni della legge elettorale regionale (fra cui il secondo comma che qui ora a noi interessa), comprese quelle censurate, con il dichiarato fine di “dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali”. La Corte, quindi, si è trovata, prima, a dichiarare il non luogo a provvedere in ordine all'istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impuginate, atteso che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva rinunciato a tale istanza (Corte cost., ord. n. 233/2014), e, poi, visto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa – rilevato il venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso – ha deciso per l'estinzione del processo (Corte cost., ord. n. 285/2014, che dichiara estinto il processo in riferimento all'art. 1, primo comma, lett. e), e all'art. 4, primo comma, lett. e)).

decisione¹⁷ da richiamare è sicuramente quella del 2010¹⁸ avente a giudizio la legge elettorale della Regione Abruzzo. Similmente a quanto vedremo per il caso ‘Calabria’ che ci interesserà più avanti, le dimissioni del Presidente della Giunta abruzzese hanno comportato lo scioglimento del Consiglio regionale, che comunque ha continuato ad esercitare la propria potestà legislativa senza nessun limite e questo perché – almeno a dire della difesa della Regione costituitasi in giudizio – lo statuto non imponeva alcun limite di oggetto alla *prorogatio*. Per la Corte, invece, “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

17 Ma che si muove in un solco già tracciato nel corso degli anni dalla medesima Corte, così come sottolineato in dottrina, tra gli altri, da D. BALDAZZI, *L’annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 (24 marzo 2010). Ed infatti, nella sentenza n. 515 del 1995, la Corte ha affermato che “i Consigli, abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al quarantaseiesimo giorno antecedente quello fissato per le elezioni, dispongono, comunque, dopo tale data e fino alla loro cessazione [prescadenza], di *poteri attenuati*, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga a quella degli organi legislativi in *prorogatio*”, punto 3 del *Considerato in diritto*. La Corte, quindi, rispetto all’attenuazione dei poteri (limitati agli atti indifferibili ed urgenti) non traccia differenza alcuna tra gli istituti della prescadenza e della *prorogatio*, leggendo l’art. 3, secondo comma, della l. n. 108 del 1968 secondo cui i Consigli regionali “esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione, che potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del periodo di cui al primo comma esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione, che potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del periodo di cui al primo comma”, non può essere interpretato in modo tale da escludere l’esercizio di qualsiasi potere, dovendosi respingere, per questo, l’ipotesi ricostruttiva per cui il depotenziamento possa spingersi fino a comportare una paralisi dell’organo in scadenza. Con la sent. n. 181/2014, la Corte ha categoricamente affermato la distinzione tra *proroga* (per stato di guerra e con riserva di legge) e *prorogatio*. In dottrina, su tale pronuncia, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Le Regioni*, 5-6/2014, 1212 ss.; 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*, 3/2014, 646 ss.

18 Corte cost., sent. n. 68/2010. In dottrina si v. D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010 791 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, cit., 794 ss.; 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*; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e limiti immanenti*, in *Le Regioni*, 6/2010, 199 ss. Nella sent. n. 68/2010 si richiamano le note sentenze Corte cost., sentt. nn. 468/1991 (in regime di *prorogatio* i Consigli regionali “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza”, punto 4 del *Considerato in diritto*) (R. ORRÙ, *Questioni intorno al «repêchage» delle delibere legislative regionali rinviata e non riapprovate prima del termine della legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2298-2316.; N. ZANON, *Consiglio «nuovo» fa «nuova» la legge? Intorno alla discontinuità dei Consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, sez. I, 617-626; A.A. ROMANO, *Continuità del Consiglio regionale e rinvio statale delle leggi nel quadro dei nuovi orientamenti della Corte in materia di prorogatio*, R.G. RODIO, *Legge “nuova” e assemblea “nuova” nel rinvio governativo della legge regionale: i più recenti orientamenti della Corte*, entrambi in *Le Regioni*, 5/1992, 1360-1367, 1369-1378) e 515/1995 (E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 2683-2696; G. FALCON, *Uno pseudo-rinvio di una vera legge regionale*, in *Le Regioni*, 3/1996, 537-541). Si v., anche, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 4.

principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni”¹⁹. Vale a dire che se l’istituto della *prorogatio* è servente il bilanciamento fra i due principi testé richiamati, una sua disciplina esente da limiti ricadenti sulla potestà legislativa del Consiglio (semplicemente) non è possibile²⁰. Da tale premessa discende – per come si sta per dire – che “gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell’istituto”²¹.

La Corte, in questa (risalente) decisione, ha affermato la presenza di limiti *immanenti*²² della *prorogatio* cercando di dimostrarne la veridicità attraverso due argomentazioni principali²³. Per la Corte, la disposizione statutaria sulla *prorogatio* dei poteri del Consiglio 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”²⁴, e questo, innanzitutto, perché vi è un parallelismo (almeno funzionalmente parlando)²⁵ fra Consiglio regionale e Parlamento²⁶ nazionale²⁷. Pertanto, rifacendosi a quanto accade nel funzionamento

19 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, corsivi nostri.

20 Le diverse discipline statutarie sono state costruite in modello da D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l’armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, 3 s.; F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio*, cit., 1219; G. FERRAIUOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 20 gennaio 2010, 6 ss.; Id., *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali*, cit., 1313 ss.

21 Corte cost., sent. n. 44/2015, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

22 Di limiti “intrinseci” ha parlato autorevole dottrina: L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, 65.

23 Che, a dir il vero, hanno generato più di un dubbio nella dottrina. V. *retro* nota 18.

24 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*, corsivi nostri.

25 Ad esempio, più volte la Corte ha rimarcato la ‘distanza’, anche nominalistica, tra organi della Regione e organi dello Stato. V., ad esempio, le note sentt. nn. 106 (“il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all’interno di ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l’organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*”, punto 4 del *Considerato in diritto*) e 306 del 2002 (il *nomen* consigliere, imposto dalla Costituzione (artt. 122, primo e quarto comma) [...] non è modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone”, punto 5 del *Considerato in diritto*), ma anche la più recente sent. n. 365/2007 (“la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali”, punto 6 del *Considerato in diritto*) e 496/2000 (sulla non frazionabilità del ‘popolo’, che dà forma all’unità politica della Nazione).

26 In dottrina, per tutti, cfr. P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all’esercizio della funzione legislativa*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, 467 ss.

27 Nella decisione traspare una sorta di parallelismo (ancora più ardito stante le differenze tra gli enti, su tutte la possibilità o meno di esercitare potestà legislativa) anche con gli EELL quando si fa riferimento

dell'organo costituzionale nazionale²⁸, si giunge – attraverso una ricostruzione costituzionalmente tipizzata dell'istituto²⁹ – alla conclusione che “l'esistenza di questi limiti è [...] *immanente* all'istituto della stessa *prorogatio* a livello *nazionale*, come confermato dalla costante *prassi* parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost. A livello nazionale resta nettissima la diversità fra la *prorogatio* ed il caso eccezionale della *proroga* dei poteri parlamentari, previsto dal secondo comma dell'art. 60 Cost. per il solo periodo bellico”³⁰.

Inoltre, procedendo con argomentazioni ‘poco certe’, perché eccessivamente vaghe e onnicomprensive anziché di stretto diritto³¹, il Giudice delle leggi afferma che “nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve *limitarsi* ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque *astenersi*, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori”³².

all'art. 38, quinto comma, del TUEL, per il quale “[i] consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti *urgenti* e *improrogabili*”. Si v. anche l'identico contenuto presente nel d.lgs. 276/2000 riportato nell'art. 31, terzo comma, della l. n. 142/1990: “[i] consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti ed improrogabili”.

28 Nella sentenza n. 68/2010 v'è anche un vago rinvio alla disciplina presente in alcune disposizioni statutarie: “(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)”, punto 4.2 del *Considerato in diritto*,

29 F. CORVAJA, *Le regioni a statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, in AA.VV., *Diritto regionale*, a cura di R. Bin-G. Falcon, Bologna, 2012, 175.

30 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*, corsivi nostri. A ben vedere, però, l'art. 61, primo comma, Cost., nulla dice in concreto sul *quantum* dei poteri esercitabili ed anche la *prassi* non è del tutto univoca. Si v., almeno, P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, cit., 513; D. PICCIONE, *I «limiti immanenti»*, cit., 792; D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali*, cit., 2; A. PISANESCHI, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio fra poteri*, Torino, 1993, 89 ss.; F.S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997, 132 ss.; S. TRAVERSA, *Artt. 60-61*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2002, 217 ss.; M. MAGRINI, *Art. 61 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 576-578; A. SPERTI, *Commento all'art. 61 Cost. della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, 1194-1196.

31 D. PICCIONE, *I «limiti immanenti»*, cit., 792.

32 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*, corsivi nostri. La *captatio benevolentiae* dovrebbe valere anche nel periodo di prescadenza, vale a dire in quel frangente di tempo a partire dall'indizione delle elezioni fino allo svolgimento delle stesse, vale a dire quando il mandato del Consiglio non è ancora formalmente terminato. Ciò, però, non è previsto, diversamente da quanto avviene per il Parlamento, che, contestualmente all'atto di indizione delle elezioni, viene sciolto, determinando, in tal modo, l'applicazione del regime di *prorogatio*. Non del tutto similmente, almeno per ora, Corte cost., sent. n. 181/2014, punto 2.1 del *Considerato in diritto*, per cui tale disciplina di principio, se non è prevista nello statuto (che dovrebbe fissare il *dies a quo* di una *deminutio potestatis*), non trova applicazione, in quanto non costituisce un vincolo di armonizzazione (auto-applicativo) ex art. 123 Cost., oltre al fatto che il limite del principio della rappresentanza dell'organo in scadenza può essere attuato attraverso plurime modalità che sono rimesse alla discrezionalità del

Se questa è l'interpretazione da dare all'istituto della *prorogatio* e se si ha a mente che esso è coperto da riserva (relativa) statutaria che deve disciplinarsi, secondo quanto prescritto dall'art. 123 Cost., "in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione", l'istituto della *prorogatio* (regionale) deve essere interpretato – per essere in armonia con la Costituzione³³ – nell'ambito dei suoi limiti connaturali³⁴.

La *ratio* della necessità dell'esistenza dei limiti dell'istituto della *prorogatio* e del riferimento all'istituto statale va rintracciata nell'esigenza di temperamento fra principio di rappresentatività e principio di continuità funzionale: se il primo "comporta che nessuna assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non si siano perfezionati con la definitiva approvazione consiliare della legge", il secondo "esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso"³⁵.

La conclusione a cui si giunge è che, per salvaguardare i due richiamati principi, l'istituto della *prorogatio* deve essere (necessariamente) statutarizzato³⁶ e permettere il potere di normazione al verificarsi dei presupposti di circostanze straordinarie e/o³⁷ di urgenza, o per il compimento di atti dovuti³⁸.

legislatore statutario competente – così come visto per la *prorogatio* – alla disciplina della forma di governo. Si v., almeno, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio*, cit., 1222; CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, 214, 216.

33 D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali*, cit., 2.

34 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

35 Corte cost., sent. n. 515/1995, punto 3 del *Considerato in diritto*.

36 "Limiti che [...] potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate", così Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

37 Sulla circostanza che i presupposti debbano essere presenti entrambi o ne basti uno solo ragiona E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, cit., 798. Recente è Corte cost., sent. n. 81/2015, punto 4.4 del *Considerato in diritto*, che ha precisato che "[i]l 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". La presenza di tali requisiti può essere tratta, ad esempio, dal contenuto della legge (elemento intrinseco) o dai lavori preparatori (elemento estrinseco) della medesima. Anche su tale sentenza si v. 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, II-2015, 530. "L'inerzia nel provvedere in passato non può trasformarsi in urgenza presente", così D. BALDAZZI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale in tema di prorogatio dei Consigli regionali*, cit., 16.

38 Per il rispetto del livello costituzionale (rispetto degli obblighi comunitari e internazionali, approvazione del bilancio annuale) e di quello statutario, così come per il compimento di atti dovuti a limiti temporali come può essere la proposizione di un ricorso alla Corte ex art. 127 Cost. (lo stesso vale, per come si vedrà, per tutti gli atti processuali inerenti il giudizio costituzionale), in quanto "il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale è assegnato alla Regione direttamente dall'art. 127, secondo comma, della Costituzione, entro un termine perentorio, la cui osservanza implica che la Regione stessa sia nelle

Se queste le conclusioni raggiunte dalla Corte, problema certo di non secondo ordine è la modalità con cui si accerta la sussistenza o meno dei presupposti che legittimano l'attività consiliare per atti "necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili". A dire il vero, nella decisione del 2010 una laconica Corte si era limitata a dire, in modo tautologico, che i presupposti per l'esercizio pieno dell'attività legislativa in regime di *prorogatio* dovevano risultare da specifiche argomentazioni addotte "dai lavori preparatori"³⁹ e comunque "in considerazione del loro contenuto"⁴⁰. Detto in altro modo, non era chiaro se il richiamo ai lavori preparatori poteva consentire un loro controllo puntuale da parte della Corte o piuttosto comportava un mero onere della prova in capo al legislatore regionale.

Una puntualizzazione dei principi statuiti nella sentenza numero 68 del 2010 si ricava da quattro decisioni⁴¹ pronunciate avendo come fonte interposta ancora lo statuto abruzzese seppur riformato⁴². La giurisprudenza della Corte consegna all'interprete, ma soprattutto al legislatore regionale, altre specificazioni delimitanti l'esercizio legislativo regionale che deve essere circoscritto ai poteri "necessari", così come definiti dallo statuto regionale che pur sempre deve mantenersi conforme all'art. 123 Cost. Gli statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto, legittimando l'Assemblea scaduta alla sola adozione degli "atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili".

Stante la circostanza che il requisito della necessità ed urgenza non costituisce "unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in periodo di condizioni di poterlo rispettare senza soluzione di continuità", così Corte cost., ord. n. 107/2010.

39 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.5 del *Considerato in diritto*. Corte cost., sent. n. 64/2015, punto 2.4 del *Considerato in diritto*. Si legge nel medesimo punto che "le richiamate ragioni contenute nei lavori preparatori (citati dallo stesso ricorrente), 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", così nel punto 2.4. Ancor più di recente cfr. Corte cost., sent. n. 158/2015, punto 4.3 del *Considerato in diritto*. Cfr. anche recente giurisprudenza amministrativa: TAR Veneto, Sez. III, sentenza 11 marzo 2016, n. 271, e, ancor prima, Cons. di Stato, 15 gennaio 2013, n. 178.

40 Corte cost., sent. n. 68/2010, punto 4.6 del *Considerato in diritto*.

41 Corte cost. nn. 44, 55, 64, e 81/2015. Cfr. su tutte – e per tutti – E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei consigli regionali in prorogatio*, cit., 525; D. BALDAZZI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale in tema di prorogatio dei Consigli regionali: spunti per un'ipotesi ricostruttiva dell'istituto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 dicembre 2015, 1 ss.; M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 agosto 2015, 1 ss.

42 Il testo dello statuto novellato proprio a seguito della pronuncia del 2010 recita, nel suo articolo 86, terzo comma, lett. a), che "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*". Articolo così sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge statutaria regionale 9 febbraio 2012, n. 1. Il testo originario, nella parte che a noi sta interessando, per come si ricorderà, era così formulato: "il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono *prorogati* sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni". Corsivi nostri.

*prorogatio*⁴³, non travalicano il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio* – poiché rientranti fra gli “atti necessari ed urgenti⁴⁴, dovuti o costituzionalmente indifferibili” – gli interventi che si ritengono *dovuti* ad esempio: a) in generale, agli *impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea*, a *disposizioni costituzionali o legislative statali* o che, comunque, presentano il carattere della *urgenza e necessità*⁴⁵; b) in particolare, all'eventuale vuoto normativo conseguente alla integrale caducazione della disposizione censurata a seguito di declaratoria di incostituzionalità⁴⁶.

Il requisito della necessità e dell'urgenza⁴⁷, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di *prorogatio*, evoca – secondo la Corte⁴⁸ – l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'*immediatezza* della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio. La Corte sta ancor di più limitando i presupposti per la legislazione, in quanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento è sì tra i limiti connaturati all'istituto della *prorogatio*, ma deve pur sempre essere accompagnata da “improcrastinabilità”⁴⁹; se così non fosse saremmo dinanzi, anche in questo caso, ad una *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.

43 Corte cost., sent. n. 64/2015, punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

44 Corte cost., sent. n. 55/2015, punto 4.4 del *Considerato in diritto*. Si potrebbe anche dire, “nessar[i] perché urgent[i]”, così P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, cit., 509.

45 La legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 è stata approvata dopo la scadenza della legislatura 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 legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria. La legge impugnata, infatti, detta una disciplina di carattere *generale* per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia, nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni testé enunciate”, così Corte cost., sent. n. 44/2015, punto 3.2 del *Considerato in diritto*. cfr. D. PICCIONE, *Sottili scottamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2015, 362-370.

46 Corte cost., sent. n. 64/2015.

47 “[C]ostituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di *evitare* il rischio di una pronuncia, ove si ritenga – e si è visto non a torto – che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione”, così Corte cost., sent. n. 157/2016, punto 8 del *Considerato in diritto*.

48 Corte cost., sent. n. 81/2015, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

49 Vale a dire che una situazione grave, ma procrastinabile, può essere ‘gestita’ dal nuovo Consiglio. Se così non fosse, il paradosso sarebbe quello di permettere che si riconosca la piena capacità normativa a chi non l'ha voluta esercitare quando ne aveva ancora l'opportunità. Scrive la Corte nella sent. n. 81/2015, punto 4.4 del *Considerato in diritto* che la disciplina contesta 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. Né è dato di rinvenire elementi o fatti sopravvenuti che possano giustificare un'emergenza nuova”.

La Corte, quindi, dimostra di voler ricondurre senza indugi la legislazione prodotta in regime di *prorogatio* nel solco della giurisprudenza ‘inaugurata’ nel 2010 ed è ‘disposta’ a sindacare le motivazioni addotte dal resistente sul quale certo non incombe un *surplus* di onere motivazionale, comunque importante per addurre argomenti convincenti circa l'improcrastinabilità della normativa prodotta; detto in altro modo, la motivazione della legge, così come i lavori preparatori fungono da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire. Detto ciò – e coscienti dell'importanza della motivazione della legge⁵⁰ –, la presenza ovvero la mancanza di espresse dichiarazioni e motivazioni (elementi estrinseci ed intrinseci alle norme), d'altra parte, e alla luce del sindacato sui decreti legge carenti dei presupposti per la decretazione, non comporta la mera ‘accettazione’ da parte della Corte, che è nelle possibilità (*rectius* nell'obbligo) di verificare “l'accertamento nel merito di tale requisito, giacché l'urgenza e necessità della legge deve in ogni caso *emergere oggettivamente* dal contenuto delle disposizioni impugnate, anche a prescindere dall'esistenza di simili elementi formali, i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie *formule sacramentali*”⁵¹. In caso contrario significherebbe attribuire a tali elementi formali un “valore definitivo”⁵², che non gli appartiene “non avendo il sindacato di costituzionalità lo scopo di accertare la mera enunciazione di tali presupposti”⁵³.

4. La sentenza n. 243 del 2016 e la dichiarazione di incostituzionalità di una parte della legge elettorale calabrese

Il potere legislativo dell'Assemblea regionale in periodo di *prorogatio* entra in una fase di quiescenza, dal momento che tale istituto “non incide [...] sulla durata del mandato elettivo [e per questo non è materia statale], 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”⁵⁴.

50 L. VENTURA, *La motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 35-93, ora in Id., *Motivare le leggi?*, in Id., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, 195-220.

51 Corte cost., sent. n. 81/2015, punto 4.2 del *Considerato in diritto* (corsivi nostri).

52 E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei consigli regionali in prorogatio*, cit., 532.

53 *Ibidem*, 532.

54 Corte cost., sent. n. 196/2003, punto 13 del *Considerato in diritto*.

D'altra parte si è detto che in regime di *prorogatio* l'Assemblea consiliare può legittimamente esercitare la propria piena potestà legislativa⁵⁵ nel caso di atti *dovuti ed indifferibili*, vale a dire se necessitata; fra tali atti, rientra sicuramente quello di dare seguito alla proposizione di un ricorso alla Corte ex art. 127 Cost., con la conseguenza che, essendo quella di legiferare una scelta sostanzialmente vincolata dal ricorso presentato, è da escludere che la riforma sia da ricondursi ad una forma di *captatio benevolentiae*. Secondo la difesa regionale il caso interessato dalla sentenza n. 243 del 2016 parte proprio da questo dato di fatto.

Una norma legislativa calabrese era stata infatti impugnata dal Governo e la Regione Calabria – con la modifica in commento ed almeno a suo dire – cercava proprio di dirimere il contenzioso costituzionale, al fine di far venir meno le ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso con la conseguente rinuncia all'impugnativa. Cosa che del resto si è verificata⁵⁶. Ma la modifica legislativa era confacente alla finalità perseguita e ad essa limitata? Pare proprio di no. Per argomentare ciò, risulta particolarmente interessante riportare l'intera *Relazione illustrativa* della Proposta di legge n. 594 *Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)* nella quale si legge che “[i]l Ministero dell'Interno e il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno sollevato delle censure di incostituzionalità nei confronti della legge regionale 6 giugno 2014, n. 8 concernenti rispettivamente la soglia di sbarramento del 15% per il riparto dei seggi e l'eventualità che, per mezzo del doppio premio di maggioranza, si superi la soglia dei 30 componenti del Consiglio regionale, di cui all'articolo 14 del d.l. n. 138 del 2011. Tali rilievi sono stati accolti dal Consiglio dei Ministri che, nella seduta del 10 luglio 2014, ha deliberato di impugnare la legge regionale n. 8 del 2014. Al fine di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali, la presente proposta di legge si propone, apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello

⁵⁵ I poteri non possono, quindi, essere ridotti a quelli dell'ordinaria amministrazione per la semplice ragione che si sta prendendo in considerazione non tanto un organo esecutivo quanto piuttosto uno legislativo, i cui poteri, essendo politici, sono (quasi tutti) liberi nel fine, e gli atti non sono amministrativi, ma, per l'appunto, politici; in dottrina, almeno, P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, cit., 487; D. BALDAZZI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale in tema di prorogatio dei Consigli regionali*, cit, 20.

⁵⁶ Con Corte cost., ord. n. 285/2014, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, l'estinzione del processo.

sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata legge regionale n. 8 del 2014, ad eccezione della soglia di sbarramento relativa alle coalizioni che viene fissata all'8 per cento. Inoltre, la riscrittura del comma 3 dell'articolo 1 della legge elettorale regionale (1/2005) comporta anche il venir meno dei dubbi sollevati in merito all'interpretazione del concetto di «coalizione».

La lunga citazione rende palese – almeno per chi scrive – che la previsione legislativa “il secondo periodo del comma 2 è soppresso” per far venir meno la nomina a consigliere del ‘miglior perdente’ alla carica di candidato Presidente della Giunta non era né richiesta né imposta dalla necessità che il Legislatore regionale calabrese si adeguasse ai rilievi formulati dal Governo con l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale proposta avverso le modifiche apportate al sistema elettorale calabrese⁵⁷.

La Corte non si limita ad una mera *petitio principii*, ma valuta con attenzione la reale necessità dell'adozione della disposizione oggetto di censura e lo fa, per l'appunto, alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se ed in quale misura essa “risulti effettivamente necessitata da tale contesto”⁵⁸.

Ricostruito il ricorso governativo avverso la legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 e, quindi, la legge della Regione Calabria n. 19 del 2014 (che ha modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese, comprese quelle censurate nel ricorso n. 59 del 2014 e, quindi, la sua ordinanza n. 285 del 2014 con la quale è stata dichiarata l'estinzione del processo, in considerazione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Governo) pare opportuno sottolineare che fra gli strumenti utilizzati dalla Corte per accertare la sussistenza dei requisiti legittimanti le attività del Consiglio in *prorogatio* vi sono il dibattito in sede consiliare nonché la stessa Relazione illustrativa (sopra riportata) alla proposta di legge n. 19 del 2014.

L'obiettivo di adeguarsi ai rilievi formulati nel ricorso governativo, per dirimere il contenzioso e quindi scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale, è giudicato idoneo a giustificare il carattere *necessario* ed

⁵⁷ Degli articoli 1, comma 1, lettera e) e 4, comma 1, lettera e), della Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 9 giugno 2014. Si v. il ricorso governativo n. 59 del 2014 risolto con Corte cost., ord. n. 285/2014.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 243/2016, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

indifferibile dell'intervento normativo in regime di *prorogatio*. Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale⁵⁹, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale⁶⁰, ove si ritenga, evidentemente, che le argomentazioni a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di attenta e fondata considerazione.

Tuttavia, l'esigenza di rispondere alle censure di incostituzionalità permette sì un limite alla quiescenza, ma di tipo non assoluto bensì relativo, vale a dire circoscritto alle disposizioni direttamente attinte dall'impugnativa e non anche ad altre non legate alle prime da una stretta consequenzialità. Se la finalità è quella di conformarsi al ricorso governativo, in modo tale che l'intervento appaia e si legittimi come *necessario*, gli interventi estranei a tale finalità risultano non coperti da alcun presupposto.

Leggendo il ricorso n. 59, infatti, si rileva con manifesta chiarezza che la soppressione del secondo periodo del secondo comma della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, non era oggetto di censura né diretta né tanto meno indiretta.

Per come detto, anche dalla lettura della Relazione illustrativa, infatti, era stata impugnata la disposizione che attribuiva un soglia di sbarramento al 15% e la possibilità di seggi aggiuntivi sovrannumerari; solo tali previsioni normative costituivano, quindi, le scelte su cui il Consiglio poteva legittimamente normare, essendo l'Assemblea parlamentare vincolata dal ricorso presentato dal Governo.

Secondo la difesa della Regione, la legge elettorale, nel riservare un seggio in Consiglio regionale al candidato che avesse conseguito un numero di voti immediatamente inferiore al candidato eletto Presidente della Giunta, avrebbe comportato l'attribuzione di un seggio aggiuntivo, cosa che – per come visto – era dubitata dal ricorrente.

La legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014 innalzava dal 55% al 60% il premio di maggioranza ai fini dell'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi da garantire alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa. La possibilità di prevedere seggi aggiuntivi, però, non è più una previsione in linea con lo Statuto della Regione Calabria, in quanto, in seguito a quanto previsto dall'art.

59 V. *retro* p. 11.

60 Si v. chiaramente Corte cost., sent. n. 157/2016, punto 8 del *Considerato in diritto*.

14 del decreto legge n. 138 del 2011⁶¹, il numero massimo di consiglieri è fissato in 30 (più il Presidente)⁶². Tale soglia numerica – che per esigenze di coordinamento della finanza pubblica in un’ottica di contenimento della spesa – costituisce un limite massimo di consiglieri regionali per le Regioni aventi popolazione fino a due milioni di abitanti (la Calabria, per l’appunto), per cui dinanzi a tale limite inderogabile (fissato con legge dello Stato) non è più consentito il ricorso ai cd. ‘seggi aggiuntivi’.

Secondo la difesa della Regione Calabria, la disposizione in esame ha, infatti, espunto dalla legge elettorale l’espresso richiamo all’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, poiché esso – nel riservare un seggio in Consiglio regionale al candidato che abbia conseguito un numero di voti immediatamente inferiore al

61 Per la Corte, tale disposizione si colloca a metà strada tra la disciplina elettorale e il coordinamento della finanza pubblica, in quanto l’eliminazione dei seggi aggiuntivi si configura anche come misura limitativa della spesa.

62 Il filone giurisprudenziale richiamato è ampio, articolato ed anche problematico. Qui basti ricordare Corte cost., sent. n. 188/2011; con tale decisione viene dichiarata incostituzionale una legge regionale pugliese che determinava, ove ricorrevano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo statuto, stante il contrasto tra la norma legislativa regionale (che può incidere sul numero dei consiglieri) e la norma statutaria (che definisce tale numero), con conseguente violazione dell’art. 123 Cost. Ed infatti, “Nell’ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell’organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sentenza n. 3 del 2006). Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi: la legge elettorale della Regione «deve [...] armonizzarsi con la forma di governo allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010). La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri” (punto 4 del *Considerato in diritto*). In dottrina, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. n. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 281-301. Recente è la sent. n. 198/2012 che, pur riconducendo la questione della (esatta) determinazione del numero dei membri del Consiglio alla competenza statutaria, pone un considerevole limite alla disciplina di tale materia visto che dichiara non fondata la questione inerente la legge dello Stato (l. n. 148/2011, modificato dall’art. 30, co. 5, della l. n. 183/2011) che prevede un tetto massimo sulla composizione dei Consigli regionali. Secondo la Corte, tale previsione normativa non si pone in contrasto con l’art. 123 Cost. visto che “la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disuguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione” (punto 6.1 del *Considerato in diritto*). Quindi, in Corte cost., sent. n. 198/2012: la legge dello Stato impugnata, “fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti – nonché tra abitanti, consiglieri e assessori –, mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati” imponendosi allo statuto. Tale ultima decisione è stata ribadita nella più recente sent. n. 35/2014, con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di diversi articoli della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria che andavano a modificare il numero dei consiglieri e degli assessori, ma senza conformarsi a quanto disposto dall’art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, che contiene un principio di coordinamento della finanza pubblica, violando in tal modo l’art. 117, terzo comma, Cost. Tale ultima decisione, che contiene nel dispositivo una sentenza sostitutiva di accoglimento, è stata criticamente annotata da R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in www.forumcostituzionale.it.

candidato eletto Presidente della Giunta – avrebbe comportato l’attribuzione di un *seggio aggiuntivo*.

Per la Corte, invece, di converso, per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l’intervento emendativo a quella sola parte dell’art. 5, comma 1,⁶³ che consente, per l’assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Ed infatti, il legislatore regionale, nell’aver eliminato l’intera disciplina dell’entrata in Consiglio del candidato Presidente miglior perdente, è andato al di là di ciò che era strettamente necessario per ottemperare alla richiesta del Governo contro l’esistenza di seggi aggiuntivi, perché l’art. 5 richiamato dalla legge regionale prevedeva ben tre ipotesi⁶⁴ per consentirne l’ingresso in Consiglio regionale (in luogo di un posto spettante ad un altro consigliere di minoranza), ma ben due di quelle non comportavano alcuna assegnazione di seggio suppletivo. Quindi è *dovuta* l’eliminazione del richiamo legislativo ai seggi suppletivi, ma non anche quella dell’intera disciplina del candidato Presidente ‘miglior perdente’, stante la limitatezza dei poteri legislativi del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*.

La Corte ammettendo che “[t]ale eventualità si potrebbe [...] verificare esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale”⁶⁵, arriva implicitamente alla conclusione che gli atti a disposizione del Consiglio in regime di *prorogatio* sono limitati ad interventi ‘minimali’, vale a dire *strettamente* proporzionati e *assolutamente* necessari.

63 “Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell’articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall’articolo 2 della presente legge costituzionale, l’elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. L’Ufficio centrale regionale riserva, a tal fine, *l’ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere*, nell’ipotesi prevista al numero 3) del tredicesimo comma dell’articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell’articolo 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43; o, altrimenti, *il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui*. Qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l’Ufficio centrale regionale *procede all’attribuzione di un seggio aggiuntivo, del quale si deve tenere conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale*”.

64 Cfr. *retro* nota 62 le parti riportate in corsivo.

65 Cfr., nuovamente, *retro* nota 62.

La disposizione censurata eliminando non solo la normativa sul seggio sovranumerario⁶⁶, ma anche l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al 'miglior perdente' (la cui *ratio* è quella di tutelare il 'maggior' partito dell'opposizione e 'definirne' il *leader*), va al di là di quanto possibile, in quanto l'attribuzione di un seggio può sempre essere garantita a prescindere dall'attribuzione di uno aggiuntivo, ad esempio, con la previsione per cui si sottrae un seggio alla maggiore coalizione di minoranza al fine di riservarlo al primo candidato Presidente non eletto.

Pertanto, per la Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 19 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale, appare meritevole di accoglimento per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, *anziché* al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo. Si è, quindi, dinanzi ad una decisione di accoglimento parziale.

A questo punto, non si può che sottolineare come la Corte non si sia limitata⁶⁷ ad affermare apoditticamente che la legge è incostituzionale in quanto si è normato in regime di *prorogatio*⁶⁸ ma abbia argomentato circa la mancanza del requisito della indifferibilità e dell'urgenza che è alla base delle leggi impugnate ed abbia indagato il contenuto delle leggi impugnate per verificare l'assenza dei requisiti richiesti per il legittimo esercizio del pieno potere legislativo.

Infatti, nell'ultima sentenza depositata – e discostandosi implicitamente da alcuni passaggi argomentativi presenti nei suoi precedenti – la Corte ha dimostrato di non fare più ricorso alla *captatio benevolentiae*, che appare troppo poca cosa per limitare un organo elettivo, riconoscendo come più rilevante la *ratio* dei limiti al potere legislativo imposti all'organo in *prorogatio* che ha cessato la carica. Il richiamo alla *captatio benevolentiae* – che è un 'principio' poco certo e, quindi ed in ipotesi, fin troppo penetrante – potrebbe spingersi fino al punto di non consentire neanche

⁶⁶ “Qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l'Ufficio centrale regionale procede all'attribuzione di un *seggio aggiuntivo*, del quale si deve tenere conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale”.

⁶⁷ Ma si v. anche Corte cost., sentt. nn. 64 e 81/2015. L'accuratezza nello studio delle ragioni che hanno portato alla produzione legislativa consentono alla Corte di dichiarare infondata (nel primo caso) ovvero fondata (nel secondo caso) la questione di legittimità in riferimento al parametro statutario.

⁶⁸ Ad esempio, nella nota e 'prima' sent. n. 68/2010, la Corte si era limitata ad affermare che “in considerazione del loro contenuto” le leggi regionali impugnate sono carenti dei requisiti richiesti e, per tanto, devono essere dichiarate incostituzionali, punto 4.6 del *Considerato in diritto*. Una carenza di adeguata considerazione anche in Corte cost., sent. n. 55/2015.

l'esercizio in urgenza ed indifferibilità del potere legislativo se il divieto di farvi ricorso dovesse essere inteso come assoluto limite a 'cercare' voti 'facili' nell'immediatezza della tornata elettorale. Da questo punto di osservazione, pare opportuno riflettere oltre che sul fatto che si dà per scontata l'immatùrità del corpo elettorale anche sulla circostanza per cui il legislatore regionale⁶⁹ – che decidesse di muoversi in un'ottica distorsiva della competizione politica con una legislazione non rispettosa del principio di eguaglianza – riuscirebbe comunque nello scopo, in quanto non è detto che la Corte adita arriverebbe a depositare la sentenza prima dello svolgimento del voto⁷⁰. Quindi, l'unica garanzia a tutela della rigidità statutaria – fermo restando che il rallentamento dei tempi richiesti si porrebbe in criticità rispetto all'urgenza nel provvedere – andrebbe ricercata in un controllo preventivo sulla legge elettorale (*rectius* sulla delibera legislativa), la qual cosa potrebbe essere assicurata dall'organo di garanzia statutaria. Ma ciò, per la realtà calabrese, come è noto, non è possibile⁷¹.

Un'altra chiosa in punto di conclusione: il Giudice delle leggi pare definitivamente allontanarsi dal richiamo al parallelismo con l'organo assembleare nazionale e quindi dal richiamo alla prassi parlamentare, soprattutto perché il Parlamento più volte ha dimostrato che nel periodo di *prorogatio* più che in regime di *reductio potestatis* si è normato come se si fosse in *plenitudo potestatis*⁷², ma anche poiché la norma interposta da prendere in considerazione è non tanto l'art. 61 Cost., quanto piuttosto l'art. 123 della Costituzione⁷³.

69 Ma bisognerebbe prendere in considerazione anche i poteri degli organi esecutivi, si v. M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale*, cit., 10, F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio*, cit., 1225.

70 Strumento senz'altro utile allo scopo potrebbe essere (in un giudizio in via principale) quello della sospensione della legge impugnata ex art. 21 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*. Su tale istituto si rinvia ad A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale: la Corte costituzionale e le obiezioni di Carl Schmitt*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2010, 3966 ss.; P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2008; e, se si vuole, ad U. ADAMO, *Le nuove 'Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale': la via principale*, in *Rivista Aic*, 4/2011, 8-12.

71 Oltre la Regione Marche, che non ha mai istituito l'organo di garanzia statutaria, una ben più singolare eccentricità è quella costituita dalla Regione Calabria che pur avendo, con l. reg. n. 2 del 2007, provveduto a regolarne sia la costituzione che il funzionamento, decise di abrogare, con l. reg. n. 3 del 2010, l'art. 57 dello statuto della Regione Calabria, con conseguente abrogazione della legge regionale attuativa. Sulla singolarità di quanto è avvenuto in Calabria cfr. S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 3/2010; C. NAPOLI, *Abrogazione della consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *www.forumcostituzionale.it*.

72 D. PICCIONE, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in regime di prorogatio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2015, 367, nota 11.

73 Sulla differenza tra i due istituti si rinvia, per tutti, ad attenta dottrina, E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali*, cit., 646 ss. in riferimento anche G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2014, 678-681.

La sentenza sul caso 'Calabria' palesa – per altro e comunque – l'inadeguatezza della disciplina statutaria sulla *prorogatio*; anche tale vicenda dimostra come il legislatore statutario abbia perso un'importante occasione, vale a dire quella di considerare e, quindi, trattare lo statuto che andava a riformare (a seguito della novella dell'art. 123 Cost.) come “un regolamento giuridico rivolto a mettere in un corretto ed efficiente assetto il sistema dei poteri della Regione e le sue procedure decisionali”⁷⁴. Se ciò risulta indubitabile, però, non si può che concordare con chi⁷⁵ ha rilevato che le problematiche dovute alla produzione legislativa in regime di *prorogatio* non dipendono – sempre e comunque – da una ‘scorrettezza’ istituzionale dell'organo legislativo regionale che dovrebbe ‘frenare’ per quanto possibile la propria potestà legislativa, in quanto in alcuni casi (troppo spesso) il Consiglio regionale ‘rimane scaduto’ per un periodo talmente lungo che appare difficile limitare i propri atti a quelli urgenti ed indifferibili determinandosi una quiescenza del potere per un tempo ‘oggettivamente’ dilatato⁷⁶ (in alcuni casi protrattosi addirittura fino a sei mesi)⁷⁷ per il solo fine del contenimento dei ‘costi di funzionamento’⁷⁸.

** Assegnista di ricerca di *Diritto costituzionale* (Università ‘Magna Graecia’ di Catanzaro).

74 R. BIN, *Dopo gli Statuti c'è molto da fare*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2005, 253.

75 M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale*, cit., 9-10.

76 Ancora la Corte non ha rilevato tale circostanza fattuale come meritevole di attenzione.

77 Ancora M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale*, cit., 9; D. BALDAZZI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale in tema di prorogatio dei Consigli regionali*, cit., 18.

78 Ci si riferisce alla disciplina statale sulla c.d. *election day*, ovverosia all'art. 7 del d.-l. 6 luglio 2011, n. 98 poi convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111, a rigore del quale si sancisce che “1. A decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali 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, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno. 2. Qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia le consultazioni di cui al comma 1 si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo”.