

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ROBERTO LOUVIN**

**UNA *PROROGATIO* INFINITA: PERMANENZA,  
REVIVISCENZA E CONFUSIONE DEI POTERI REGIONALI  
IN SITUAZIONI DI EMERGENZA ISTITUZIONALE**

**8 GIUGNO 2020**



Roberto Louvin

## Una *prorogatio* infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rinvio delle elezioni. – 3. L'integrazione di una Giunta regionale incompleta. – 4. L'attività legislativa. – 5. La gestione dell'emergenza sanitaria. – 6. Parossismo consiliare. – 7. Prepararsi al futuro.

### 1. Premessa.

La complicazione che può raggiungere la realtà può raggiungere vette inimmaginabili.

La grave crisi politica intervenuta in Valle d'Aosta, con l'affrettata chiusura anticipata della XV legislatura<sup>1</sup>, si è intrecciata, nella sua eccezionalità, con gli effetti della decretazione dello stato di emergenza sanitaria disposto dal governo il 31 gennaio 2020.

Per effetto delle concomitanti dimissioni, legate a vicende giudiziarie, dalle loro rispettive cariche esecutive e dallo stesso Consiglio regionale di ben tre componenti della Giunta - il Presidente della Regione Antonio Fosson e due assessori - si è aperta a metà di gennaio del 2019 una crisi politica - la seconda dopo soli diciotto mesi dalle ultime elezioni consiliari - che ha condotto allo scioglimento anticipato dell'assemblea regionale *ex art. 8*, comma 1 della legge statutaria n. 21 del 2007<sup>2</sup>.

Sin dalle dimissioni del Presidente Fosson - di cui il Consiglio ha preso atto il 16 dicembre 2019 - la Giunta regionale è entrata in un regime limitato al disbrigo degli affari correnti per assicurare l'ordinaria amministrazione fino all'elezione del nuovo Presidente della Regione e della nuova Giunta<sup>3</sup>.

La Segreteria generale della Regione si è subito premurata in questo caso di fornire indicazioni operative volte a circoscrivere l'esercizio dei poteri della Giunta questa fase, qualificando curiosamente (ma in un certo senso profeticamente) questa situazione come *prorogatio*. Tralasciando le molteplici indicazioni relative all'attività amministrativa, notiamo come con la direttiva in questione, nel rappresentare questa situazione ai dirigenti della Regione, il Segretario generale sottolinei come in relazione a questa "flessione della rappresentatività", i poteri della Giunta, ancorché esercitabili a garanzia della continuità amministrativa nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge, siano limitati all'ordinaria amministrazione e al compimento di atti indifferibili e urgenti.

Anomalo appare però, in questo contesto che sia il vertice amministrativo della Regione e non un organo politico a disporre, nella circostanza, che - in 'analogia' con la prassi seguita a livello statale nei periodi di crisi di governo - "la Giunta regionale non potrà adottare atti destinati ad essere approvati o vagliati dal Consiglio, come nuovi disegni di legge, proposte di regolamento o di atti amministrativi, nonché atti di amministrazione attiva che siano estrinsecazione dello specifico indirizzo politico che trovava primigenio ancoraggio nella precedente maggioranza governativa<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> G. TARLI BARBIERI, nel suo saggio [La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano](#), in questo stesso *Liber Amicorum*, qualifica addirittura la difficile fase che sta attraversando la piccola regione alpina come "sgretolamento del sistema politico" autonomistico valdostano. Le vicende giudiziarie che hanno colpito il regime autonomistico della Regione sono ripercorse dettagliatamente da A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in [Federalismi.it](#), 2018, n. 11.

<sup>2</sup> La l.r.s. 7 agosto 2007, n. 21 determina la forma di governo della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale, disciplinando i casi di scioglimento del Consiglio della Valle. Riguardo alle cause di scioglimento del Consiglio, L. TRUCCO, *Le elezioni e la partecipazione politica*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, Giappichelli, 2020, 106, ne osserva la proliferazione all'interno della legislazione statutaria, rispetto alle puntuali ipotesi individuate dalle norme originarie dello Statuto.

<sup>3</sup> In base all'art. 7, comma 2, della l.r.s. 21/2007, "Fino all'elezione del nuovo Presidente della Regione e della nuova Giunta, la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fatta salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, e la carica di Presidente della Regione è assunta dal Vice-Presidente".

<sup>4</sup> Nota del Segretario generale della Regione Valle d'Aosta avente ad oggetto "Regime di *prorogatio* di organi regionali - Indicazioni operative per il disbrigo delle attività correnti" del 18 dicembre 2019 (prot. 7285/SG) indirizzata

Le funzioni di Presidente della Regione sono state assunte automaticamente dal Vice-Presidente Renzo Testolin, che si è trovato – essendo già Assessore alle Finanze, Attività produttive e Artigianato – ad essere gravato delle funzioni interinali di Presidente della Regione, dei compiti di natura prefettizia<sup>5</sup>, nonché di Assessore del Turismo, Sport, Commercio, Agricoltura e Beni culturali, Opere pubbliche, Territorio e Edilizia residenziale pubblica. Un impegno quasi sovrumano, anche considerando le ridotte dimensioni della Regione, poiché va ricordato che alla Regione stessa sono anche attribuite tutte le competenze che altrove fanno capo alle province<sup>6</sup>. Questo carico, già di per sé rilevantissimo, è dunque – di fatto – raddoppiato sul piano amministrativo.

La sostituzione dei due assessori dimissionari, quantomeno, si sarebbe potuta rapidamente risolvere qualora la Valle avesse optato, a suo tempo, per l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma come noto questa Regione, insieme alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*<sup>7</sup> e alla Provincia di Bolzano, è l'unica in Italia a non aver optato per il sistema dell'elezione diretta del suo Presidente e ad aver mantenuto – in controtendenza – l'elezione del Presidente e degli assessori da parte del Consiglio regionale<sup>8</sup>. Il Presidente *pro tempore* non ha dunque beneficiato della facoltà di nominare nuovi assessori.

Il carico di deleghe e di funzioni sarebbe stato rilevantissimo anche solo per pochi mesi, ma si è prolungato a dismisura per effetto delle vicende inattese della pandemia da coronavirus che hanno reso impossibile l'insediamento del nuovo Consiglio e l'elezione della nuova Giunta prima dell'autunno 2020, trasformando un intervallo per sua natura breve in un lasso di tempo sempre più lungo e ormai destinato a sfiorare la durata di un anno per quanto riguarda la ricostituzione di un esecutivo in pienezza di poteri.

Di fatto, all'emergenza sanitaria si è dunque sovrapposta un'emergenza istituzionale che ha dato del filo da torcere agli interpreti della scarsa normativa di riferimento nel far fronte ad un caso così particolare. Un'emergenza che riporta d'attualità e rende spesso preziose le osservazioni sviluppate in passato dalla dottrina che ha esaminato ad ampio spettro le problematiche emergenziali sul piano

---

ai Coordinatori della Giunta regionale. La nota richiama le direttive che 'talvolta' i Presidenti del Consiglio dei ministri hanno adottato per autolimitare i poteri del Governo dimissionario, suggerendo un'interpretazione analogica per cui "se dimissionario, il Governo non può approvare nuovi disegni di legge ... o approvare nuove nomine, salvo scadenze di legge", dovendosi impegnare solo per l'approvazione dei decreti-legge (non consentiti peraltro nell'ordinamento valdostano) e per l'approvazione del bilancio e della legge finanziaria. La problematica relativa ai decreti-legge non investe invece la Valle d'Aosta in quanto, come ricorda P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propes racines e Statuto speciale*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale*, cit., 44, "La Corte costituzionale, con [sent. 28 luglio 1959, n. 50](#), ha invece escluso, per ragioni sistematiche e lessicali, per vero non insuperabili, che il meccanismo previsto dall'art. 36 Stat., per cui la Giunta regionale, in caso di necessità e urgenza, potrebbe prendere provvedimenti di competenza del Consiglio, sia all'origine di ulteriori atti legislativi sulla falsariga dei decreti legge statali".

<sup>5</sup> I compiti prefettizi spettano eccezionalmente, come noto, in Valle d'Aosta appunto al Presidente della Regione. Sulla assoluta specialità del regime autonomistico valdostano per quanto riguarda la 'duplice veste' del Presidente della Regione si può vedere da ultimo: E. ALBANESI, *Il Presidente della Regione*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale*, cit., 167-182.

<sup>6</sup> D.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545, art. 1, comma 3.

<sup>7</sup> L'art. 30, St. spec. TAA, sancisce che "Nei primi trenta mesi di attività del Consiglio regionale il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana. Per il successivo periodo il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Può essere eletto un consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino, previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico italiano o tedesco."; come risaputo, di fatto la Presidenza della Regione è affidata per metà mandato al Presidente della Provincia autonoma di Trento e per l'altra metà al Presidente della Provincia di Bolzano.

<sup>8</sup> Cfr. V. ONIDA, *L'autonomia della Valle d'Aosta nell'evoluzione del regionalismo italiano*, in R. Louvin (cur.), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, ESI, 2019, 24, sottolinea questa 'controtendenza' della Valle "rispetto ai caratteri di forte 'personalizzazione' che è andata assumendo negli ultimi decenni la rappresentanza politica nel nostro Paese". Un tentativo di superamento di questa forma di governo parlamentare è stato avviato, ma senza portare a conclusioni definitive, nell'ultimo scorcio della legislatura appena conclusa con la p.l. 28/XV, *Riforma elettorale e istituzionale della Valle d'Aosta. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3*.

costituzionale<sup>9</sup>.

## 2. Il rinvio delle elezioni

Prendendo atto del verificarsi del presupposto per lo scioglimento anticipato – rappresentato dalle dimissioni del Presidente della Regione precedentemente in carica intervenute il 14 dicembre 2019 - il nuovo Presidente della Regione *pro tempore* ha dovuto disporre lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale della Valle d'Aosta per “incapacità di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni ... dalle dimissioni del Presidente della Regione”, in forza della ricordata disposizione della legge statutaria 21/2007<sup>10</sup>. Lo stesso decreto ha anche indetto i comizi elettorali per il 19 aprile 2020 e fissato la prima riunione del nuovo Consiglio regionale per il 20 maggio 2020.

La tenuta delle elezioni è però stata resa impraticabile dalla situazione emergenziale venutasi nel frattempo a creare. A termini di legge statutaria sopra richiamata, la data di svolgimento della consultazione elettorale deve essere fissata dal Presidente della Regione entro i novanta giorni successivi alla data del decreto stesso. Provando ulteriormente a rispettare tale termine, il Presidente della Regione ha disposto<sup>11</sup> la revoca del proprio precedente decreto, rinviando le elezioni per il rinnovo del Consiglio al 10 maggio 2020, in relazione alle misure urgenti di contenimento del contagio da COVID-19<sup>12</sup>.

Il perdurare della situazione epidemica da coronavirus ha però costretto il Presidente della Regione a revocare anche questo secondo decreto e a disporre che “la nuova convocazione dei nuovi comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale sarà stabilita *con successivo decreto da emanarsi entro e non oltre il termine di validità della delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020* [31 luglio 2020, n.d.a., *corsivo nostro*] con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”<sup>13</sup>.

Il riporto forzato delle elezioni ha sollevato una prima serie di questioni, legate alla genericità del disposto della legge statutaria e alla mancata previsione di una situazione così complessa. Il Presidente della Regione è legittimato a disporre per cause di forza maggiore il rinvio oltre il termine massimo di novanta giorni fissato dalla legge statutaria? Può farlo *motu proprio* e senza sottoporre la decisione al vaglio del Consiglio ormai sciolto? La decisione deve essere concordata con l'autorità di governo nazionale, considerando che ad un'analogha problematica sono confrontate anche le autorità nazionali per il rinnovo dei consigli regionali di Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto?

A fronte dell'inattesa vicenda, il Consiglio della Valle, in uno dei suoi molteplici interventi legislativi effettuati durante il periodo di *prorogatio*<sup>14</sup> ha ritenuto di dover intervenire a sua volta, fissando per legge una cornice di riferimento straordinaria per l'esercizio dei poteri del Presidente della Regione e stabilendo<sup>15</sup> che, in considerazione dello stato di emergenza sanitaria riguardante tutto il territorio nazionale, “il termine entro il quale sono convocati i comizi elettorali per il rinnovo

---

<sup>9</sup> Per ampiezza e completezza richiamiamo soprattutto quelle svolte da G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003. Sul paradigma costituzionale dell'emergenza, sulla *emergency clause* e la ‘legge della paura’, si veda soprattutto G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e Terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, da cui si trae, per i profili qui esaminati, l'utile indicazione per cui occorre in ogni caso evitare che l'emergenza sfumi in una ‘anomala normalità’ fondata sulla permanente violazione della separazione dei poteri.

<sup>10</sup> D. n. 54 del 18 febbraio 2020.

<sup>11</sup> D. n. 103/2020.

<sup>12</sup> D.p.c.m. 8 e 9 marzo 2020.

<sup>13</sup> D. n. 118/2020 del 23 marzo 2020. Questo decreto precisa, in premessa, che la determinazione è assunta “Ritenuta ... la necessità ed urgenza di operare in deroga a quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della Legge regionale 7 agosto 2007, n. 21”.

<sup>14</sup> L.r. 21 aprile 2020, n. 5.

<sup>15</sup> L.r. 5/2020, art. 14, Misure urgenti per lo svolgimento delle consultazioni per il rinnovo del Consiglio regionale nell'anno 2020.

del Consiglio regionale, sciolto con decreto del Presidente della Regione n. 54 del 18 febbraio 2020, è di novanta giorni dalla cessazione dello stato di emergenza sanitaria”.

Le due formulazioni non sono perfettamente coincidenti: la dizione secondo cui l’emanazione del decreto deve avvenire “entro e non oltre il termine di validità della delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020” non coincide con quella usata dal Consiglio regionale che impone la tenuta della consultazione elettorale entro “novanta giorni dalla cessazione dello stato di emergenza sanitaria”.

Mentre il Presidente della Regione – che in aula si è astenuto sull’articolo in questione voluto dai consiglieri, rimarcando così il suo dissenso procedurale riguardo a questa indebita interferenza con l’esercizio del suo legittimo potere di fissazione della data delle elezioni - si è mosso con la dovuta correttezza istituzionale, il Consiglio già sciolto ha operato in maniera decisamente irrituale e evidentemente al di fuori delle proprie prerogative.

L’individuazione della data per lo svolgimento delle nuove elezioni è una chiara competenza presidenziale, regolata dallo Statuto speciale (art. 18, comma 2) e ribadita dalla legge statutaria. La fonte legislativa ordinaria – tanto più se esercitata da un Consiglio già sciolto - non trova spazio in questa materia riservata alla legge statutaria.

Nella necessità, da tutti riconosciuta, di operare in deroga ad un termine fissato dalla legge statutaria vigente e nell’impossibilità di fare ricorso ad un’integrazione di quest’ultima, non essendovi i tempi necessari per esperire la procedura (che comprende anche un eventuale referendum confermativo), l’autorità deputata ad operare per fare fronte all’emergenza è certamente ed esclusivamente il Presidente della Regione e non l’assemblea regionale disciolta.

Il ricorso ad una legge modificativa del termine già individuato nel decreto presidenziale e motivata da una non meglio definita ‘esigenza politica’ di esprimere un assenso assembleare al riporto delle consultazioni, distorce palesemente il riparto dei compiti fra gli organi di vertice e concreta una palese forzatura del limite secondo cui in periodo di *prorogatio* il Consiglio deve limitarsi alla “adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale”. Essendo la questione stata già definita dall’organo di vertice mediante una propria chiara e rigorosa decretazione, l’intervento non si palesava necessario e si è concretato in una indebita intrusione nelle prerogative presidenziali.

Il Presidente della Regione si era oltretutto premurato, prima di emanare un proprio decreto che necessariamente oltrepassava il termine fissato dalla legge statutaria regionale, di coinvolgere informativamente, in uno spirito di leale collaborazione, il governo nazionale in ordine all’anomala situazione in atto. Il riscontro del Ministro dell’interno, nel prendere atto del necessario travalicamento del termine di legge statutaria e nel comunicare al Presidente della Regione l’inevitabile slittamento dei termini anche per le consultazioni regionali ordinarie della primavera 2020, ha sottolineato che la posizione del Governo nazionale era rappresentata al Presidente valdostano “Per le scelte che, nell’esercizio della autonomia speciale di cui gode la regione da Lei presieduta, vorrà adottare con riguardo alla consultazione elettorale...[corsivo nostro]”<sup>16</sup>. Il tenore letterale della comunicazione confermare che si tratta, anche agli occhi del Governo, di una scelta presidenziale e non di una competenza normativa del Consiglio.

### 3. L’integrazione di una Giunta regionale incompleta

La menomazione dell’esecutivo regionale per effetto delle dimissioni nel dicembre 2019 di ben tre suoi componenti su otto, tra cui lo stesso Presidente, ha indebolito significativamente l’operato dell’organo. Si è di conseguenza immediatamente posto il problema della reintegrazione della Giunta regionale valdostana, con l’elezione di nuovi assessori in sostituzione dei dimissionari.

Ma può un Consiglio in *prorogatio* eleggere nuovi assessori?

---

<sup>16</sup> Lettera del Ministro degli interni Lamorgese al Presidente della Regione Valle d’Aosta del 28 marzo 2020.

La domanda non trova risposta in precisi disposti statutari o di legge. La legge regionale statutaria n. 21/2007 non contempla infatti una situazione così anomala e da essa ricaviamo solo che la sostituzione non è obbligatoria e che essa non è soggetta a termini perentori, poiché «L'elezione del nuovo Assessore si effettua, su proposta del Presidente della Regione, a scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati»<sup>17</sup>.

In condizioni ordinarie, ossia in pendenza di una *prorogatio* breve, si dovrebbe ritenere in linea di principio precluso il potere del Consiglio di eleggere nuovi assessori. È noto infatti che durante questo periodo interinale i titolari degli organi legislativi ed esecutivi della Regione, nonostante sia scaduto il loro mandato, continuano ad esercitare provvisoriamente solo compiti ordinari in attesa della nomina o elezione dei loro successori (rimessa ordinariamente agli elettori o al rinnovato collegio), e che ciò avviene entro limiti ristretti, da alcuni ritenuti, con una formula discutibile sul piano tecnico, 'immanenti' all'istituto stesso della *prorogatio*<sup>18</sup>.

Nel caso di specie, però, l'estrema lunghezza del periodo interinale e la gravità della situazione sanitaria e socioeconomica della Regione fanno ritenere logicamente superata questa restrizione.

In questo caso, infatti, un intervento elettorale surrogatorio che ripristinasse l'adeguata e piena funzionalità dell'organo esecutivo, appariva lecito, se non addirittura necessario. E ciò anche a fronte dell'eventualità che altri componenti dell'organo potessero trovarsi, nel lungo periodo di prolungata *prorogatio* che si prospettava, in condizioni tali da impedire loro di svolgere il mandato, come per esempio per ulteriori sopraggiunte dimissioni o per altra causa. Del carattere effettivamente "urgente e indifferibile" di questa elezione di nuovi assessori solo il Consiglio, a questo punto, è legittimamente arbitro, sulla scorta di un'eventuale proposta presidenziale.

La giurisprudenza costituzionale riguardo ai limiti dei poteri consiliari non ci è di grande aiuto per fare totale chiarezza sul punto, poiché si è finora riferita unicamente all'esercizio della funzione legislativa e non sono rinvenibili precedenti specifici in termini di eventuali elezioni surrogatorie di componenti la Giunta regionale, per l'ovvia ragione che il periodo di *prorogatio* si protrae, di regola, solo per poche settimane.

Le pronunce della Corte, a partire dalla fondamentale sentenza n. 68 del 2010, hanno avuto un punto d'approdo ed un'articolata sintesi nella sent. n. 243 del 2016, che ricorda come «gli atti adottabili durante la *prorogatio* sono stati individuati in quelli «necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili»; il Consiglio «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»<sup>19</sup>.

Questo intervento di integrazione è stato ritenuto da più parti, nel caso valdostano, oltremodo necessario, al punto da essere invocato coralmemente dagli enti locali della Regione e da una parte consistente delle forze politiche consiliari. L'intervento appariva oltretutto necessario anche per individuare, e fare eleggere dal Consiglio, anche un nuovo Vicepresidente della Regione: la figura vicaria – cessata per l'assunzione della carica da parte del precedente titolare diventato Presidente – è espressamente prevista dalla legge statutaria<sup>20</sup> e assume qui un connotato di assoluta necessità, considerando che essa è anche chiamata a svolgere, in sostituzione del Presidente, le funzioni di natura prefettizia.

Sul punto, si è innescata una disputa di natura politica che ha portato ad un nulla di fatto, almeno fino oggi<sup>21</sup>. Un raggruppamento politico che sostiene l'attuale maggioranza ha richiesto un autorevole parere in proposito, esponendo le ragioni di praticabilità dell'elezione surrogatoria. L'esercizio del

---

<sup>17</sup> Art. 7, comma 5, della l.r.s. n. 21/2007 che rinvia, per questo, alle modalità di cui al precedente art. 6, comma 6, della stessa legge statutaria.

<sup>18</sup> D. PICCIONE, I «limiti immanenti» della *prorogatio* dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare, in *Giur. Cost.* 2010, 791 ss.

<sup>19</sup> G. TARLI BARBIERI, Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo «strano caso» della sent. 243/2016, in *le Regioni*, XLV, n. 3/2017, 487.

<sup>20</sup> L.r.s. n. 21/2007, art. 2, comma 1, lett. c).

<sup>21</sup> Questo scritto è stato chiuso il 1° giugno 2020.

potere di reintegrazione, come rileva tale parere, reso pubblico e consultabile sul sito internet del Consiglio regionale, non dovrebbe però alterare l'indirizzo politico esistente, in quanto nella condizione di cui si discute gli organi politici operano con una ridotta discrezionalità politica di scelta, per cui si dovrebbe, nel caso di specie, opportunamente 'spoliticizzare' la decisione<sup>22</sup>.

Che rientri nelle facoltà di un'assemblea consiliare legislativa operare questo intervento 'necessitato' per mantenere in vita la funzionalità degli organi che essa è incaricata di eleggere è tuttavia anche implicitamente confermato da un autorevolissimo precedente. Si tratta dell'elezione avvenuta nel 1983, a camere sciolte, di un Presidente del Senato, il Presidente Vittorino Colombo, in sostituzione del deceduto Tommaso Morlino. Benché non mancassero nell'assemblea, per il breve lasso di tempo che sarebbe intercorso in attesa delle elezioni, dei Vicepresidenti in esercizio, la scelta fu dettata dalla necessità di insediare subito, durante il periodo di *prorogatio* del Parlamento, un nuovo Presidente del Senato allo scopo di assicurare pienezza di poteri a tutti gli organi di vertice dello Stato, soprattutto nell'eventualità che l'eletto fosse stato chiamato a operare in supplenza del Capo dello Stato.

Ne possiamo trarre come conseguenza che anche per gli organi della Regione, riscontrandosi un'insufficiente efficacia operativa degli assessori e la necessità di reintegrare la Vice-Presidenza che avrebbe potuto trovarsi ad operare sussidiariamente al vertice della Regione, dovesse operare un principio di *favor* per il ripristino della piena completezza dell'organo giuntale e vi fosse non solo la facoltà, ma il preciso compito di ripristinare, su proposta del Presidente della Regione, l'integralità dell'organo esecutivo.

Un aspetto conclusivo, marginale ma non trascurabile, su questo punto riguarda poi le modalità con cui avrebbe dovuto avvenire l'elezione surrogatoria degli assessori.

Diversamente da quanto stabilito per l'elezione assessorile che ha luogo immediatamente dopo l'elezione del Presidente della Regione, che ha luogo "con un'unica votazione"<sup>23</sup>, gli assessori eletti in sostituzione dei dimissionari sono soggetti a votazioni individuali.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale non aggiunge dettagli ulteriori riguardo a questa procedura, limitandosi a ribadire che spetta al Presidente della Regione la proposta in ordine al numero e all'articolazione degli Assessorati, oltre che ai nominativi dei componenti la Giunta, compreso il Vice-Presidente<sup>24</sup>.

Proprio il ricorso necessario a votazioni individuali da parte di un'assemblea già gravemente lacerata, al punto da non aver potuto ricostituire una maggioranza nel termine prescritto, sembra aver scoraggiato alla fine il ricorso alla procedura surrogatoria da parte di un Presidente già in condizioni di precarietà e non sorretto da una vera e propria maggioranza.

#### 4. L'attività legislativa

Il tema della legittimità delle leggi regionali adottate in periodo di *prorogatio*, è già stato ampiamente esaminato e discusso in dottrina e in giurisprudenza.

La Corte costituzionale ha precisato a questo proposito che: a) il requisito della necessità ed urgenza non costituisce un «unico e generale presupposto» per l'esercizio dei poteri in *prorogatio*, in quanto sussistono anche altro possibili presupposti, collegati a disposizioni costituzionali e/o legislative di diverso tenore; b) il requisito della necessità ed urgenza comporta un intervento adottato «nell'immediatezza» della situazione alla quale si intende porre rimedio<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Il parere del Prof. Giovanni Guzzetta del 26 marzo 2020, riportato dalla sezione 'comunicati dei gruppi consiliari' del Consiglio regionale, conclude nel senso della piena ragionevolezza della procedura di reintegrazione dell'organo.

<sup>23</sup> L.r.s. n. 21/2007, art. 4, comma 1.

<sup>24</sup> Ivi, art. 8., comma 2, lett. b e c.

<sup>25</sup> E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio* ([sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015](#)), in [Consulta OnLine, 2015/II](#), 531.

Le coordinate giurisprudenziali<sup>26</sup> possono illuminare parzialmente il percorso interpretativo, peraltro non agevole in un caso atipico per durata come quello valdostano, dove la legge regionale statutaria si limita a precisare che «in caso di scioglimento anticipato ... i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale»<sup>27</sup>.

Si deve osservare che il requisito connotato all'urgenza, per cui ci si dovrebbe trovare in presenza di «elementi o fatti sopravvenuti che possano giustificare un'emergenza nuova»<sup>28</sup>, ha assunto, alla luce della situazione di proclamata emergenza sanitaria, un carattere dominante, al punto da estendere in maniera rilevantissima i poteri di organi soggetti a regimi transitori di limitata operatività.

Il Consiglio della Valle ha fatto largo uso della facoltà di adottare provvedimenti legislativi durante la *prorogatio* che si è protratta per molti mesi. Abbiamo così registrato ad oggi sia l'approvazione di leggi necessarie a garantire la funzionalità dell'ente<sup>29</sup>, sia di misure approvate per fronteggiare la grave situazione emergenziale in atto, tanto per i suoi profili sanitari quanto per le sue ripercussioni socioeconomiche<sup>30</sup>.

È da notare come, ad eccezione delle normative finanziarie, tutte le misure sanitarie e di rilancio economico sono state assunte ad iniziativa consiliare, segno di una evidentissima debolezza del governo regionale e di un voluto recupero di centralità da parte del Consiglio ormai sciolto. È probabile che questa scelta sia avvenuta anche in ossequio alla limitazione prospettata dalla Segreteria generale in fase di avvio del regime di ordinaria amministrazione<sup>31</sup>.

Pare però assurdo ritenere che una Giunta – necessitata a proseguire nella propria azione in condizioni di emergenza sanitaria - non sia legittimata a fare qualcosa (nel caso in questione a presentare disegni di legge) che sono ammessi a fare dei consiglieri regionali la cui pienezza di funzioni ha avuto termine mesi prima con lo scioglimento del Consiglio.

Questo dato fa emergere in maniera lampante, oltre che la debolezza dell'esecutivo in carica, l'assetto marcatamente assembleare assunto dalla Regione in questa delicatissima congiuntura. Siamo di fronte, in tutta evidenza, ad una situazione paradossale, che rovescia l'assetto a prevalente trazione governativa che assumono abitualmente i sistemi parlamentari in presenza di situazioni emergenziali.

Invece di fare ricorso ai poteri propri dell'esecutivo, che in queste circostanze risultano evidentemente rafforzati, ci troviamo qui in presenza dell'ulteriore propagazione del virus (politico) per cui, come si è già constatato nelle ultime due legislature, il proliferare dei micro-interessi di un

---

<sup>26</sup> Sul requisito della necessità e dell'urgenza come condizione legittimante l'operato di un Consiglio regionale in questo particolare periodo esclusivamente nei casi in cui siano adottati atti necessari nell'*immediatezza di una situazione grave* a cui bisogna porre rimedio, atti che devono inoltre assumere il *carattere di "improcrastinabilità"*, ossia essere tali da non poter essere rimandati alla decisione del nuovo Consiglio regionale: U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#) 12 dicembre 2016. Si deve, per usare le parole della stessa Corte costituzionale, trattare di una "necessità di intervenire, con un provvedimento improcrastinabile, immediatamente dopo l'insorgenza di una grave situazione" e non deve invece trattarsi di "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*".

<sup>27</sup> L.r.s. n. 21/2007, art. 8, comma 4.

<sup>28</sup> [C. cost., sent. n. 81/2015](#), punto 4.4.

<sup>29</sup> Sono state approvate la l.r. 11 febbraio 2020, n. 1/2020, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* approvata dopo alcune settimane di esercizio provvisorio), la l.r. n. 2/2020 contenente il bilancio di previsione per il triennio 2020/2022 e la l.r. n. 3/2020, recante disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022.

<sup>30</sup> Si è trattato, fino ad oggi, della l.r. n. 4/2020, con cui sono state adottate le prime misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID19, della l.r. n. 5/2020 approvativa di ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID19 e della l.r. n. 6/2020 che ha modificato la precedente l.r. 5/2020 a sole quattro settimane dalla sua adozione.

<sup>31</sup> Vedi *supra*, n. 5.



quadro politico ormai esploso logora all'infinito le giunte e, in casi come questo, paralizza addirittura l'esecutivo relegandolo in una condizione per così dire 'sospesa'<sup>32</sup>.

### 5. La gestione dell'emergenza sanitaria

Il sistema di protezione civile in Valle d'Aosta presenta caratteri assolutamente originali soprattutto in relazione all'esercizio delle funzioni prefettizie da parte del Presidente della Regione; esso ha trovato sviluppo attraverso le norme di attuazione dello Statuto speciale<sup>33</sup> e si è rivelato in passato particolarmente efficace in relazione ad importanti eventi calamitosi.

Le funzioni esecutive rispetto alle disposizioni impartite dal Ministero dell'Interno per l'organizzazione e la predisposizione dei servizi di protezione civile, cui il Commissario del Governo provvede avvalendosi di apposito ufficio, competono qui al Presidente della Regione<sup>34</sup>, per il tramite di un ufficio regionale posto alle sue dipendenze e il Comitato regionale per la protezione civile - istituito con decreto del Presidente della Regione - è organo della Regione medesima.

La preminenza che le norme di attuazione e la legislazione regionale assegnano al Presidente della Regione nella direzione e nel coordinamento delle operazioni di protezione civile, fra cui la nomina del Direttore dell'ufficio regionale della protezione civile, si sono appannate alla luce degli eventi tumultuosi della gestione dell'emergenza da COVID-19, complice forse anche la debolezza congiunturale del governo della Regione. Il sistema di protezione civile ha assunto i caratteri di un «sistema multilivello, in cui ciascun soggetto coinvolto fa la propria parte e il livello superiore interviene, in applicazione del principio di sussidiarietà, quando l'evento non può essere fronteggiato con i mezzi ordinari»<sup>35</sup> e le garanzie di salvaguardia del modello organizzativo autonomo, pur previste anche dall'attuale Codice della protezione civile<sup>36</sup>, non sembrano aver conservato grande efficacia, o quantomeno essere state esercitate in maniera significativamente dissimile da quanto avvenuto per le Regioni ordinarie.

L'investitura di un soggetto centrale nella gestione della crisi - il 'soggetto attuatore' per il coordinamento delle attività poste in essere dalle strutture della Regione Autonoma Valle d'Aosta, competenti nei settori della protezione civile e della sanità, impegnate nella gestione dell'emergenza - è avvenuta per Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile<sup>37</sup> dopo aver semplicemente 'sentito' il Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Questa disposizione è stata assunta nel quadro di un'ordinanza generale del Capo del Dipartimento della Protezione Civile che nel delineare l'assetto dell'organizzazione chiamata a fronteggiare in via emergenziale il pericolo pandemico, sottolinea l'eccezionalità della situazione ordinamentale altoatesina<sup>38</sup> e non fa alcun cenno ai poteri autonomi della Regione valdostana.

---

<sup>32</sup> Abbiamo già evidenziato questa situazione anomala e il «*réveil du démon de l'instabilité gouvernementale pendant la XIV législature (2013-2018) [qui] oblige à réfléchir sérieusement sur l'efficacité concrète de la motion de censure constructive introduite en 2017*» in R. LOUVIN, *Une autonomie originale et durable dans le contexte européen*, in Id. (cur.), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., 40.

<sup>33</sup> A partire dalla l. 16 maggio 1978, n. 196.

<sup>34</sup> «Il Presidente della Giunta regionale esercita le competenze di protezione civile che le leggi statali attribuiscono al Presidente dell'amministrazione provinciale e al Prefetto»: l.r. 18 gennaio 2001, n. 5, *Organizzazione delle attività regionali di protezione civile*, art. 12, comma 1.

<sup>35</sup> E. RONZANI, *Il sistema normativo di protezione civile*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale*, cit., 416.

<sup>36</sup> D.lgs. 22 gennaio 2018, n. 1.

<sup>37</sup> Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 27 febbraio 2020.

<sup>38</sup> L'O.c.d.p.c. n. 630 del 3 febbraio 2020 sottolinea infatti «che le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di potestà legislativa esclusiva per la protezione civile ai sensi dell'art. 8, punto 13, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e dell'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del medesimo decreto». Nessun richiamo, invece, in merito alle competenze valdostane fissate dalla normativa attuativa dello Statuto.

È singolare infatti che sia il Capo del Dipartimento della protezione civile nazionale ad individuare<sup>39</sup> il dirigente regionale competente «al fine di assicurare il più efficace coordinamento delle attività poste in essere dalle strutture della Regione Autonoma Valle d'Aosta competenti nei settori della protezione civile e della sanità per la gestione dell'emergenza»<sup>40</sup>, ossia per un coordinamento apparentemente tutto interno alle competenze della Regione.

Nessuna obiezione sembra essere stata avanzata in proposito dagli organi regionali, malgrado anche la legge regionale prescriva che «Il Presidente della Giunta regionale, per mezzo della struttura regionale competente in materia di protezione civile, assicura la direzione e la gestione unificate di tutte le componenti interne ed esterne all'amministrazione regionale, necessarie al superamento dell'evento calamitoso»<sup>41</sup>.

La Regione ha peraltro nominato, con il compito di operare in sinergia con il soggetto attuatore, un proprio referente sanitario incaricato di svolgere le sue funzioni in raccordo con il Direttore sanitario dell'Azienda AUSL Valle d'Aosta, per il coordinamento di tutte le componenti sanitarie regionali, come «affinamento del modello organizzativo di protezione civile già predisposto»<sup>42</sup>.

Il quadro organizzativo del contrasto all'epidemia e alle sue conseguenze sanitarie e socioeconomiche si è ulteriormente complessificato con l'aggiunta di ulteriori organismi tecnici di coordinamento *ad hoc* che sembrano sfuggire ad un chiaro disegno organico<sup>43</sup>.

Le esigenze di coordinamento nazionale sembrano aver fatto significativamente premio sull'autonomia decisionale regionale anche rispetto all'uso dei poteri di ordinanza, di cui la Valle d'Aosta ha fatto un esercizio parsimonioso, evitando, diversamente da altre Regioni, di mettersi in conflitto con il governo centrale.

Innanzitutto, il Presidente della Regione Valle d'Aosta è stato tra gli ultimi, rispetto ai suoi omologhi, ad adottare ordinanze in relazione al coronavirus<sup>44</sup>.

Un utilizzo un po' titubante di tale potere, come emerge dal tenore, davvero poco autoritativo, dell'ordinanza con cui il Presidente «Invita i turisti, gli ospiti, i villeggianti e tutte le altre persone presenti sul territorio regionale che non hanno la propria residenza in Valle d'Aosta a prendere in considerazione il rientro alla propria residenza, in funzione di una maggiore garanzia di assistenza

---

<sup>39</sup> Con una nomina ai sensi dell'articolo 1, comma 1, dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020. Il comma in questione dispone che «... il Capo del Dipartimento della protezione civile assicura il coordinamento degli interventi necessari, avvalendosi del medesimo Dipartimento, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché di soggetti attuatori, individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati, che agiscono sulla base di specifiche direttive, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

<sup>40</sup> Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 27 febbraio 2020. Nomina Soggetto Attuatore Regione Autonoma Valle d'Aosta del 27 febbraio 2020.

<sup>41</sup> L.r. 5/2001, n. 5, art. 12, comma 5.

<sup>42</sup> Decreto P.R. n. 114 del 17 marzo 2020. La nomina doveva consentire l'implementazione del modello di intervento previsto dalle misure di protezione civile nazionale, di cui la Regione Valle d'Aosta è stata in larga misura anticipatrice. Il discrimine competenziale fra il coordinamento delle attività poste in essere dalle strutture della Regione Autonoma Valle d'Aosta competenti nei settori della protezione civile e della sanità per la gestione dell'emergenza (affidato al soggetto attuatore) e il coordinamento delle attività degli altri enti del sistema sanitario cui compete invece l'organizzazione e l'esecuzione del servizio sanitario come l'Azienda USL (assegnato al coordinatore delle attività sanitarie) lascia aperte alcune questioni delicate, come ad esempio quelle relative alla gestione sanitaria nei servizi residenziali per le persone anziane non autosufficienti.

<sup>43</sup> Si tratta in particolare della Cabina tecnica di regia con compiti di proposta e supporto per la gestione sanitaria regionale della fase 2 dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (istituita con d.g.r. n. 343 del 6 maggio 2020), del Comitato tecnico a supporto delle determinazioni in merito alla ripresa delle attività e al rilancio economico durante la c.d. fase 2 dell'emergenza epidemiologica Covid-2019 (composto peraltro esclusivamente da dirigenti regionali) e del Comitato tecnico per la programmazione della ripresa nominato il 24 aprile 2020 dalla Giunta regionale.

<sup>44</sup> Ordinanza n. 104 del P.R. dell'11 marzo 2020, misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da covid-2019. Tale ordinanza è stata adottata ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica.

sanitaria, affinché in caso di necessità possano affidarsi alle cure del proprio medico di base o del pediatra di libera scelta»<sup>45</sup>.

Inoltre, i temi affrontati in tali ordinanze hanno avuto un carattere piuttosto residuale, rispondendo sostanzialmente a sollecitazioni puntuali di categorie che si sono fatte portatrici di istanze più pressanti. Oltre a disposizioni che ricalcano i provvedimenti assunti a livello governativo, alcuni significativi precetti puntuali hanno riguardato attività di forte impatto locale<sup>46</sup>.

Il problema dell'istituzione di 'zone rosse', che altrove ha dato adito a polemiche circa la spettanza – al governo nazionale o a quello regionale – è stato agevolmente superato considerando che i poteri in questione confluivano qui nella persona del Presidente della Valle, che vi ha effettivamente fatto ricorso in un caso<sup>47</sup>.

## 6. *Parossismo consiliare*

Nei primi mesi dell'anomalo prolungamento della sua *prorogatio*, il Consiglio disciolto, dopo aver adottato misure tecniche per lo svolgimento delle sedute con la partecipazione dei suoi componenti da remoto, ha assunto l'iniziativa di esercitare un'azione di condizionamento politico dell'esangue esecutivo in carica.

Questo risulta in maniera inequivocabile dal ritmo incessante di convocazione delle commissioni – ben 19 sedute in soli quaranta giorni - ed in particolare dal protagonismo della II Commissione permanente affari generali, riunita ben undici volte in questo breve lasso di tempo, a significare una volontà inequivocabile di ergersi a 'contropotere' di una Giunta esangue. L'imminenza della consultazione elettorale gonfia inevitabilmente le vele del protagonismo politico, con l'estendersi dell'ambito dei soggetti pubblici e privati auditi, sempre nel corso di sedute segrete poiché tale resta a tutt'oggi il regime ordinario di svolgimento dei lavori delle commissioni consiliari valdostane<sup>48</sup>.

Accanto all'attività degli organi interni, è rifiorito l'interesse dei consiglieri a ricorrere al loro diritto di accesso nei confronti dell'Amministrazione regionale, dagli enti pubblici non economici, dalle agenzie e dalle aziende dipendenti dalla Regione e dalle società da essa direttamente o indirettamente partecipate: il loro diritto di ottenere da tali enti "le informazioni utili all'espletamento del loro mandato e di ottenere copia gratuita dei documenti amministrativi richiesti" si poteva presumere implicitamente sospeso, o quantomeno ristretto entro limiti strettissimi, dopo lo scioglimento del Consiglio regionale.

Si è invece assistito ad un proliferare di richieste, talvolta anche poco attente al limite espresso dal Regolamento consiliare che dispone che ciò avvenga "senza interferire con la regolarità dei servizi".

Quando per esempio, nel pieno della crisi sanitaria alla metà di aprile, un consigliere ha indirizzato all'Azienda USL della Valle d'Aosta una domanda di accesso agli atti relativi a fatture ricevute e pagate, la Presidente del Consiglio regionale, rispondendo ad un quesito dell'azienda destinataria – evidentemente perplessa di fronte ad un sovraccarico di lavoro in un periodo già particolarmente

---

<sup>45</sup> Ordinanza n. 111 del P.R. del 15 marzo 2020.

<sup>46</sup> Come nel caso delle attività agricole per autoconsumo (ord. n. 161 del P.R. del 19 aprile 2020) e soprattutto delle guide alpine, anche a supporto delle strutture regionali competenti in materia di gestione del rischio idrogeologico, di rilievi nivologici per la prevenzione di fenomeni valanghivi, le attività svolte quali componenti delle commissioni locali valanghe e le attività connesse al soccorso in montagna (ord. n. 201 del P.R. del 12 maggio 2020). Benché la problematica del lavoro di guida alpina sia un caso tipico di questione di rilievo transfrontaliero e quindi internazionale, non risulta che i canali di cooperazione costruiti nel corso degli anni dalla Regione abbiano prodotto alcun effetto di soluzione delle discrasie dovute ai provvedimenti assunti in maniera difforme dai tre lati (italiano, francese e svizzero) della montagna. Sulla cooperazione transfrontaliera sperimentata dalla Valle e la strutturazione delle relazioni tra enti frontalieri, fra cui spicca l'Espace Mont-Blanc: S. CHAUSSOD, *La politica di coesione europea*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale*, cit., 271-277.

<sup>47</sup> Ord. n. 117 del P.R. del 22 marzo 2020 relativa al Comune di Pontey, successivamente modificata e infine revocata.

<sup>48</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale, art. 31, comma 1: "Le sedute delle Commissioni non sono pubbliche. Ove ricorrano particolari circostanze o si trattino temi di rilevante interesse generale, le Commissioni possono decidere di tenere sedute aperte al pubblico".

delicato ed avendo presente che il Consiglio versava in stato di scioglimento – ha sottolineato come «il diritto di accesso attribuito ai consiglieri regionali .... sia finalizzato all'espletamento del mandato consiliare, mandato che gli stessi consiglieri, seppure in *prorogatio*, sono tenuti a svolgere sino al subentro del nuovo Consiglio regionale nell'ambito, oltre che dell'ordinaria amministrazione, dell'indifferibilità e urgenza».

Poiché dunque il Consiglio regionale si trova di fronte alla adozione di atti indifferibili e urgenti, la facoltà ispettiva in questione sarebbe ricompresa nell'espletamento del mandato consiliare, per cui «è conseguentemente vigente il diritto di accesso del consigliere regionale, la cui *ratio* è quella di garantire le condizioni necessarie per l'espletamento di tale mandato elettivo».

Ma se la permanenza di un pur eccezionale potere ispettivo consiliare, in presenza di requisiti di 'indifferibilità e urgenza', è innegabile, rimane da definire chi possa esercitare un sindacato in ordine a questa 'eccezionalità'. Se i suoi limiti sono strettamente collegati all'estensione dell'oggettiva indifferibilità e urgenza in cui il Consiglio regionale si è trovato ad operare – questione sulla quale il Consiglio nel suo insieme esercita le necessarie valutazioni – chi stabilisce se sussistono o meno tali presupposti in ordine a singole iniziative e, riscontrandone eventualmente l'assenza, chi può censurare l'iniziativa di accesso?

È evidentemente da escludere che tale sindacato possa essere esercitato dal destinatario della richiesta. Restano dunque in campo solo due ipotesi: o il vaglio è effettuato dalla presidenza del Consiglio, come organo supremo garante della legittimità dell'operato dell'organo legislativo, oppure tale controllo è inesistente perché si rimette la valutazione all'insindacabile giudizio del consigliere.

Intervenendo sul punto, la Presidente del Consiglio ha tenuto in questa circostanza un atteggiamento elusivo<sup>49</sup>, con cui ha sostanzialmente declinato sia un proprio ruolo arbitrale, sia la volontà di intervenire per evitare abusi da parte dei 'redivivi' consiglieri che riprendono, senza apparente limite, il pieno esercizio della propria funzione.

Eppure va ricordato che proprio al Presidente del Consiglio – obbligatoriamente notiziato in ordine a ciascuna iniziativa intrapresa dai membri del Consiglio<sup>50</sup> – compete, qualora si verificano ritardi o vengano opposti dinieghi, l'obbligo di intervenire richiedendo “gli opportuni chiarimenti al Presidente della Regione o agli Assessori competenti”, come pure si deve ritenere suo preciso dovere valutare, se del caso, che le istanze di accesso siano circostanziate e non si configurino come una indagine conoscitiva<sup>51</sup>.

Il *non liquet* dell'organo al vertice dell'Assemblea regionale appare ingiustificato e apre la porta ad un uso potenzialmente indiscriminato dello strumento ispettivo, che rischia di vanificare anche quel limite della non interferenza con la regolarità dei servizi che il Regolamento consiliare ha inteso mettere in forte risalto come *incipit* a tutto l'articolo riguardante l'accesso dei consiglieri.

Circoscrivere l'uso dello strumento di accesso entro precisi limiti appare tanto più necessario in quanto l'acquisizione di elementi informativi non è intanto sfociata – come ovvio – in nessuna forma di interrogazione o di interpellanza discussa in Consiglio nei primi quattro mesi del regime di *prorogatio*.

La grave incertezza in cui si è mossa in questo frangente la Regione, già alle prese con delicati problemi di confronto e conflitto con lo Stato nell'esercizio delle proprie competenze, evidenzia la necessità di mettere mano al più presto ad un perfezionamento della propria normativa statutaria, per impedire che si ripetano in futuro analoghe situazioni di sbandamento nei momenti di emergenza e nelle fasi di transizione fra una legislatura e l'altra.

---

<sup>49</sup> Lo si deduce dall'affermazione con cui, rispondendo con lettera del 21 aprile 2020 al Commissario USL della Valle d'Aosta, ha risposto è «difficile poter circoscrivere, e di conseguenza limitare, tale diritto, di cui non è peraltro richiesta dal regolamento interno alcuna motivazione, senza dover al contempo esprimere un sindacato sulla legittimità degli atti indifferibili e urgenti che i consiglieri possono e potranno, in questo particolare momento di urgenza, e in futuro adottare, e in ordine ai quali possono e potranno di conseguenza avanzare richieste di accesso agli atti ex articolo 116 del Regolamento interno del Consiglio regionale».

<sup>50</sup> Regolamento interno, art. 116, comma 5.

<sup>51</sup> Ivi, comma 6.

## 7. Prepararsi al futuro

La necessaria elasticità di interpretazione, a fronte di una *prorogatio* destinata per effetto dell'emergenza sanitaria in corso a protrarsi ben oltre i termini ordinari, ha ampliato in maniera cospicua la casistica finora immaginata, e rende ormai auspicabile un riordino normativo con il ricorso alle fonti più appropriate, sia in merito ai criteri di gestione ordinaria dei periodi interinali, sia come aggiornamento della normativa in tema di protezione civile che ha mostrato in questo periodo limiti rilevanti.

Soprattutto, sul piano della legislazione statutaria, occorre rapidamente stabilizzare la forma di governo prendendo definitivamente atto della ormai conclamata impraticabilità del modello parlamentare tradizionale. Non si dovrà, in futuro, consentire ulteriormente la prevaricazione, da parte dell'assemblea, delle necessarie prerogative che sono in questa particolare fase riconosciute all'organo esecutivo