



Studio Legale

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta
ordinario nell'Università di Roma Tor Vergata

Avv. Sigismondo Meyer von Schauensee

Avv. Annarita Di Raimo
Avv. Lorenzo Diotallevi
Avv. Sandro De Martiis
Avv. Valentina Milani
Dott. Herman S. Marsella

of Counsel: Prof. Avv. Francesco De Santis

PARERE

Mi è stato chiesto un parere sul seguente quesito:

«Considerato che il Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è stato sciolto in data 18 febbraio 2020 con decreto n. 54 del Presidente della Regione ai sensi degli articoli 15 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta e 8 della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21; che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica causata dalla pandemia da Covid-19, la data di convocazione dei comizi elettorali, già prevista per il 19 aprile 2020, è stata fissata al 10 maggio 2020 con Decreto 10 marzo 2020, n. 103 e successivamente rinviata *sine die* con Decreto 23 marzo 2020, n.118; che la giunta regionale è attualmente composta da cinque membri, risultando vacanti gli uffici di Assessore alle Opere pubbliche, Territorio e Edilizia residenziale pubblica e assessore Assessore al Turismo, Sport, Commercio, Agricoltura e Beni culturali, le cui attribuzioni sono attualmente assegnate *ad interim* al Presidente della stessa, il quale, già Vice-Presidente, era titolare, al momento della nomina, dell'ufficio di Assessore alle Finanze, Attività produttive e Artigianato; che la situazione di emergenza richiede la necessità di compiere attività indifferibili e urgenti che richiedono la completezza dell'organo, anche per l'eventualità che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto di autonomia «la giunta in caso di necessità e urgenza, [possa] prendere deliberazioni di competenza del Consiglio», si chiede di sapere se sia da ritenere legittima una deliberazione del consiglio regionale, pur in regime di *prorogatio*, per il rinnovo dei componenti mancanti della Giunta e conseguentemente se la Giunta, così reintegrata, sarebbe da ritenere validamente composta, così come se sarebbero da considerarsi validi gli atti degli assessori così nominati».



Studio Legale

1. Fatto

Ai fini della risposta al quesito mi è stato rappresentato:

- che, in data 14 dicembre 2019, il Presidente della Regione in carica Sig. Antonio Fosson, ha presentato le proprie dimissioni trasmettendole, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, al Presidente del Consiglio regionale (comunicazione prot. n. 10694/GAB)
- che il Consiglio regionale ha preso atto delle relative dimissioni con provv. 1157/XV del 16 dicembre 2019;
- che come conseguenza delle dimissioni del Presidente, ai sensi dell'art. 7, comma 2 l.r. 21/2007, *«la carica di presidente della Regione è [stata] assunta dal vice-presidente»*, assessore alle Finanze, Attività produttive e Artigianato;
- che in data 14 febbraio 2020 è decorso il termine di sessanta giorni dalla presa d'atto del Consiglio, con la conseguenza che, con Decreto 18 febbraio 2020, n. 54, il Presidente della Regione in carica, già vicepresidente, ha convocato i comizi elettorali per la domenica 19 aprile 2020;
- che, successivamente, con Decreto 10 marzo 2020, n. 103, tale data è stata posposta al 10 maggio 2020, *«ricadente dell'arco temporale massimo di novanta giorni dalla data di emanazione del decreto di scioglimento anticipato del Consiglio regionale di cui all'articolo 8, comma 3, della l.r. 21/2007, ma non coincidente con la data di domenica 17 maggio 2020, nella quale, con decreto del Presidente della Regione n. 61 del 20 febbraio 2020, sono stati indetti i comizi elettorali per il rinnovo di 66 Consigli comunali»*;
- che il motivo del rinvio è stato imputato, quale conseguenza della dichiarazione *«per sei mesi, [dello] stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»*, alla circostanza che le misure adottate dagli organi del Governo nazionale *«per il contrasto e il contenimento del diffondersi dell'epidemia da COVID-19, efficaci sull'intero territorio nazionale, limitano, nel periodo considerato, il pieno e libero esercizio del diritto di elettorato, attivo e passivo, sancito dall'articolo 51 della Costituzione»*.



Studio Legale

- che, successivamente, con Decreto 23 marzo 2020, n. 118 il Presidente ha rinviato, ulteriormente, *sine die* la data di convocazione dei comizi elettorali (rimettendo a un successivo decreto la fissazione, da emanarsi «entro e non oltre il termine di validità della Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza» nazionale, delle elezioni regionali), in considerazione «dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» e dalla «necessità e urgenza di operare in deroga a quanto previsto dall'art. 8, c. 2, della Legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, disponendo il rinvio della Convocazione dei Comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale»;

- Mi è stato altresì rappresentato che, attualmente, la giunta non risulta al completo del proprio organico, in quanto a seguito della cessazione del mandato di due assessori il relativo ufficio è vacante e le funzioni sono esercitate *ad interim* dal Presidente della Regione, titolare, a sua volta, al momento dell'assunzione della carica di Presidente, dell'ufficio di Assessore.

2. Il quadro normativo.

Ai fini di rispondere al quesito postomi, è necessario innanzitutto ricostruire la cornice normativa in cui la vicenda si colloca.

A questo proposito è opportuno distinguere due profili: *a)* la disciplina relativa al regime degli organi e degli atti in ipotesi di scioglimento e prima dell'insediamento dei nuovi organi; *b)* le eventuali alterazioni del quadro normativo alla luce delle particolarità legate all'emergenza in atto.

3. Segue: la disciplina generale

La disciplina in questione è ricavabile innanzitutto dallo Statuto e dalla l.r. 7 agosto 2007, n. 21, recante “*Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale*”, legge, quest'ultima, adottata in attuazione dell'art. 15 dello Statuto regionale.

3.1. In punto di competenza, vanno ricordati, per ciò che attiene al consiglio regionale, l'art. 26 dello Statuto, il quale prevede che «*Il Consiglio regionale esercita le funzioni normative di competenza della Regione e le altre che gli sono attribuite dal presente Statuto e dalle leggi dello Stato*» e, per ciò che riguarda il Presidente



Studio Legale

della Regione e la Giunta, l'art. 32, il quale prevede che *«Il Presidente della Regione, la Giunta e gli assessori che la compongono sono organi esecutivi della Regione».*

Tale ripartizione delle competenze può essere, per espressa previsione statutaria, eccezionalmente alterata in forza dell'art. 36 st., in base al quale *«La Giunta regionale, in caso di necessità e urgenza, può prendere deliberazioni di competenza del Consiglio. / I provvedimenti adottati dalla Giunta devono essere presentati al Consiglio nella sua prima seduta successiva per la ratifica. Essi cessano di avere efficacia dalla data della deliberazione con la quale il Consiglio neghi la ratifica».*

Appare opportuno ricordare, in questa sede, che il d. lgt. 7 settembre 1945, n. 545 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta*) prevede, all'art. 4, che *«il Presidente è responsabile verso il Governo dell'esercizio dei poteri che per legge restano riservati allo Stato»* mentre il successivo art. 8 recita: *“Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente del Consiglio Valle [leggasi Presidente della Regione n.d.r.], a mezzo di reparti della polizia dello Stato e di reparti di polizia locale, secondo le direttive del Governo, verso il quale egli è responsabile».*

Si aggiunga, ancora, che con riferimento alla materia sanitaria, spettano al Presidente della Regione i poteri di adottare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 32, comma 2, della l. 23 dicembre 1978, n. 833, recante *“Istituzione del servizio sanitario nazionale”*. Tali poteri sono stati, peraltro, espressamente richiamati e confermati, in occasione del diffondersi dell'attuale epidemia, dall'art. 3, comma 2, d.l. 23 febbraio 2020 n.6, recante *“Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, conv., con modificazioni, in l. dalla Legge 5 marzo 2020, n. 13 e dall'art. 5, comma 4, DPCM 8 marzo 2020 *“Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

3.2. Quanto ai profili organizzativo-funzionali va ricordato che lo Statuto e la l.r. n. 21/2007 prevedono una forma di governo regionale per la quale l'esecutivo è diretta emanazione dell'organo consiliare ed è ad esso legato da un rapporto di carattere fiduciario, tale per cui non solo la genesi, ma anche la conclusione del relativo mandato, è anche nella disponibilità del Consiglio regionale, il quale può esprimere a tal fine un voto di sfiducia. Quest'ultima è, dalla l. r. 21/2007, concepita secondo il modello della c.d. sfiducia costruttiva (cfr. art. 5. l.r 21/2007).

Rilevante ai fini del quesito qui posto è anche la questione del rapporto tra Consiglio e singoli Assessori. Sotto questo profilo deve sottolinearsi la particolarità della disciplina.



Studio Legale

Al momento della formazione iniziale della Giunta, la citata legge statutaria prevede due fasi: quella dell'elezione del Presidente della Regione, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio (art. 2 l.r. 21/2007) e quella dell'elezione degli Assessori, votati con un'unica votazione - a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio (art. 4 l.r. 21/2007)- su proposta del Presidente della Regione, che indica i *«nominativi dei componenti la Giunta, indicando tra essi il Vice-Presidente», il «numero» e l'«articolazione degli Assessorati»*(art. 2 l.r. 21/2007).

Per ciò che riguarda la crisi del governo regionale, si deve distinguere tra l'ipotesi che essa investa l'intero esecutivo regionale (sfiducia costruttiva contro l'intera compagine ovvero morte, impedimento permanente, decadenza e dimissioni del Presidente della Regione: rispettivamente artt. 5 e 7 l.r.21/2007) ovvero solo singoli assessori (sfiducia al singolo assessore ovvero morte, impedimento permanente, decadenza e dimissioni di questi: rispettivamente artt. 6 e 7 l. r. 21/2007).

In questa seconda ipotesi, specificamente rilevante in questa sede, *«il Presidente della Regione assume ad interim le funzioni assessorili fino all'elezione del nuovo Assessore»* (6, comma 4 e 7, comma 3 l.r. 21/2007). *«L'elezione del nuovo Assessore si effettua, su proposta del Presidente della Regione, a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati»* (art. 6, comma 6, l. 21/2007).

3.3. Lo scioglimento del Consiglio regionale si articola intorno a due circostanze:

a) Il Presidente della Regione *«decreta lo scioglimento anticipato e indice le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, fissandone la data di svolgimento entro i novanta giorni successivi alla data del decreto stesso»* (8, comma 2, della l.r. 21/2007);

b) *«In caso di scioglimento anticipato o di annullamento delle elezioni, i poteri del Presidente della Regione e della Giunta regionale sono prorogati solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino all'elezione del nuovo Presidente e della nuova Giunta; i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale»*. (8, comma 4, della l.r. 21/2007). A tale disposizione ha fatto seguito anche una modifica dell'art. 112 del Regolamento interno del Consiglio, adottata con deliberazione n. 3366/XII del 5 marzo 2008: *«Nei casi di scadenza naturale della legislatura al termine del quinquennio, a decorrere dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni, i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale»*



Studio Legale

4. *segue*: **Il quadro normativo alla luce della situazione determinata dall'insorgenza dell'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19.**

L'impatto del diffondersi della pandemia da Covid-19 ha causato una situazione di emergenza e una serie di interventi normativi di carattere statale che concorrono a determinare la ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce il presente parere.

Sotto il primo profilo costituisce fatto notorio che la suddetta pandemia presenta caratteri di assoluta gravità, come rilevato, tra gli altri, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, circostanza sulla quale non si ritiene necessario soffermarsi nel presente parere, attesa appunto la sua notorietà.

Vale sottolineare, però, che le particolari caratteristiche di diffusione del contagio costituiscono una evidente minaccia anche alla funzionalità degli organi politico-amministrativi di ogni livello di governo sotto un duplice punto di vista: a) *igienico-sanitario*, attesi i rischi di diffusione e l'aggressività del morbo, tali da imporre, in caso di contrazione o sospetta contrazione del virus, forme di isolamento, anche preventivo, particolarmente limitative dell'esercizio delle attività personali e (pertanto anche) politico-amministrative del singolo; b) *giuridico-amministrativo*, atteso il carico di funzioni e attività aggiuntive, soprattutto a carattere oggettivamente o soggettivamente "esecutivo" (si pensi alle varie forme di provvedimenti contingibili e urgenti da adottare e/o da eseguire), gravanti sull'amministrazione regionale.

Tali considerazioni sono asseverate proprio dalle evoluzioni del piano normativo, che concorre a configurare un quadro particolarmente complesso, in continua evoluzione e fortemente condizionato dall'emergenza e dal susseguirsi di atti e provvedimenti a ritmi estremamente serrati. All'attuazione dei quali, atteso il sistema costituzionale di articolazione delle competenze tra i vari livelli di governo, risultano chiamati, specialmente in materia sanitaria, gli enti territoriali e regionali ordinari e speciali, tra i quali ovviamente la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Volendo compiere una ricognizione, certamente non esaustiva, di tali ulteriori carichi normativi ed esecutivi gravanti sulle Regioni e sulla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in particolare, sia sufficiente ricordare, senza pretesa di completezza, gli obblighi regionali quanto a : a) Rideterminazione dei piani di fabbisogno del personale delle aziende e degli enti del SSN (art. 3 d.l. 9 marzo 2020, n. 14, *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*); b)



Studio Legale

costituzione di unità speciali di assistenza (art. 8 d.l. 14/2020); c) predisposizione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie a domicilio in favore di persone con disabilità (art. 9 d.l. 14/2020); e) predisposizione delle modalità di fornitura di ossigeno e la ricarica dei presidi portatili (art. 10 d.l. 14/2020); f) la rimodulazione o sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali differibili e non urgenti, ivi incluse quelle erogate in regime di libera professione intramuraria (art. 13, d.l. 14/2020); g) programmazione con ordinanza del Presidente della Regione del servizio erogato dalle Aziende del Trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali. (art. 1 DPCM 11 marzo 2020); h) Potenziamento delle reti di assistenza sanitaria territoriale art. 3 dl. 17 marzo 2020, n. 18 *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (DECRETO CURA ITALIA)*; i) Disciplina delle aree sanitarie temporanee (art. 4 d.l. 18/2020); h) Nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga (art. 22 d.l. 18/2020); l) Utilizzo degli avanzi per spese correnti di urgenza a fronte dell'emergenza COVID-19, (art. 109 d.l. 18/2020; ecc. ecc.

A ciò si aggiungano le disposizioni che conferiscono ulteriori compiti e obiettivi a carico delle Prefetture e, dunque, nel caso della Regione *de qua*, a carico del suo Presidente, in particolare per il monitoraggio e attuazione, nell'esercizio delle funzioni di rappresentante territoriale di governo, delle misure previste dai Decreti del governo adottati in occasione dell'emergenza anche avvalendosi delle forze di polizia, con il possibile concorso del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché delle forze armate (da ultimo art. 4, DPCM 8 marzo 2020 e d.l. 23 febbraio 2020 n.6).

4. La condizione del Consiglio sciolto e il regime della *prorogatio* degli organi.

Come ricordato più sopra, a seguito dello scioglimento del Consiglio regionale, il Presidente, la Giunta e il Consiglio stesso, avvinti dalla comunanza di destino politico-istituzionale proprio della forma di governo parlamentare, entrano in *prorogatio*. Con tale espressione si allude, com'è noto, al particolare regime degli organi in scadenza, in particolare, per quel che qui interessa, elettivi, prima che sia effettuato il relativo rinnovo. Essa cioè riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «*coloro che sono*



Studio Legale

nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (C. cost. 208/1992, 64/2015 e 158/2015).

A differenza della proroga, «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» (sentenza n. 196 del 2003). 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» (C. cost. 181/2014).

In relazione a tale istituto, i problemi che si pongono sono quelli del suo fondamento e dei limiti dei poteri esercitabili dall'organo in tale periodo.

Quanto al primo profilo, è ormai superata la questione se fosse da ritenere esistente un principio generale di *prorogatio* applicabile agli organi politico-amministrativi: la menzionata previsione dell'art. 8, comma 4, della l.r. 21/2007 definisce un base legale espressa per il regime degli organi di vertice della Regione in attesa di rinnovo.

Quanto al secondo profilo, è lo stesso articolo menzionato a ricordare che “*i poteri del Presidente della Regione e della Giunta regionale sono prorogati solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino all'elezione del nuovo Presidente e della nuova Giunta*” mentre “*i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale*”.

Com'è evidente l'estensione dei poteri esercitabili dipende dal perimetro deontologico che si riconosce alle clausole relative, rispettivamente, all' “ordinaria amministrazione” e agli “atti indifferibili ed urgenti”.

Con riferimento soprattutto a quest'ultima materia (rilevante in questa sede) e per comprenderne appieno il significato, si può ricorrere all'insegnamento della giurisprudenza costituzionale la quale, sulla falsariga della dottrina elaborata con riferimento all'art. 61, secondo comma e all'art. 77, secondo comma, della Costituzione (per ciò che riguarda l'organo parlamentare) ha innanzitutto messo in luce il fondamento teleologico di simili previsioni, consistente nella necessità di garantire «*la continuità funzionale degli organi rappresentativi*» (C. cost. n. 68 2010), «*continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso*» (C. cost. 515/1995 e 157/2016). E' proprio il valore della “continuità funzionale” degli organi elettivi, nazionale e regionali, a giustificare il «*riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare*



Studio Legale

alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. / D'altra parte, è evidente 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» (c. cost. sentt. 68/2010 e già 181/2014, 55/2015 158/2015).

Così inquadrata la questione dei valori sottesi alla previsione della *prorogatio*, la definizione dei poteri, il cui esercizio è ammesso in tale circostanza, si individua sulla base di un bilanciamento tra due finalità egualmente fondamentali: da un lato evitare il depotenziamento che pregiudicherebbe la “continuità funzionale” degli organi, dall'altro evitare che poteri eccessivi in capo all'organo in *prorogatio* possano pregiudicare il pieno dispiegarsi del principio democratico-rappresentativo la cui manifestazione avverrà con l'ormai, relativamente, prossimo rinnovo dell'organo.

Ai fini di delineare tale bilanciamento soccorre ancora una volta la giurisprudenza costituzionale, la quale ha rimarcato: «la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, “di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” ([sentenza n. 468 del 1991](#)), limitati al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili [...]» ([sentenza n. 68 del 2010](#)). È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale “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”, dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti» (cfr. C. cost. 243/2016 e già 68/2010).

D'altra parte, aggiunge la Consulta «il requisito della necessità ed urgenza non costituisce l'unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in prorogatio, poiché sussiste anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali o legislative statali. Durante questa fase, il Consiglio regionale è tenuto a limitare 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 (sentenze n. 157 del 2016 e n. 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015)» (c. cost. 243/2016).

Come si vede, dunque, l'identificazione dei poteri in regime di *prorogatio* non può essere compiuta attraverso una meccanica operazione di individuazione per tipologie o per specifiche



Studio Legale

attribuzioni, in quanto il perimetro delle attribuzioni legittimamente esercitabili in tale fase discende dalle concrete valutazioni sull'esistenza dei presupposti di "esecuzione di disposizioni statali o comunitarie" o di "indifferibilità e urgenza del provvedere".

A questo proposito nemmeno la funzione più tipicamente espressiva dell'indirizzo-politico degli organi del circuito democratico-rappresentativo regionale, qual'è tradizionalmente la legge, è *a priori* preclusa all'esercizio dei poteri in regime di *prorogatio*. In questo senso si è espressa la Corte costituzionale con riferimento all'ipotesi, ormai superata sul piano del diritto positivo, di rinvio dell'atto legislativo regionale da parte de Governo, qualora tale rinvio avvenisse in caso di sopravvenuto scioglimento del Consiglio regionale. Per tale ipotesi, ha ritenuto la Corte costituzionale, che se *«l'atto legislativo rinviato dal Governo fosse ragionevolmente ritenuto dal legislatore regionale come ricomprensibile fra gli atti indifferibili e necessari permessi in regime di scadenza della legislatura, potrebbe essere riapprovato dal Consiglio regionale»* (C. cost. 468/1991).

In conclusione su questo punto, i limiti al (e l'estensione del) l'esercizio dei poteri in regime di *prorogatio*, anche quando non sono previste espressamente disposizioni che mirano a regolarli, devono considerarsi comunque logicamente "connesse" all'istituto stesso. Cosicché *«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 [previsioni normative sull'estensione dei poteri, ndr], i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali. In questo quadro, i lavori preparatori possono tuttora fungere da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire»* (C: cost. n. 81/2015 e 158/2015).

5. Risposta al quesito sottoposto.

Alla luce di tutte le premesse, si può rispondere al quesito nei seguenti termini:

1. La questione attiene innanzitutto ai poteri del Consiglio regionale di procedere in periodo di *prorogatio* all'elezione sostitutiva degli assessori cessati. Al proposito va precisato che, a una risposta affermativa, non varrebbe obiettare che l'elezione degli assessori costituisca un tipico atto di indirizzo politico. Come si è visto la presenza di condizioni di indifferibile necessità ed urgenza consentono di compiere anche atti astrattamente rientranti nell'esercizio di indirizzo politico, quale lo svolgimento di attività legislativa. E' evidente infatti che *l'indifferibilità e urgenza*, qualora



Studio Legale

effettivamente sussistano, riducono la discrezionalità politica delle scelte e tendono a “spoliticizzare” la decisione, poiché impongono uno stato di necessità che, pur potendo offrire più d’una alternativa decisionale, non consente di rubricarle, *sic et simpliciter*, negli schemi delle tradizionali divisioni tra schieramenti politico-elettorali.

2. Se dunque la questione dell’ammissibilità dell’elezione “suppletiva” degli assessori mancanti va risolta, non tanto sul piano della ricerca dell’esistenza o meno di una astratta legittimazione all’esercizio della relativa competenza, quanto della legittimità operativa giustificata in concreto dalla condizione di indifferibile urgenza, è sulla motivazione di quest’ultima che si dovrà concentrare l’attenzione. E - sebbene si tratti di un terreno sul quale la presenza di concetti indeterminati come come quelli riferiti agli “atti indifferibili ed urgenti” di cui all’art. 8, comma 4, l.r. 21/2007 non offrano un parametro totalmente definito per circoscriverne i presupposti di esercizio - appare difficile sottovalutare una motivazione che metta in luce il valore cruciale, in questo preciso frangente, di una integrazione dell’organo esecutivo così da assicurare la pienezza della sua composizione. Non v’è dubbio infatti, per quanto si è venuto dicendo, che l’esecutivo regionale, e il suo Presidente (attualmente gravato della titolarità di ben 3 assessorati) sono, nel contesto dell’emergenza in corso, organi collocati al crocevia dell’esercizio dell’attività di gestione dell’emergenza. Basti considerare *a)* la stretta interlocuzione cui l’esecutivo regionale è tenuto con l’omologo organo dello Stato centrale, il Governo della Repubblica, il quale concentra su di sé, in questo momento, la gran parte dei poteri di emergenza (a cominciare da quelli di cui all’art. 77 Cost.) *b)* i compiti di attuazione e monitoraggio delle misure adottate a livello centrale, specialmente con riferimento al settore di competenza, quale la sanità; *c)* il ruolo del Presidente della Regione quale ufficiale di Governo con poteri prefettizi cruciali nell’attuazione delle misure contingibili e urgenti.

Senza considerare che - quale che sia l’estensione dei poteri sostitutivi di cui all’art. 36 dello Statuto (sul quale com’è noto, cfr. C. cost. 50/1959) - l’eventualità che possa divenire necessario esercitare, salvo ratifica, poteri deliberativi del Consiglio, non si può, soprattutto in questo frangente, escludere *a priori*.

Alla luce di quanto si è detto, in una circostanza come la presente, contrassegnata altresì dalla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, l’obiettivo che l’organo esecutivo sia messo in condizione di



Studio Legale

operare a ranghi completi, pur in regime di *prorogatio*, appare una finalità pienamente ragionevole, anche al fine di motivare la scelta di procedere alla reintegrazione dell'organo.

3. Ciò non vuol dire ovviamente che la conseguenza di una eventuale ricomposizione della giunta nella sua completezza possa valere a modificare il regime del potere che essa è abilitata a esercitare. E' evidente, infatti, che ciò che giustifica la reintegrazione dell'organo nella sua pienezza (mediante elezioni dei titolari degli assessorati vacanti) è esattamente quell' *indifferibilità e urgenza del provvedere* che già ora consente ad essa di operare - anche e proprio - in regime di *prorogatio*.

Non si giustificerebbe pertanto un'alterazione dei suoi poteri. Detto in altri termini, sono proprio i presupposti straordinari che consentono al Consiglio di compiere la scelta dei nuovi assessori e alla Giunta reintegrata di operare, rimanendo entrambi nell'ambito dei poteri tipici del regime di *prorogatio*.

Roma, 26 marzo 2020

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta