

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di Garanzia Statutaria

Legislatura XI

Delibera n. 19 del 12 novembre 2024

Il giorno martedì 12 novembre 2024, si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

PROF. CORRADO CARUSO	PRESIDENTE
PROF. AVV. TOMMASO BONETTI	VICEPRESIDENTE
AVV. FILIPPO ADDINO	COMPONENTE
PROF.SSA CHIARA BOLOGNA	COMPONENTE
DOTT.SSA ANNA VOLTAN	COMPONENTE

Svolge le funzioni di Segretario, la Dirigente Giuseppina Rositano.

Oggetto: Parere richiesto dalla Conferenza dei Gruppi assembleari in merito ai poteri del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*

La Consulta di Garanzia Statutaria

Visti:

- lo Statuto della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, l'articolo 69, comma 1, che definisce la Consulta di garanzia statutaria "organo autonomo e indipendente della Regione";
- la legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2007, n. 23 "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria";
- il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di garanzia statutaria, approvato con la delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, che, all'articolo 5, comma 1, lett. c), che assegna al Presidente il potere di designare il relatore sui diversi atti sottoposti all'esame e di competenza della Consulta;

RITENUTO IN FATTO

1. In data 5 novembre 2024, la Dirigente dell'area "Supporto tecnico giuridico all'Aula e raccordo con le Commissioni assembleari", dott.ssa Giuseppina Rositano, ha trasmesso la nota prot. 04/11/2024.0027894.I, a firma del Direttore generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, dott. Leonardo Draghetti, che, su mandato della Conferenza dei gruppi assembleari, ha richiesto alla Consulta di garanzia statutaria un parere relativo ad alcuni quesiti relativi ai poteri del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*.

Il primo quesito ha il seguente tenore: "Visto il regime di 'poteri affievoliti', a seguito delle dimissioni del Presidente della Giunta regionale, l'Assemblea legislativa può legittimamente riunirsi a seguito della richiesta presentata da un decimo dei Consiglieri regionali - ai sensi dell'art. 37, commi 2 e 3 dello Statuto regionale e dell'articolo 63, comma 3 del Regolamento interno - per 'avere aggiornamenti sull'emergenza alluvione' e 'sulle misure che la Giunta ha adottato e intende adottare per fronteggiarla'?".

Il secondo, invece, interroga la Consulta sulla portata dell'art. 37, comma 2, dello Statuto regionale. A fronte della convocazione della Capigruppo nei dieci giorni ivi previsti, il quesito chiede se "risulta adempiuto quanto prescritto dalla citata disposizione nella parte in cui prevede che "Il Presidente è tenuto a convocare l'Assemblea (...)" entro dieci giorni (comma 3)". Inoltre, la nota si interroga se, "a seguito di una richiesta ex art. 37, commi 2 e 3, la Capigruppo può decidere a maggioranza di non dar corso alla richiesta stessa, oppure di sostituire la convocazione dell'Assemblea con la convocazione di una seduta di Commissione assembleare".

2. La Consulta di garanzia statutaria, nella seduta del 7 novembre 2024, presenti i

componenti avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Corrado Caruso, dott.ssa Anna Voltan, si è riunita per procedere, alla designazione, tra i Consulori, del relatore per la proposta di legge in oggetto ai sensi degli artt. 5, c. 1, lett. d) del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria (deliberazione della Consulta di garanzia statutaria 15 febbraio 2013, n. 9), individuando quale relatore il Presidente, Prof. Corrado Caruso.

3. Successivamente, in data 12 novembre 2024, presenti i componenti avv. Filippo Addino, Prof.ssa Chiara Bologna, Prof. Avv. Tommaso Bonetti, Prof. Corrado Caruso, dott.ssa Anna Voltan, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per esaminare la richiesta avanzata dalla Conferenza dei gruppi.

4. Dopo avere sentito il relatore, Prof. Corrado Caruso, dopo ampia discussione finale la Consulta ha deliberato il seguente parere.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, questa Consulta è tenuta a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di parere sottoposta alla sua attenzione dalla Conferenza dei gruppi assembleari, richiesta che riguarda il funzionamento dell'Assemblea in regime di *prorogatio*. In effetti, tale parere eccede le ipotesi previste dall'art. 69, comma 1, dello Statuto, che disciplina i poteri e le funzioni della Consulta di garanzia statutaria.

A tale proposito, va ricordato che l'art. 69, comma 1 St., è stato recentemente modificato dalla legge reg. n. 18/2022, che, tra le altre disposizioni interessate alla modifica, ha abrogato la lett. a) del comma 1, la quale assegnava alla Consulta il potere di dichiarare «la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello statuto». Questa previsione non è dunque più invocabile per radicare, in capo alla Consulta, la cognizione della richiesta in oggetto. A diversa conclusione non è possibile giungere attraverso il richiamo dell'art. 15 della legge reg. n. 23/2007, relativa al funzionamento e all'organizzazione della Consulta. Tale articolo, rubricato «Competenze in materia di sfiducia e *prorogatio*», assegna alla Consulta il potere di individuare «gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea». Si tratta di una disposizione tuttora in vigore; la sua perdurante vigenza è dovuta all'incompiuto coordinamento normativo realizzato dal legislatore regionale, che ha modificato lo Statuto senza adeguare la corrispondente legislazione di attuazione. Poiché non vi è dubbio che la legge reg. n. 23/2007 deve essere interpretata in coerenza con lo Statuto, questa Consulta ritiene di non potere fondare la propria cognizione su una norma legislativa che, ad oggi, risulta priva di fondamento statutario.

2. Ad avviso di questa Consulta, simili considerazioni non possono però portare all'inammissibilità della richiesta proveniente dalla Conferenza. Ai sensi dell'art. 69 St., la Consulta di garanzia statutaria è «organo autonomo e indipendente della Regione». Tale

previsione, coerente con il Titolo dello Statuto entro cui è collocata (dedicato alle garanzie ai controlli), mira a distinguere la Consulta dalle altre strutture politico-amministrative dell'ente regionale, affidandole particolari competenze da esercitare in posizione di indipendenza ed equidistanza dagli interessi politici di parte.

In questo senso, a fronte di una richiesta proveniente da una unanime Conferenza dei gruppi assembleari, la Consulta ritiene doveroso esaminare nel merito le questioni sottoposte alla sua attenzione, in ottemperanza al principio di leale collaborazione che permea i rapporti tra organi regionali.

Il parere emesso dall'organo di garanzia, che comunque non vincola l'istituzione che lo richiede, è necessario a maggior ragione là ove, come nel caso di specie, vada assicurato il regolare svolgimento della dialettica democratico-rappresentativa che anima il Consiglio regionale.

3. Accertata l'ammissibilità della richiesta, è ora possibile chiarire la portata dei quesiti posti dalla Conferenza. Il primo interroga la Consulta sulla portata delle norme statutarie relative alla convocazione dell'Assemblea in regime di *prorogatio*. La Conferenza chiede infatti se, in regime di «poteri affievoliti», a seguito delle dimissioni del Presidente della Giunta regionale, l'Assemblea legislativa possa legittimamente riunirsi a seguito della richiesta presentata da un decimo dei Consiglieri regionali - ai sensi dell'art. 37, commi 2 e 3 dello Statuto regionale e dell'articolo 63, comma 3 del Regolamento interno - per "avere aggiornamenti sull'emergenza alluvione" e "sulle misure che la Giunta ha adottato e intende adottare per fronteggiarla".

In via preliminare, la Consulta ritiene opportuno richiamare il contenuto delle disposizioni evocate dalla Conferenza. In particolare, dopo aver stabilito che spetta al Presidente dell'Assemblea legislativa la convocazione dello stesso Consiglio (comma 1), l'art. 37 stabilisce che il Presidente «è tenuto a convocare l'Assemblea qualora lo richiedano o il Presidente della Regione ovvero un decimo dei Consiglieri regionali» (comma 2). Nel caso in cui il Presidente non provveda entro dieci giorni, «l'Assemblea si riunisce di diritto il quinto giorno non festivo immediatamente successivo» (comma 3). A tali disposizioni si aggiunge quanto previsto dall'art. 63, comma 3, del regolamento del Consiglio regionale, a tenore del quale «in caso di eventi eccezionali, il Presidente dell'Assemblea di sua iniziativa, o su richiesta dell'Ufficio di presidenza, o del Presidente della Regione, o di un decimo dei consiglieri, può convocare immediatamente l'Assemblea».

La Conferenza chiede dunque alla Consulta se l'onere di convocazione dell'Assemblea, che tali disposizioni pongono a carico del Presidente nell'ipotesi di una richiesta proveniente da una minoranza di consiglieri, trovi applicazione anche in regime di *prorogatio*.

4. Secondo questa Consulta, la risposta a tale quesito deve essere negativa.

L'art 37 dello Statuto deve essere interpretato sistematicamente, alla luce del regime che la stessa Carta statutaria prevede nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, l'Assemblea legislativa sia stata sciolta e si trovi, dunque, in regime di *prorogatio*. Lo scioglimento, anche

anticipato, produce la cessazione delle funzioni tipicamente svolte dal Consiglio regionale, individuate dagli artt. 27 e 28 dello Statuto (rappresentanza politica, legislazione, programmazione, controllo e indirizzo politico). L'art. 27, comma 7, della Carta statutaria stabilisce infatti che «[l]e funzioni dell'Assemblea [...] cessano all'atto di insediamento della nuova Assemblea, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, agli adempimenti urgenti ed improrogabili».

Lo scioglimento è perciò causa di una carenza di legittimazione degli organi politicamente responsabili nei confronti del corpo elettorale. Alla carenza di legittimazione politica corrisponde il difetto di titolarità giuridica delle funzioni statutariamente previste, da cui discende un dovere di astensione dall'esercizio delle ordinarie attività istituzionali. Solo un «adempimento urgente e improrogabile» può rovesciare simile situazione, trasformando il dovere di astensione in un obbligo di intervento necessitato e indifferibile. In altri termini, venuto meno il legame politico-rappresentativo con il corpo elettorale, l'Assemblea legislativa in regime di *prorogatio* non può esercitare atti assistiti da discrezionalità politica. La convocazione dell'Assemblea può avvenire solo ove vi sia un adempimento indifferibile, costituzionalmente o statutariamente previsto, volto ad assicurare la continuità istituzionale *medio tempore*, fino cioè alla prima seduta del Consiglio pienamente (e nuovamente) legittimato dal voto e, per tale ragione, nella pienezza dei propri poteri.

In questa direzione si muove la costante giurisprudenza costituzionale e amministrativa, relativa agli organi legislativi regionali in regime di *prorogatio*. Secondo il Giudice delle leggi, in particolare, tale istituto riguarda fattispecie nelle quali «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (Corte cost., sentenza n. 208 del 1992). È stato dunque chiarito che, in questa fase, «i Consigli regionali “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” (Corte cost., sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili. Essi, inoltre, devono 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» (Corte cost., sentenza n. 81 del 2015, ma nello stesso senso sentenze n. 157 del 2016, 158, 64, 55 e 44 del 2015, 68 del 2010; Cons. di Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2276).

L'attività ipotizzata nella richiesta formulata dalla Conferenza, che fa riferimento ad aggiornamenti «sull'emergenza alluvione» e «sulle misure che la Giunta ha adottato e intende adottare per fronteggiarla», non rientra tra gli atti necessari e urgenti. Nessun dubbio sulla natura emergenziale dell'alluvione, da affrontare prontamente con tutti i mezzi a disposizione delle istituzioni regionali. L'ipotesi prospettata non riguarda però l'adozione di un atto necessario ad affrontare l'emergenza, perciò indifferibile perché eziologicamente connesso all'alluvione, ma concerne un'attività che tipicamente rientra in una funzione, quella di controllo politico, che l'Assemblea legislativa non ha più titolo di svolgere. L'attività

di controllo prelude, di regola, a un giudizio politico sull'opportunità e sull'adeguatezza delle misure adottate dalla Giunta che il Consiglio uscente, dai poteri attenuati e privo di legittimazione politica, non può essere chiamato a esprimere. D'altro canto, l'eventuale valutazione negativa dell'operato dell'esecutivo regionale non potrebbe tradursi in alcun atto di indirizzo politico: poiché la Giunta è già dimissionaria, non vi sarebbe alcun destinatario istituzionale nei cui confronti far valere un giudizio di responsabilità politica. Si tratterebbe, dunque, di un esercizio per così dire impossibile della funzione di indirizzo.

In conclusione, per rispondere al primo dei quesiti sottoposti all'attenzione di questa Consulta, non vige alcun obbligo di convocazione del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*, segnatamente nella fase precedente alla competizione elettorale. Tale obbligo vi sarebbe solo in presenza di adempimenti urgenti e improrogabili che non ricorrono nel caso di specie.

5. Alla luce di tali premesse, è possibile prospettare una soluzione anche al secondo quesito. Quest'ultimo in realtà riassume due diverse richieste: l'una attiene alla possibilità per la Conferenza dei capigruppo, a seguito della richiesta di convocazione della Assembleia ex art. 37, commi 2 e 3 dello Statuto, di decidere a maggioranza di non dar corso alla richiesta stessa; l'altra invece riguarda la possibilità, per la stessa Conferenza, di evitare la adunanza dell'Assemblea plenaria ricorrendo alla convocazione della Commissione assembleare competente per materia.

Per evitare quella *captatio benevolentiae* del corpo elettorale stigmatizzata dalla citata giurisprudenza costituzionale e amministrativa, la Conferenza ha correttamente deliberato di non convocare la Assembleia legislativa. Anche la convocazione della competente Commissione assembleare è una scelta da valutare alla luce dei medesimi criteri e delle stesse coordinate richiamate nel p. 4 del Considerato in diritto.

* * *

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

delibera all'unanimità

di rispondere

- 1) al primo dei quesiti presentati, nel senso che non sussiste alcun obbligo generalizzato di convocazione del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*. Tale obbligo ricorre solo in presenza di adempimenti urgenti e improrogabili non sussistenti nel caso di specie;
- 2) al secondo dei quesiti presentati, nel senso che la Conferenza ha correttamente deliberato di non dar corso alla richiesta di convocazione dell'Assemblea legislativa e nel senso che la convocazione della competente Commissione assembleare è una

scelta da valutare alla luce dei criteri e delle coordinate richiamate in motivazione.

La segretaria della Consulta
Dott.ssa Giuseppina Rositano

Il Presidente
Prof. Corrado Caruso