

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Matera, 23 e 24 settembre 1999

Le autonomie speciali oggi: la situazione attuale e le prospettive di riforma, con particolare riferimento al progetto di legge costituzionale in materia all'esame del Parlamento nazionale

**Dr.ssa Laura Salamone
Servizio Studi Legislativi
Assemblea Regionale Siciliana**

PRES. E UFFICIO PRES. E LORO DURATA IN CARICA

Dell'elezione del Presidente dell'Assemblea si occupano gli articoli 3, 4 bis e 5 del regolamento interno.

L'Assemblea procede, con votazione a scrutinio segreto, all'elezione del Presidente.

E' eletto, a primo scrutinio, chi raggiunge la maggioranza di 2/3 i componenti l'Assemblea.

Se nessun deputato la raggiunge, si procede a una seconda votazione nella quale è sufficiente, per l'elezione, la metà più uno dei voti dei componenti l'Assemblea.

Se nessun deputato riporta tale maggioranza, si procede, nel giorno successivo, a nuova votazione per la quale basta la maggioranza dei voti.

Se nella terza votazione nessuno ottiene tale maggioranza, si procede nello stesso giorno al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti e viene proclamato eletto colui che ha conseguito la maggioranza anche relativa.

UFFICIO PRESIDENZA ASSEMBLEA

Composto da 9 deputati: 2 vicepresidenti, 3 questori e 3 segretari. ciascun deputato vota per un nome per i vicepresidenti, 2 per questori e segretari. Sono eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti.

L'art. 4 del regolamento interno prevede che il Presidente eletto "esperisce le opportune iniziative affinché i gruppi parlamentari siano rappresentati nell'Ufficio Presid. in modo da rispecchiare, nel numero e nell'attribuzione degli incarichi, la consistenza relativa ad ogni singolo gruppo".

Il Presidente dell'Assemblea dura in carica cinque anni come l'Assemblea e così l'Ufficio di Presidenza, tranne che essi decadano dalla carica per cause di incompatibilità, dimissioni o altra causa.

Nel caso di elezioni suppletive di un componente l'Ufficio di Presidenza è eletto, se si deve coprire un solo posto, chi ha ottenuto la metà più uno dei voti.

Se nessuno la riporta, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti.

Se si devono coprire due posti si vota per un solo nome, per due nomi se si devono coprire tre posti, in entrambi i casi sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti e, a parità, il più anziano di età.

VIGILANZA E CONTROLLO

Modalità del controllo sull'esecutivo: l'Assemblea esercita funzioni di indirizzo politico e di controllo attraverso l'esame di atti ispettivi presentati dai deputati e interrogazioni e interpellanze) e l'approvazione di ordini del giorno e mozioni rivolti normalmente al Governo regionale per verificarne l'operato o per chiedere notizie, chiarimenti o formulare suggerimenti.

Le Commissioni legislative esercitano funzione consultiva esprimendo pareri sulle iniziative governative, spesso obbligatoriamente. I pareri possono riguardare anche le nomine governative. Esiste una precisa disciplina che regola l'emanazione dei pareri, la loro efficacia etc.

Modalità del controllo sulla qualità delle leggi: non esistono appositi organismi che le prevedano.

COMMISSIONI

Permanenti - 6 commissioni legislative permanenti: 1) Affari istituzionali; 2) Bilancio; 3) Attività produttive; 4) Ambiente e territorio; 5) Cultura, formazione e lavoro; 6) Servizi sociali e sanitari. Permanente (anche se non legislativa) è anche la Commissione antimafia e la commissione speciale per i rapporti con la Unione Europea.

Le commissioni legislative permanenti hanno il potere di formulare, anche in linea di rielaborazione, di coordinamento e di integrazione di più disegni di legge concernenti la materia, un testo proprio da sottoporre al giudizio dell'Assemblea unitamente ai progetti di legge di iniziativa parlamentare o governativa (art. 62 etc. regolamento int.)

COMMISSIONI SPECIALI

- rapporti con Unione europea
- antimafia

istituite con legge.

Fino al dicembre 1999 era in carica la Commissione speciale per la riforma dello Statuto e le riforme istituzionali.

A proposito delle Commissioni si precisa che l'Assemblea può deliberare la nomina di commissioni di inchiesta (un componente per ciascun gruppo parlamentare), commissioni speciali per l'esame di determinati disegni di legge e di commissioni di indagine e di studio su determinate materie e argomenti (art. 23 regol. int.).

Le commissioni speciali per l'esame di uno o più disegni di legge sono composte da 13 membri in modo da rispecchiare la consistenza proporzionale dei gruppi parlamentari.

Le commissioni di indagine e di studio sono formate da un numero di deputati non inferiore a 7 in modo da rispecchiare la rappresentanza dei gruppi parlamentari.

GRUPPI CONSILIARI

L'art. 23 Regol. interno prevede un numero minimo componenti: cinque, ma può essere autorizzata la costituzione di un gruppo con un numero inferiore di deputati purché questi siano stati eletti in almeno due circoscrizioni, nonché rappresentino partiti o movimenti organizzati nell'intera Regione e/o abbiano rappresentanza, organizzata in gruppi parlamentari, al Parlamento nazionale.

GRUPPO MISTO

Appartengono di diritto al gruppo misto i deputati che non fanno parte di alcun altro gruppo costituito.

POTERI

Ciascun gruppo procede alla nomina di un presidente e un segretario. Dell'avvenuta nomina è data comunicazione al Presidente dell'Assemblea.

I deputati dichiarano a quale gruppo intendono appartenere entro cinque giorni dalla prima seduta dopo le elezioni.

CONFERENZA PRESID.

Si riunisce periodicamente per fissare il programma dei lavori (il regolamento prevede che si riunisca una settimana prima dell'apertura della sessione).

PROGRAMMAZIONE

Art. 98 ter: l'anno solare è suddiviso in sei bimestri.

Per ognuno di essi viene tenuta una sessione ordinaria.

Per ciascuna sessione viene predisposto un programma per la durata di tutta la sessione e dei calendari per i lavori di 4 settimane.

Vi si indicano gli argomenti e le eventuali priorità.

L'ultima sessione dell'anno è dedicata al bilancio.

Sedute distinte per argomenti

Sono normalmente dedicate all'esame degli atti ispettivi e di indirizzo e controllo politico.

Contingentamento tempi discussione

E' stato oggetto di recente riforma.

Art. 103 Regol. interno.

Discussione generale ddl: 20 minuti

Discussione su ciascun articolo ed emendamento: 10 minuti

Dichiarazione di voto: 5 minuti

Il termine per la discussione generale può essere elevato a 45 minuti.

Per i subemendamenti il termine è anch'esso di cinque minuti.

EMENDAMENTI

Anch'esso oggetto di recente modifica (23 luglio 1998) di norma sono presentati prima della discussione generale e devono essere attinenti all'oggetto dei ddl.

Prima della chiusura della discussione generale possono essere ammessi se sottoscritti da 4 deputati o un Pres. gruppo parlam.

Esaminati 24 ore dopo la chiusura della discussione generale.

Dopo la chiusura della discussione generale gli emendamenti devono essere sottoscritti da 4 deputati o un Presidente di gruppo e riferirsi ad altri emendamenti presentati o essere in correlazione con emendamenti già approvati dall'Assemblea e avere specifico riferimento all'oggetto del ddl.

I termini di cui sopra non si applicano agli emendamenti del Governo e della Commissione tendenti alla rielaborazione degli articoli nonché degli emendamenti o subemendamenti presentati.

IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DEGLI STATUTI SPECIALI

Il tema del ruolo delle assemblee legislative elettive costituisce un importante elemento di riflessione in relazione alle prospettive future e prossime dell'assetto che verrà dato al paese attraverso le riforme istituzionali in atto in discussione al Parlamento. In questo quadro la funzione delle Autonomie speciali, le motivazioni del loro mantenimento, il ruolo che le stesse dovranno rivestire nel mutato assetto istituzionale del paese rappresentano un interrogativo stimolante cui fornire risposte esaurienti e significative.

Sappiamo che le cinque regioni a Statuto speciale furono individuate dall'Assemblea costituente in forza di ragioni storiche e di connotazioni politiche, oltre che sulla base di valutazioni di ordine geografico ed etnico-linguistico.

L'evoluzione del regionalismo e l'affievolimento della "specialità" realizzatasi anche in forza di un'interpretazione della stessa molto restrittiva da parte della Corte costituzionale hanno condotto ad un appiattimento delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie. Ne è sorto dibattito all'interno del paese che, per certi versi, ha quasi posto in dubbio le ragioni delle autonomie speciali, in una con il parallelo affermarsi delle regioni a statuto ordinario, con lo svilupparsi di un processo federalistico, attualmente ancora in fieri, e con le prospettive aperte dall'integrazione europea.

La forma di governo dettata dagli statuti speciali, una forma di governo parlamentare basata sul rapporto di fiducia fra Consiglio, o Assemblea regionale siciliana, detentore del potere legislativo, e Giunta regionale, cui spetta il potere esecutivo e che viene eletta dal Consiglio (o dall'Assemblea regionale) nel suo seno è stata minata alle radici da un più generale orientamento

che, in virtù delle esigenze di democraticità e soprattutto stabilità, ha visto mutare le regole elettorali e quindi anche compiti e funzioni delle assemblee legislative specie rispetto agli organi di governo.

Mi riferisco anche alle riforme che hanno introdotto l'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti delle Province le quali non soltanto hanno avvicinato i cittadini alle istituzioni, ma hanno radicalmente modificato la struttura della forma di governo degli organi degli enti locali. A questo processo si è poi accompagnato quello di riforma dei compiti assegnati a Consigli comunali e provinciali e giunte con una separazione delle rispettive attribuzioni ed una più precisa individuazione delle responsabilità.

Per quanto riguarda più specificamente le Regioni, ed in modo particolare quelle speciali, va detto che la modifica della loro forma di governo è in atto oggetto di discussione, non soltanto in seno ai consigli regionali stessi, ma anche in campo nazionale in seno al Parlamento.

Poiché, infatti, gli Statuti speciali hanno natura e rango di legge costituzionale, le proposte di modifica degli stessi statuti sono presentate al Parlamento nazionale che le esamina seguendo la procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione. Va, peraltro, precisato che molti dei disegni di legge concernenti tali modifiche sono stati presentati dai Consigli regionali delle Regioni differenziate nonché dall'Assemblea regionale siciliana, a ulteriore conferma della volontà di autonomia delle Regioni speciali.

In questa sede mi pare opportuno soffermarmi sui contenuti della proposta di legge costituzionale nn. 168 e altri, nel testo unificato approvato in prima deliberazione dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. La proposta di legge è già stata posta in discussione alla Camera dei deputati in assemblea plenaria nel luglio scorso e reca "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Essa peraltro è frutto di una serie di audizioni e consultazioni con i rappresentanti regionali e delle forze sociali ed è il compendio dei diversi di legge in materia.

Tecnicamente il progetto di legge costituzionale si compone di cinque articoli, ognuno dei quali contiene sia disposizioni che modificano testualmente gli statuti speciali, sia norme transitorie che restano nel testo della legge costituzionale.

La scelta operata dal legislatore è stata quella di accorpate nell'ambito di un solo progetto di legge le modifiche agli statuti speciali; essa risponde non soltanto a esigenza di ingegneria costituzionale, ma anche ad una evidente finalità politica: omogeneizzare, nella salvaguardia comunque della peculiarità delle cinque realtà regionali differenziate, gli obiettivi comuni della riforma.

Il testo unificato opera - come è stato affermato dal suo relatore, l'on. Di Bisceglie - una "rinnovata affermazione della specialità", muovendosi in direzione di una più forte autonomia e cercando di riconoscere l'aspetto pattizio del rapporto tra Stato e regioni speciali.

Nel contempo il testo sembra tener conto anche dei nuovi principi che si stanno introducendo nell'ordinamento delle regioni a statuto ordinario; è opportuno ricordare, a questo proposito, che proprio quest'estate le due Camere si sono trovate ad approvare (ma occorre ancora il secondo passaggio per via della "navetta" prevista dalla Carta costituzionale) un testo di modifica degli articoli 121 e seguenti concernenti l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie che reca anche disposizioni relative all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni stesse (progetto di legge costituzionale nn. 5389 e seguenti).

Ma, tornando alle cinque regioni differenziate, con la proposta di legge nn. 168 e seguenti si è scelto di garantire loro la massima autonomia in ordine alla definizione della forma di governo e dei relativi criteri di elezione con un'impostazione che ben si concilia con le prospettive

federaliste dello Stato italiano attualmente ancora in discussione sia politicamente che sul piano giuridico.

In particolare le materie riguardanti la forma di governo, le norme sull'elezione del consiglio regionale, i casi di ineleggibilità e incompatibilità, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi e del referendum vengono "decostituzionalizzate" e, quindi, la disciplina di queste materie viene rinviata a leggi regionali ordinarie (nel caso di Trento e Bolzano la competenza legislativa spetta ai consigli provinciali).

Tali leggi regionali e provinciali, peraltro, dovranno essere approvate con maggioranze qualificate (maggioranza assoluta dei componenti i consigli o l'Assemblea regionale, tranne che per quanto riguarda la Val D'Aosta dove si richiede quella dei due terzi).

In merito alla norma riguardante la Sicilia mi piace precisare che la stessa non si occupa della materia dell'elezione dell'Assemblea regionale, essendo la legge elettorale regionale già oggetto di competenza legislativa esclusiva ordinaria e non essendo la disciplina elettorale inserita nello Statuto regionale siciliano.

Non è prescritta una particolare maggioranza per l'approvazione della legge regionale che disciplina le modalità di presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli comunali e provinciali.

In ultimo, poi, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'Assemblea disciplina l'ambito e le modalità del referendum regionale "abrogativo, propositivo e consultivo"; sempre con le stesse modalità viene emanata la legge relativa allo scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale, per le dimissioni contemporanee della metà più uno dei deputati.

Si prevede che queste leggi siano sottoposte a referendum la cui disciplina è rinviata ad apposita legge regionale; al referendum non si fa luogo nel caso che tali leggi siano approvate dai due terzi dei deputati siciliani.

A queste particolarità della norma relativa al caso siciliano (l'articolo 1 del citato progetto di legge nn. 168 ed altri), dovute al fatto che la Camera dei deputati ha cercato, sia pur con qualche modificazione, di rispettare la volontà dell'Assemblea che ha approvato un apposito disegno di legge-voto inviato al Parlamento nazionale, si deve aggiungere la più importante: l'inserimento già nello Statuto dell'elezione diretta del Presidente della Regione, laddove per le altre regioni tale principio viene affermato unicamente nella norma transitoria della quale parleremo più estesamente in seguito e che è pertanto destinato ad essere applicato solo in assenza di una legge regionale che regoli in maniera diversa la forma di governo.

Caratteristica peculiare della disposizione prevista per la Sicilia, peraltro introdotta a seguito di una precisa volontà del legislatore siciliano, è la previsione secondo la quale che prevede che successivamente alla prima applicazione della modifica statutaria, cioè dopo che almeno per la prima volta in Sicilia sarà stato eletto direttamente dal popolo il Presidente della Regione, con legge regionale approvata a maggioranza assoluta potranno modificarsi le suddette disposizioni.

Discendono dall'elezione diretta del Presidente della Regione alcune importanti conseguenze: la nomina e la revoca degli Assessori da parte del Presidente della Regione; la sua rimozione, con contestuale nuova elezione nei successivi tre mesi dell'Assemblea e del Presidente della Regione, nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia. Sempre a nuove elezioni, sia del Presidente della Regione, che dell'Assemblea, si procede in caso di dimissioni, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Regione. Questo per garantire una chiara ripartizione di funzioni fra legislativo (controllo e legislazione) e esecutivo (indirizzo e amministrazione) con la conseguenza, in caso di insanabile contrasto fra i due o negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente eletto dal popolo di una riduzione drastica della legislatura entrambi gli organi legislativo e esecutivo.

Alle tematiche finora affrontate occorre aggiungerne alcune, riguardanti tutte le Regioni speciali e che rivestono a mio parere particolare importanza: le procedure di modifica degli Statuti speciali, le norme antiribaltone, la disposizione transitoria introdotta per tutte le Regioni differenziate, tranne la Valle d'Aosta e la provincia di Bolzano per la quale resta il vincolo del proporzionale, l'opportunità di una precisa norma sull'incompatibilità tra le cariche che viene diversamente disciplinata per le varie regioni.

Per quanto riguarda la procedura di modifica degli statuti il testo unificato che stiamo commentando prevede che esse vengano approvate con la procedura di cui all'art. 138, con possibilità di iniziativa anche dei consigli regionali e con l'obbligo del parere dei consigli regionali e delle due province autonome. Manca, peraltro, un meccanismo di concertazione e di raccordo in caso di modifiche di iniziativa regionale.

Si tratta di una disposizione molto discussa che non soddisfa molti dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale poiché non garantisce un vero potere di codecisione delle realtà autonome.

In merito alle norme antiribaltone esse sono state inserite, sia pur con qualche differenza fra le varie regioni, nel testo della proposta di legge in esame e pertanto si è dato ad esse il rango di norme costituzionali.

In ordine alla disposizione transitoria essa prevede, alla stregua di quanto previsto per le Regioni a Statuto ordinario, che fino a quando non sarà adottata la nuova disciplina elettorale e la nuova forma di governo il Presidente della giunta delle Regioni Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e del Consiglio provinciale di Trento, sarà eletto a suffragio diretto contestualmente al rinnovo del consiglio regionale.

Si è voluto evitare che l'inerzia del legislatore regionale provocasse il permanere di situazioni elettorali stantie, fungendo così da pungolo e da stimolo per il legislatore regionale che - lo ricordiamo - resta sempre il titolare della competenza legislativa in materia elettorale, applicandosi la norma transitoria solo in mancanza di legge regionale apposita. Si è inteso dare un segnale nella direzione della stabilità e dell'efficienza dell'azione di governo, facendo in modo che le Regioni a statuto speciale non rimanessero paradossalmente indietro rispetto a quelle ordinarie.

Si è mirato a consentire un rafforzamento della forma di governo in direzione della democrazia dell'alternanza, al fine di affrontare con maggiori risorse politiche e organizzative la riforma dei contenuti legislativi ed amministrativi delle competenze delle regioni speciali.

Non si nega che l'inserimento di questa disposizione transitoria possa essere fonte di problemi applicativi tecnici e di difficoltà anche politiche per le regioni speciali ed, in particolar modo, per la Sicilia il cui attuale sistema è proporzionale puro. Ci auguriamo, però, che essa possa veramente spingere il legislatore siciliano ad emanare presto ed in piena autonomia una disciplina più consona alle attuali tendenze istituzionali, in armonia con quanto disposto per il resto del paese.

LAURA SALAMONE