

**L'ATTIVITA'
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
IN REGIME DI PROROGATIO**

di Ignazio la Lumia ¹

(12 ottobre 2009)

Le dimissioni del Presidente della Regione siciliana (rassegnate in Aula nella sed. n. 121 del 26.1.2008) hanno determinato, contestualmente ed automaticamente, lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana (art. 10, comma secondo, dello Statuto siciliano), ossia la fine anticipata della legislatura (la XIV), la cui scadenza naturale era prevista per maggio del 2011.

Ha trovato, dunque, applicazione (per la prima volta in Italia da quando, sia per le Regioni di diritto comune che per quelle a statuto speciale, è stata introdotta quella forma particolare di governo definita dalla dottrina "ibrida") ¹ la regola del "*simul stabunt, simul cadent*" che sta alla base di quel "connubio istituzionale" i cui partners (Presidente della Regione, da una parte, Assemblea legislativa, dall'altra) sono eletti direttamente dal popolo ².

Ora, in assenza di qualsivoglia disposizione in materia (manca, infatti la legge di cui all'art. 9, terzo comma, St. sic., volta a disciplinare, *inter alia*, "i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione", né viene minimamente in soccorso il regolamento interno dell'ARS), è stato il Presidente dell'ARS a farsi interprete, sul piano procedurale, di questa situazione patologica del sistema, rassegnando (v. cit. sed. n. 121/08) quanto segue:

"L'Assemblea prende atto delle dimissioni del Presidente della Regione.

Ricordo che, in tal caso, ai sensi dell'articolo 10, comma secondo, dello Statuto si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi.

Ricordo, altresì, che ai sensi dell'articolo 8 bis, comma terzo, dello Statuto e secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 12/2006) [^]Nel periodo tra lo scioglimento dell'Assemblea e la nomina del nuovo Governo regionale il Presidente e gli Assessori possono compiere atti di ordinaria amministrazione[^] ³.

Avverto, infine, che a norma dell'articolo 4 della legge costituzionale n. 1 del 1972 [^]Finché non si è riunita la nuova Assemblea regionale siciliana sono prorogati i poteri della precedente Assemblea[^].

Orbene, da tale dichiarazione (di natura meramente ricognitiva, ma pur sempre opportuna perchè, in assenza di un atto formale che "certifichi" lo

¹ Vice Segretario Generale dell'Assemblea regionale siciliana.

stato di crisi delle massime istituzioni rappresentative, dà contezza di quanto avvenuto) emerge chiaramente un dato: per entrambi i vertici dell'organizzazione regionale trova applicazione l'istituto della *prorogatio* ⁴, che rappresenta uno degli strumenti previsti dall'ordinamento ⁵ per garantire la continuità funzionale degli organi pubblici scaduti nelle more del loro rinnovo. Va da sé che l'esigenza di evitare vuoti di potere risulta maggiormente avvertita allorquando sia in gioco il funzionamento degli organi politici a carattere democratico, ossia di quei soggetti legittimati dal consenso popolare a dirigere, al massimo livello, Stato e Regione.

In particolare, sul versante parlamentare la *prorogatio* assolve il precipuo compito di mantenere il controllo, sia pure in forma attenuata, sull'operato dell'Esecutivo, fintantoché nuove elezioni non abbiano provveduto a ripristinare la normale dialettica democratica ⁶.

Ciò premesso, notiamo che l'art. 8 bis, c. 3, dello Statuto siciliano dispone con sufficiente chiarezza tanto sulla durata della *prorogatio* della compagine governativa (che va dalla presa d'atto delle dimissioni del Presidente della Regione sino alla nomina del nuovo Governo regionale), quanto sul tipo di attività esercitabile dalla stessa in tale periodo (atti di ordinaria amministrazione) ⁷; mentre l'art. 4 della l.c. n. 1/1972, mutuando l'ultimo comma dell'art. 61 della Costituzione, si limita a disporre che fino a quando non si riunisce la nuova Assemblea sono prorogati i poteri della precedente ⁸.

Si tratta, allora, di individuare il *dies a quo* ed il *dies ad quem* della *prorogatio* dell'ARS, nonché di perimetrare (per quanto possibile, stante l'obiettivo difficoltà di definire una materia per sua natura "sfuggente" a rigide classificazioni) la sfera dei poteri alla stessa spettante durante tale lasso di tempo.

In ordine al primo aspetto, non sorgono particolari problemi sul *dies a quo*: esso decorre dalla scadenza naturale della legislatura, ossia al compimento di un quinquennio dalla data delle elezioni (art. 3, c. 2, St.), ovvero dal momento dello scioglimento anticipato dell'ARS che, nel caso di dimissioni del Presidente della Regione, coincide con la presa d'atto delle stesse (per consuetudine vengono rese in Aula dal Presidente della Regione e l'Assemblea le accetta senza discussione e votazione, ove irrevocabili).

Da precisare che non si fa luogo a *prorogatio* in due casi:

- 1) allorquando le elezioni vengano indette prima della scadenza del quinquennio (a decorrere dalla quarta domenica precedente dice l'art. 3, c. 3, dello Statuto), ossia in prossimità della conclusione della legislatura (c.d. elezione pre-scadenza);
- 2) nell'ipotesi di scioglimento sanzionatorio dell'Assemblea (persistente violazione dello Statuto: art. 8, c. 1, St.), ovvero di rimozione del Presidente della Regione (per avere questi compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge, nonché per ragioni di sicurezza nazionale: art. 8, c. 5, St.).

E' ovvio che entrambe le fattispecie (scioglimento-sanzione dell'ARS, rimozione del Presidente della Regione) nulla hanno a che vedere con la

funzionalità politica di tali organi, per cui la cessazione totale delle loro funzioni (decadenza) - così come argomentato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 12/2006 - si giustifica con "*la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale*". Sarebbe, invero, paradossale continuare ad affidare la gestione della cosa pubblica a soggetti (monocratici o collegiali) che si sono macchiati di gravissime violazioni dell' ordinamento.

Le procedure da seguire in simili evenienze sono previste nel citato art. 8 dello Statuto e specificate dalle norme di attuazione (D.P.R. 5 agosto 1961, n. 784).

Da sottolineare che, nel garantire la continuità amministrativa della Regione siciliana fino all'investitura dei nuovi titolari, il Presidente della Repubblica (con il medesimo decreto che dispone lo scioglimento o la rimozione) istituisce una Commissione straordinaria di tre membri con il compito di curare l'ordinaria amministrazione e di indire le nuove elezioni.

Tornando alla durata della *prorogatio* rileviamo che incertezze interpretative nascono, invece, sull'individuazione del momento finale.

Sinora l'Assemblea, sulla base di un'interpretazione letterale del citato art. 4 della l.c. n.1 e facendo riferimento alla prassi vigente presso il Parlamento nazionale, ha ritenuto, pacificamente, che la *prorogatio* avesse termine il giorno precedente la seduta inaugurale della nuova legislatura; ma una simile impostazione, a nostro avviso, va adesso riconsiderata alla luce della nuova forma di governo regionale che non tollera discrasie temporali e funzionali nell'organizzazione dell'assetto istituzionale.

Invero, la *ratio* del sistema pretende che gli organi di vertice insieme vengano eletti ed insieme cessino di funzionare; ne deriva che non è concepibile l'ipotesi che un organo nuovo (ossia nella pienezza delle funzioni) possa convivere, sia pure per breve tempo, con un organo scaduto (e, quindi, in *prorogatio*).

Questo assunto è sorretto non tanto da motivazioni teoriche (rispetto del principio di rappresentatività), quanto piuttosto da concrete ragioni giuridiche.

Prima della riforma dello Statuto introdotto dalla l.c. n. 2/2001, competeva al Presidente della Regione uscente (per fine legislatura) convocare, entro 20 giorni dalla proclamazione degli eletti, la nuova Assemblea, la quale, dopo l'espletamento degli adempimenti di rito (giuramento, elezione del Presidente e dei membri dell'Ufficio di Presidenza, elezione delle Commissioni) procedeva alla formazione del nuovo governo. Quindi, il Presidente della Regione rimaneva in carica per "il disbrigo degli affari correnti" fintantoché l'ARS non avesse eletto il suo successore (e subito dopo gli Assessori).

Adesso, il Presidente della Regione subito dopo la proclamazione si insedia nella carica⁹. Spetta, quindi, a lui convocare la nuova Assemblea, di cui oltretutto fa parte di diritto insieme al c.d. capo dell'opposizione, ossia al capolista della lista regionale più votata dopo quella vincitrice. Ne discende, logicamente e giuridicamente che, ultimata la proclamazione dei neodeputati, non può che riunirsi la nuova Assemblea.

In altri termini, non è configurabile che, nell'intervallo tra l'ultima proclamazione ¹⁰ e la prima seduta dell'ARS, possa adunarsi l'Assemblea uscente, posto che nessuno ha il potere di chiederne la convocazione in via straordinaria ex art. 11 dello Statuto: non certo il Presidente della Regione scaduto posto che egli, a seguito dell'insediamento del suo successore, è cessato definitivamente dalle funzioni presidenziali e correlativamente da quello di deputato regionale, con la conseguenza di non potere più partecipare ad eventuali sedute della vecchia Assemblea. E neppure, per la stessa ragione, ha senso un'autoconvocazione, ossia una convocazione su iniziativa di venti deputati.

Se così non fosse, si verterebbe ad un risultato assurdo sotto ogni punto di vista: la riunione di un'Assemblea, priva dell'ex Presidente della Regione (e ormai delegittimata a seguito del nuovo responso popolare), che ha come interlocutore un capo dell'esecutivo nella pienezza delle sue funzioni ed "esterno" alla stessa!

Riassumendo:

- dal momento della conclusione (naturale o anticipata) della legislatura e sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione, l'Assemblea opera in regime di *prorogatio*;
- dalla proclamazione del Presidente della Regione e sino all'ultima proclamazione di neodeputati, l'Assemblea cessa totalmente di funzionare ¹¹, con il conseguente venir meno delle prerogative dei deputati uscenti ¹²;
- dopo l'ultima proclamazione, solamente la nuova Assemblea è legittimata a riunirsi; pertanto è in facoltà del Presidente della Regione, a seconda delle circostanze, anticipare o meno la prima seduta dell'Assemblea nell'ambito dei 20 giorni dettati dallo Statuto. In tale seduta *"I deputati, con la prestazione del giuramento prescritto dall'articolo 5 dello Statuto della Regione, entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni ed assumono diritti, doveri e prerogative derivanti dalla carica"* (art. 1 Reg. int. ARS) ¹³

In ordine al secondo aspetto (poteri esercitabili durante la *prorogatio*) cominciamo col rilevare che al riguardo non esiste alcuna prassi, giacché l'Assemblea non si è mai riunita dopo la scadenza della legislatura ¹⁴. Essa, anzi, suole (per consuetudine) interrompere la propria attività qualche mese prima dello spirare del quinquennio per consentire alle forze politiche di prepararsi per tempo alla campagna elettorale, ed anche per evitare l'adozione, a pochi giorni dalla fine della legislatura, di provvedimenti dal chiaro sapore elettorale, che potrebbero, oltretutto, ingenerare forti tensioni nei rapporti tra maggioranza ed opposizione.

Il problema si è, dunque, posto concretamente dopo lo scioglimento anticipato della XIV legislatura, a seguito dell'esigenza manifestata da alcuni deputati di non interrompere i lavori per dare modo all'Assemblea di esaminare talune misure legislative (specie in materia occupazionale) ritenute, a loro giudizio, meritevoli di particolare, urgente trattazione (sed. n. 122 del 6.2.2008).

A tal fine venne convocata, subito dopo la chiusura della suddetta seduta, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, cui partecipa stabilmente il Presidente della Regione o un Assessore delegato (artt. 12 bis e 98 quater, c. 1, Reg. int. ARS).

Ad inizio di riunione, il Presidente dell'Assemblea espose le seguenti argomentazioni ¹⁵:

- a) che, durante il periodo della *prorogatio*, i poteri dell'Organo legislativo risultano "attenuati", nel senso che lo stesso può continuare ad esercitare le sue funzioni limitatamente a quegli atti ritenuti, dal legislatore regionale, "indifferibili e necessari" (Corte costituzionale sentt. nn. 468/91, 515/95 e 196/03 in www.giurcost.org), con la conseguenza che nulla impedisce all'Assemblea di tornare validamente a riunirsi, sempreché sussistano i predetti requisiti della necessità e della indifferibilità la cui valutazione non può che essere rimessa ai soggetti istituzionali Governo-Palamento;
- b) che, sotto il profilo formale, in assenza di qualsivoglia disposizione regolamentare, la procedura da seguire, in regime di *prorogatio*, avrebbe potuto essere, nella fattispecie, la seguente:
 - Determinazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (presa all'unanimità) volta ad indicare i provvedimenti ritenuti necessari e indifferibili.
 - Convocazione straordinaria dell'ARS dopo l'esame dei relativi disegni di legge nelle competenti Commissioni.
 - Impegno delle forze politiche a non presentare emendamenti privi dei suddetti requisiti e correlativo invito alla Presidenza a dichiarare inammissibili le norme e gli articoli non compatibili con quanto stabilito dalla Conferenza.
 - Indicazione negli atti parlamentari (sommari delle commissioni, relazione al disegno di legge, resoconti d'Aula) delle motivazioni riguardanti la sussistenza dei requisiti della necessità ed indifferibilità dei provvedimenti adottati, e ciò in vista di eventuali impugnative innanzi alla Corte costituzionale.
 - Prima dell'iscrizione del disegno di legge all'ordine del giorno dell'Aula, opportunità di un ulteriore passaggio in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, al fine di verificare la corrispondenza del disegno di legge esitato dalle Commissioni alle determinazioni assunte nella precedente Conferenza.

La Conferenza condivise tali argomentazioni e, anche alla luce delle dichiarazioni rese dal Governo, ritenne che le invocate situazioni di straordinarietà e di urgenza non fossero tali da giustificare la ripresa dei lavori parlamentari.

Dunque, l'Assemblea, tramite la Conferenza dei Capigruppo, ha riconosciuto che i suoi poteri, in regime di *prorogatio*, sono "affievoliti" (c.d. *reductio o deminutio potestatis*); il che appare, nel momento in cui il sistema istituzionale entra in crisi, come un dato ovvio logicamente prima che giuridicamente.

Infatti, a fronte di un Esecutivo che aveva rinunciato ad esistere politicamente, non si vede come l'Organo legislativo avrebbe potuto continuare la sua normale attività.

Ciò acclarato, si tratta allora, tenendo conto degli insegnamenti della Sovrana Corte, degli apporti dottrinali ¹⁶, nonché della prassi maturata presso le Camere nazionali (nei limiti, ovviamente, in cui è possibile estenderla all'ARS) ¹⁷, di provare ad enucleare quali atti, nell'ambito delle competenze parlamentari, l'Assemblea è legittimata a compiere dopo la scadenza del mandato.

- Atti legislativi. In questa categoria rientrano due tipi di atti: quelli che, a giudizio delle forze politiche, rivestono i caratteri dell'indifferibilità ed urgenza, e quelli che prescindono da tale giudizio perché costituzionalmente dovuti.

I primi, secondo criteri il più possibile obiettivi, dovrebbero avere per oggetto problematiche veramente eccezionali, ossia talmente gravi e pressanti (come, ad es., la necessità di stanziare fondi per far fronte ad improvvise calamità naturali) da richiedere risposte legislative immediate, cioè non rinviabili alla nuova legislatura. Analogamente a quanto avviene per i decreti-legge emanati dal Governo nazionale ex art. 77, comma secondo, dalla Costituzione, spetterà poi alla Corte Costituzionale, ove adita dal Commissario dello Stato, sindacare la legittimità delle delibere legislative sulla base dei parametri da essa stessa evocati nelle citate sentenze nn. 468/1991, 515/1995 e 196/2003 ¹⁸.

I secondi riguardano i documenti finanziari (legge di bilancio e connessa legge finanziaria: art. 81 Cost. e art. 73 bis Reg. int. ARS; ovvero legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio), i quali vanno obbligatoriamente approvati entro il 31 dicembre di ogni anno. Al riguardo, ricordiamo che il Presidente della Camera, on. Iotti, nella VIII legislatura, citando il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento sull'applicazione dell'art. 81 della Costituzione, ebbe ad affermare che "*l'approvazione degli strumenti di bilancio entro e non oltre tale improrogabile scadenza costituisce l'adempimento di un tassativo obbligo costituzionale*" ¹⁹.

Sotto il profilo procedurale, da quanto sopra deriva che, chiusa la legislatura, non potranno più essere accettati (dichiarazione di irreceivibilità) i disegni legge di qualsiasi provenienza, tranne – ovviamente – quelli per i quali, previa verifica in sede di Conferenza dei Capigruppo, ne è stata autorizzata la trattazione perché urgenti ed indifferibili.

Mentre i disegni di legge che a tale momento risultano già presentati non saranno assegnati alle Commissioni (dichiarazione di improcedibilità).

- Atti di indirizzo politico. Per ovvie ragioni rimane preclusa la presentazione ovvero l'esame (ove tali atti siano stati in precedenza introitati) di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni, cioè di quegli strumenti tipici che mirano ad impegnare la responsabilità politica del Governo. Fa eccezione, perché atto necessitato sulla base di una prassi di rango costituzionale ormai consolidata, l'ordine del giorno con il quale l'Assemblea impegna il Presidente della Regione a promulgare una deliberazione legislativa senza le parti impugnate dal Commissario dello Stato ²⁰.

- Atti di sindacato ispettivo. In linea con la prassi di Camera e Senato ²¹ è da escludere l'ingresso e lo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze. Tuttavia, si ritiene che, in presenza di eventi eccezionali o, comunque, di fatti che destino grande allarme sociale, possa essere ammessa (sempre previa verifica in sede di Conferenza dei Capigruppo) la trattazione di atti ispettivi specificamente individuati ²². In tali casi, a nostro avviso, è preminente l'aspetto "istituzionale", nel senso che l'esigenza dell'informazione (che può fornire soltanto il Governo), ossia di ottenere una circostanziata descrizione degli accadimenti e delle eventuali misure adottate o in via di adozione, prevale su quella del controllo politico.

Mentre sono ricevibili (e la prassi dell'ARS è in questo senso) le interrogazioni a risposta scritta nella considerazione ²³ che esse, risolvendosi in un rapporto diretto (sia pure veicolato tramite i competenti Uffici parlamentari) tra deputato e Governo, non danno vita a dibattiti in Aula.

- Atti a rilevanza interna. Tra questi è da annoverare, certamente, il bilancio interno dell'ARS (senza il quale – ovviamente – non è possibile procedere alla spesa), la cui adozione richiede sostanzialmente tre passaggi procedurali: predisposizione del progetto da parte dei deputati Questori; approvazione da parte del Consiglio di Presidenza; esame e deliberazione in Aula in concomitanza con la discussione dei documenti finanziari regionali.

Inoltre, nulla impedisce che possano essere convocate la Commissione per il Regolamento per esprimere pareri in ordine a questioni di interpretazione regolamentare su iniziativa del Presidente dell'ARS (art. 39, c. 2, Reg. int. ARS), e la Commissione per la verifica dei poteri per adempimenti connessi allo status di deputato regionale.

- Altri atti. In questa categoria residuale rientrano la nomina dei tre delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma secondo, Cost.), il parere sui progetti di modifica dello Statuto siciliano trasmessi dal Governo nazionale (art. 41 ter, c. 3, Stat.), ed, in genere, ogni atto da rendersi entro scadenze improcrastinabili, ossia entro termini la cui mancata osservanza produca effetti negativi, come la perdita di benefici economici, l'apertura di procedimenti sanzionatori, il mancato funzionamento di organismi vari, ecc.. Sotto questo profilo, potranno riunirsi le Commissioni per l'espressione di pareri su nomine o schemi di atti del Governo ²⁴.

Si sottolinea, infine, l'opportunità che, a fine legislatura, la Presidenza dell'Assemblea, sulla falsariga di Camera e Senato, delinea, con apposito comunicato, il quadro delle attività esercitabili dall'Assemblea durante la prorogatio.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali

NOTE:

Cfr. P. Cavaleri, *Diritto Regionale*, CEDAM, 2003, 51 ss; Martines-Ruggeri- Salazar, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2008, 90;

² Fa eccezione la Valle d'Aosta che, con la l.r. 7 agosto 2007, n. 21, ha stabilito che il Presidente della Regione e gli Assessori vengano eletti dal Consiglio a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (artt. 2 e 4);

³ La Corte Costituzionale, nella sent. n. 352/2008, richiama il combinato disposto degli artt. 10, comma 2, e 8-bis, comma 3, dello Statuto siciliano;

⁴ Sul concetto di "prorogatio" e sulle sue applicazioni v. l'ampio saggio di G. D'Orazio, *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in Riv. trimestrale dir. pubbl., 1980, 817 ss; per un'efficace sintesi v. A.A. Romano, voce <Proroga e prorogatio>, in Enc. Giur., Roma, vol. 25 (1991);

⁵ Sul punto cfr. F.S. Marini, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997, 67 e ss.;

⁶ Al riguardo v. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, che, a p. 166, così si esprime: <Particolarmente questa esigenza di equilibrio è nei confronti del governo, la cui influenza verrebbe certamente squilibrata, con pericoli di straripamento dall'alveo della normalità costituzionale, senza una potenzialità, almeno di contro-azione parlamentare;

⁷ In proposito ci sembra utile riportare, nella parte che qui interessa, la nota dell'11 aprile 2008, a firma del Vice Presidente della Regione (che sostituiva il Presidente della Regione sospeso dalle funzioni), indirizzata agli Assessori regionali ed ai Dirigenti Generali dei Dipartimenti regionali ed Uffici equiparati avente ad oggetto la funzionalità degli organi di governo: *"Si rappresenta alle SS.LL che con lo svolgimento delle elezioni regionali del 13-14 aprile 2008 le funzioni di indirizzo politico - amministrativo del Presidente della Regione, della Giunta di Governo e degli Assessori regionali risultano sostanzialmente esaurite e cessano formalmente in coincidenza della data di proclamazione dei risultati elettorali delle votazioni da parte della Corte d'Appello di Palermo. Durante tale arco temporale l'esercizio delle funzioni degli Organi di Governo regionale (Presidente, Giunta e Assessori) è limitato alla sola definizione degli atti interni di fine mandato e alle operazioni occorrenti per il passaggio delle consegne.*

L'eventuale attività amministrativa con valenza esterna che richiede l'esercizio delle attribuzioni assessoriali, nel periodo compreso tra la data delle elezioni e quella di proclamazione dei risultati elettorali, dovrà avvenire previo formale raccordo con lo scrivente.

Per quanto riguarda, invece, il periodo successivo che intercorre tra la data di proclamazione dei risultati elettorali e fino alla preposizione dei nuovi assessori ai singoli rami di amministrazione, si richiamano le vigenti disposizioni della legge regionale 15 maggio 2000 n. 10, che ascrivono alla dirigenza regionale, nell'ambito della ripartizione dei ruoli tra potere politico e burocratico e conseguente separazione tra le funzioni di indirizzo politico e attività di gestione, la competenza in ordine allo svolgimento dell'ordinaria attività amministrativa ed indi, all'occorrenza, il riferimento all'assorbente potestà del Presidente della Regione per quella eventuale che richiede l'esercizio delle funzioni del vertice politico".

Per farsi un'idea sulla nozione di "ordinaria amministrazione" e sulle sue applicazioni v. A.A. Romano, *Ordinaria Amministrazione e continuità funzionale degli organi*, Torino, 1988.

Per completezza di informazione ricordiamo che il Governo nazionale è solito emanare, subito dopo le dimissioni, apposita circolare contenente le direttive sull'attività esercitabile dall'Esecutivo durante la crisi ministeriale.

Al riguardo v. la circolare del 25 gennaio 2008, a firma Prodi, che al 1° punto così esordisce: *"Il Governo rimane impegnato nel disbrigo degli affari correnti, nell'attuazione delle determinazioni già assunte dal Parlamento e nell'adozione degli atti urgenti. Dovrà, in particolare, essere assicurata la continuità dell'azione amministrativa, con particolare riguardo ai problemi dell'occupazione, degli investimenti pubblici ed ai processi di liberalizzazione e di contenimento della spesa pubblica";*

⁸ Nella relazione della 1^a Commissione permanente della Camera dei Deputati, resa il 19 dicembre 1969, al disegno di legge n. 1993-1258/A (divenuto poi la l.c. n. 1/1972) così si argomenta: *"La ratio della norma, approvata dalla Commissione, è la medesima che ha ispirato l'introduzione dell'istituto della proroga delle Camere nella carta costituzionale; è, cioè, sembrato conveniente non togliere nell'intervallo fra le legislature, una possibilità di controllo e di azione delle assemblee, azione che si esplicherà non in via ordinaria ma ove particolari contingenze lo rendano necessario"*;

⁹ La fase dell'insediamento del nuovo Presidente non è disciplinata da alcuna norma. Il neoeletto suole, con propria nota, comunicare al Governo uscente ed alla Dirigenza regionale, l'avvenuta sua proclamazione ad opera della Corte d'Appello di Palermo costituita in Ufficio centrale regionale;

¹⁰ Per prassi il Segretario Generale dell'Assemblea regionale siciliana comunica la data dell'ultima proclamazione (le date di proclamazione variano a seconda dell'ampiezza dei collegi e quindi della complessità delle relative operazioni elettorali) al Presidente della Regione affinché questi, ai sensi dell'art. 3, c. 5, dello Statuto, possa procedere a convocare la nuova Assemblea (per la XV legislatura v. decreto presidenziale 7 maggio 2008 pubblicato sulla GURS n. 21 del 10 maggio 2008);

¹¹ La totale interruzione di funzionamento dell'ARS non è un fenomeno nuovo; prima della riforma operata dalla l. c. n. 1/72, l'art. 3, comma secondo, dello Statuto prevedeva che i deputati cessassero di diritto dalla carica allo spirare del termine di quattro anni. Proprio perché in contrasto con tale disposizione, l'Alta Corte per la Regione siciliana, con decisione n. 38 del 16 marzo 1951 - 20 marzo 1951, ebbe a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 68 della l.r. n. 29/51 che così disponeva: "Finché non sia riunita la nuova Assemblea sono prorogati i poteri della precedente";

¹² L'esistenza di un breve *vacuum* dell'ARS (nelle elezioni regionali del 13 e 14 aprile 2008 dalla proclamazione del Presidente della Regione alla prima riunione dell'Assemblea sono trascorsi 28 giorni) non impedisce che la *prorogatio* continui ad operare per il solo Ufficio di Presidenza ("sino alla nomina del nuovo Ufficio di Presidenza" dice l'art. 11, c. 4, Reg. int. ARS) con riferimento "ai compiti di carattere amministrativo strumentali rispetto ai servizi dell'Assemblea... e nei limiti dell'ordinaria amministrazione" (così C. Cost. sent. n. 14/1965);

¹³ Sulla genesi di tale articolo v. *il Regolamento dell'Assemblea Regionale siciliana, commentato e illustrato con i lavori preparatori*, vol. I, Palermo, 1990, 15 - 18;

¹⁴ In realtà si è verificato un solo caso ed è quello della sed. n. 122 del 6 febbraio 2008, convocata in via straordinaria dopo lo scioglimento dell'ARS. In tale seduta l'Assemblea, dopo le comunicazioni, approvò l'ordine del giorno n. 256 "Promulgazione, senza le parti impugnate, della deliberazione legislativa approvata nella seduta n. 120 del 26 gennaio 2008 recante "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008". Con tale strumento (ammesso dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 205/96) si suole "autorizzare" il Governo a promulgare le leggi regionali senza le disposizioni impugnate dal Commissario dello Stato. Nella circostanza tale approvazione risultava, per così dire, "più necessitata", perché connessa alla legge finanziaria, la cui adozione costituisce un adempimento costituzionale. In tal senso v. Presidente della Camera, on. Iotti la quale, nella sed. del 17 marzo 1983, si richiamò al costante indirizzo giurisprudenziale della Giunta per il Regolamento, "secondo cui legge finanziaria e bilancio fanno tra loro sistema sicché vengono in definitiva a ricadere entrambi nell'ambito di operatività dell'art. 81 della Costituzione";

¹⁵ Dei lavori della Conferenza non è stata data comunicazione in Aula essendo la legislatura chiusa. Le argomentazioni svolte dalla Presidenza sono tratte da un "promemoria" dalla stessa predisposto e fatto distribuire ai presenti alla riunione;

¹⁶ Oltre al cit. F.S. Marini, *il Principio di continuità degli organi costituzionali*, 91 ss, cfr. S. Traversa, *Commento agli artt. 60 e 61*, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, 1984; 210 ss; A. Pisaneschi, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, Torino, 1993; Di Ciolo- Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 310 ss. Per i Consigli regionali v. i brevi accenni

contenuti in E. Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, 102 e 124; v. altresì, Caretti - Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Torino, 2007, 175 - 176;

¹⁷ Per un'esposizione dettagliata della tipologia di attività esercitabile dalle Camere dopo il loro scioglimento v. i comunicati dei Presidenti di Camera e Senato riportati nei resoconti stenografici (per la Camera v. sed. n. 275 del 19 febbraio 2008; per il Senato v. sed. n. 281 del 26 febbraio 2008). A tal fine basta consultare i rispettivi siti web.

¹⁸ Giova ricordare in proposito che presso la Corte Costituzionale pendono due ricorsi del Governo nazionale (n. 103 in GURI - 1^a serie speciale n. 6 dell'11.2.09 pag. 63, e n. 104 in GURI - 1^a serie speciale n. 7 del 18.2.09 pag. 49) con i quali, richiamando la giurisprudenza della sovrana Corte, si chiede la declaratoria di incostituzionalità di due leggi adottate dal consiglio regionale della Regione Abruzzo in regime di *prorogatio* perché esse non rivestono "alcuno dei caratteri di indifferibilità ed urgenza né di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità da non potere essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente";

¹⁹ V. res. sten. Camera, sed. 17 marzo 1983, 60353;

²⁰ V. nota 14;

²¹ V. nota 17;

²² Presso le Camere nazionali esistono i due soli precedenti indicati nel Di Ciolo – Ciaurro, *op. cit.*, a pag. 310; il primo riguarda lo svolgimento di un'interrogazione, al Senato, sull'attentato alla sede della DC in piazza Nicosia; il secondo, lo svolgimento di un'interrogazione, alla Camera, sull'omicidio dell'on. Lima. Per quanto concerne l'ARS giova ricordare che, allorquando vigeva la forma di governo parlamentare, venne ammesso, durante la crisi di Governo, lo svolgimento unificato di interrogazioni ed interpellanze sulla strage di Capaci ad opera della mafia (v. sed. n. 56 del 28.5.1992).

Sull'attività dell'ARS durante le crisi di governo cfr. il relativo articolo di Ignazio La Lumia pubblicato su "*Cronache parlamentari siciliane*", supplemento del marzo 1995;

²³ Al riguardo cfr. il Di Ciolo – Ciaurro, *op. cit.*, a pag. 311;

²⁴ Già, in precedenza, il Presidente dell'ARS, on. Paolo Piccione, con nota prot. n. 570 del 6.5.1992, indirizzata ai Presidenti delle Commissioni legislative e speciali che avevano chiesto l'autorizzazione a convocare le stesse "in costanza di crisi di governo", aveva così chiarito: "*Sia in dottrina che nella pratica della vita parlamentare si è affermato il principio che vi è uno stretto collegamento tra l'attività dell'Assemblea legislativa e quella che il Governo, anche se in crisi, è legittimato a svolgere sia per far fronte ad atti di ordinaria amministrazione sia perché sussistono evidenti ragioni di urgenza. In conseguenza le Commissioni, verificandosi le condizioni predette, possono esprimere pareri su atti amministrativi il cui corso non si ritenga arrestato dalla situazione di crisi del Governo.*"