

# L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI ALL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

\*\*\*\*

*di Ignazio La Lumia\**

*(11 aprile 2008)*

## *Evoluzione storica*

Prima della riforma regolamentare del 1986, che ha introdotto il metodo della programmazione nell'organizzazione dei lavori parlamentari, quest'ultima era affidata, *in toto*, al Presidente dell'Assemblea che stabiliva “*le materie da trattare nella sessione*” (questa disposizione inserita nell'art. 79 Reg. ARS è tuttora formalmente vigente).

A tal fine, il Presidente si avvaleva dell'opera della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, organo collegiale operante di fatto, che stilava calendari o diari dei lavori che venivano comunicati all'Aula, ovvero sottoposti a votazione (tacita o palese) a discrezione della Presidenza.

Nel 1967, la Conferenza dei Capigruppo venne istituzionalizzata con l'inserimento nel Regolamento dell'art. 12 bis (mutuato dall'art. 13 bis della Camera dei Deputati risalente al 1950) secondo il quale il Presidente convocava i Presidenti delle Commissioni permanenti ed i Presidenti dei gruppi parlamentari “*per esaminare l'andamento dei lavori dell'Assemblea*”. Il Governo era informato della riunione per farvi assistere un proprio rappresentante.

Degli “*accordi intervenuti*” si dava comunicazione all'Assemblea nella seduta d'Aula successiva a quella della Conferenza.

A ben vedere, questa norma non faceva altro che ratificare una prassi consolidata: il “motore” dell'attività parlamentare nel suo complesso era il

Presidente dell'ARS il quale, come corollario della sua potestà generale di provvedere al buon andamento dei lavori dell'Assemblea (art. 7 Reg. ARS), riuniva, ogni qualvolta lo ritenesse utile, un organo collegiale composto dai Capigruppo e dai Presidenti di Commissione, avente compiti preparatori e di collaborazione. Il Governo si configurava sostanzialmente come un "ospite" e l'Aula si limitava a prendere atto delle determinazioni assunte in tale sede, a meno che il Presidente non reputasse opportuno, stante l'importanza degli accordi conclusi, chiamare in causa l'Assemblea. L'ordine del giorno di ogni seduta, formulato sulla base delle risultanze della Conferenza e sentiti i Vicepresidenti dell'Assemblea, veniva deciso dal Presidente (art. 99, comma terzo, Reg. ARS, tuttora vigente).

Nell'ottobre del 1986 (X legislatura, Presidente l'on. Lauricella), al fine di razionalizzare i lavori parlamentari (ed anche sulla spinta dell'esperienza maturata dallo stesso Presidente Lauricella sui banchi di Montecitorio) venne introdotto nel Regolamento il Capo I bis (artt. da 98 ter a 98 sexies), intitolato "*Sessioni, programma, calendario*", sulla falsariga dell'analogica normativa vigente nel Parlamento nazionale con i nuovi regolamenti del 1971.

I punti salienti di questa riforma si possono così sintetizzare:

1) La programmazione dei lavori si articola in **sessioni ordinarie** le quali corrispondono, temporalmente, ai sei bimestri dell'anno solare; l'ultima sessione dell'anno (novembre-dicembre) è destinata, prioritariamente, all'esame dei documenti finanziari (bilancio- legge finanziaria ed eventuali disegni di legge connessi), nonché al dibattito su una relazione del Presidente della Regione sullo stato della spesa e sulla attivazione delle leggi (art. 98 ter Reg. ARS).

Si sottolinea che la sessione, nell'ordinamento interno dell'ARS, non ha soltanto una valenza temporale, (come avviene, invece, alle Camere nazionali ove il termine "sessione" viene usato, ad es., per indicare la

sessione di bilancio. Inoltre, al Senato l'art. 53, comma 1, utilizza l'espressione "sessioni bimestrali" in rapporto alla programmazione dei lavori), ma anche una giuridica, giacché è fatto divieto di riesaminare nella medesima sessione ordinaria disegni di legge o qualsiasi altro documento bocciato in Aula (art. 123 bis Reg. ARS).

Si ricorda che accanto alle sessioni ordinarie sussistono quelle straordinarie, convocate dal Presidente dell'ARS su richiesta del Governo o di almeno 20 deputati (art. 11 dello Statuto siciliano);

2) Gli strumenti della programmazione per ogni bimestre sono: **il programma, il calendario e lo schema presidenziale.**

**Il programma**, che copre l'intera sessione bimestrale, contiene l'elenco dei principali argomenti da trattare in tale arco di tempo con l'eventuale indicazione delle priorità.

**Il calendario**, riguardante un periodo di quattro settimane, riporta, di norma, il numero e la data delle sedute d'Aula da dedicare agli argomenti individuati con l'indicazione del momento iniziale e finale della loro trattazione; detta, poi, per le sedute di Commissione, le iniziative da esaminare e la loro eventuale priorità.

**Gli schemi presidenziali** sono, invece, agende di lavori che il Presidente è tenuto a formulare qualora il programma o il calendario vengano respinti.

Il Regolamento (artt. 98 quater e 98 quinquies del testo originario) prevede una disciplina diversa a seconda che si versi nell'uno o nell'altro caso.

Così, se il programma viene approvato in Conferenza dei Capigruppo e respinto in Aula (sempre che, all'atto della comunicazione del programma un deputato si opponga, determinando in questo modo la votazione per alzata e seduta), ovvero venga direttamente bocciato dalla Conferenza, il Presidente redige l'ordine del giorno dei lavori per un periodo non superiore a 3 giorni, nelle more della predisposizione di un nuovo progetto di programma.

Se, invece, il calendario non viene approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Capigruppo, il Presidente, sulla base delle indicazioni emerse nella stessa, predispone uno schema dei lavori per il periodo di 2 settimane.

Da notare che l'Aula, in entrambe le ipotesi (calendario o schema) svolge un ruolo "passivo", perché si limita a prendere atto di quanto comunicato.

Programmi e calendari una volta approvati e comunicati acquistano carattere impegnativo tanto per l'Assemblea che per le Commissioni.

Il Presidente, infine, in relazione a situazioni sopravvenute, ovvero su richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo parlamentare, ha facoltà di proporre modifiche al calendario, per inserirvi argomenti nuovi, ovvero già individuati ma da discutere in altra data.

Le proposte vengono sottoposte all'Assemblea, la quale decide, per alzata e seduta, sentiti, ove ne facciano richiesta, un oratore per gruppo, per non più di cinque minuti ciascuno.

3) I soggetti della programmazione sono: il **Presidente dell'Assemblea**, la **Conferenza dei Capigruppo**, il **Governo** e l'**Assemblea**.

- Al Presidente dell'Assemblea compete:

- a) di convocare e presiedere la Conferenza dei Capigruppo;
- b) di predisporre i progetti di programma e di calendario, nonché gli schemi dei lavori qualora tali strumenti non siano approvati;
- c) di proporre modifiche al calendario;
- d) di adottare le iniziative necessarie affinché l'attività delle Commissioni sia in sintonia con gli obiettivi ed i tempi programmati;
- e) di sollecitare i Presidenti delle Commissioni ad inserire all'ordine del giorno uno o più argomenti in relazione alle determinazioni della Conferenza dei Capigruppo e, se del caso, convocare una o più commissioni fissandone l'ordine del giorno;

f) di contingentare i tempi della discussione generale sui documenti finanziari, qualora la Conferenza dei Capigruppo non raggiunga l'accordo.

Come si vede, dunque, il Presidente dell'Assemblea conserva un ruolo preminente nell'organizzazione dei lavori, anche dopo l'introduzione del sistema programmatorio; il che conferma il taglio "presidenzialista" del Regolamento dell'ARS;

- La Conferenza dei Capigruppo diviene organo permanente (deve essere periodicamente convocata dal Presidente) e di essa fanno parte, di diritto, i Vicepresidenti dell'Assemblea; alle riunioni partecipa stabilmente il Governo, mentre i Presidenti delle Commissioni possono essere invitati.

Alla stessa spetta il compito di approvare il programma ed il calendario (all'unanimità);

- Il Governo, nella nuova organizzazione dei lavori, assume la veste di interlocutore privilegiato non solo perché la Conferenza dei Capigruppo non può riunirsi in sua assenza, ma anche perché il Presidente dell'Assemblea, nella predisposizione del programma, deve tener conto delle richieste dell'Esecutivo "*in ordine alla priorità di determinati disegni di legge*";

- L'Assemblea, che, a ben vedere, non "è mai stata padrona del proprio ordine del giorno", mantiene un ruolo secondario: qualora un deputato si opponga al momento della comunicazione del programma, è chiamata a decidere per alzata e seduta; nulla addirittura può fare (se non discuterne sempreché il Presidente lo consenta in via di fatto) quando il calendario viene annunciato.

Nel 2003, l'Assemblea ha proceduto alla modifica della suddetta normativa per adeguarla alla nuova forma di governo regionale (l.c. n. 2/2001) caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Regione e da un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza volto ad

assicurare al neoletto “Governatore” una solida base parlamentare. (al “Tatarellum” applicato in via provvisoria alle consultazioni elettorali del 2001 ha fatto, poi, seguito la legge elettorale siciliana n. 7/2005).

Si affermava, così, un tendenziale bipolarismo, basato sul confronto fra due coalizioni o schieramenti politici, che non poteva non avere effetti su un impianto regolamentare risalente al 1949 e via via novellato a seconda delle stagioni politiche. In altri termini occorreva attuare il principio che chi vince deve poter disporre degli strumenti procedurali per l’attivazione dell’indirizzo politico risultante dal programma sottoscritto con gli elettori, e chi perde deve avere garantiti spazi sufficienti per la critica ed il controllo.

Ispirandosi, sostanzialmente, a questa logica furono introdotti le seguenti novità:

- il Presidente predispone il programma tenendo conto non solo delle priorità indicate dal Governo, ma anche *“delle proposte avanzate dai gruppi parlamentari anche per quanto attiene alle funzioni ispettive e di controllo cui sono riservati tempi specifici. All’interno del programma un terzo è riservato esclusivamente all’esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai gruppi parlamentari di opposizione”* (nuovo testo dell’art. 98 quater Reg. ARS).

Analoga disposizione vige per il progetto di calendario (n.t. art. 98 quinquies Reg. ARS).

Tale regola contiene, *in nuce*, quel concetto di “statuto dell’opposizione” con il quale si intende un complesso di prerogative e di poteri da riconoscere all’opposizione in un sistema di tipo maggioritario e bipolare;

- in Conferenza dei Capigruppo la regola dell’approvazione all’unanimità viene sostituita con quella dell’approvazione a maggioranza qualificata, nel senso che il programma ed il calendario devono essere deliberati con il consenso dei gruppi parlamentari che rappresentano almeno i 2/3 dei componenti dell’Assemblea (c.d. voto ponderato);

- viene esteso il “contingentamento” a tutti i disegni di legge inseriti nel calendario, sia pure limitatamente alla fase della discussione generale;
- viene introdotta la c.d. “ghigliottina”, per cui anche se la discussione non si esaurisce nei tempi concordati, gli argomenti iscritti all’ordine del giorno dell’Aula nella data prescelta verranno, comunque, posti in votazione (disposizione questa mutuata dall’art. 55, comma 5, del Regolamento del Senato;);
- viene meglio regolamentata la programmazione nelle Commissioni, prevedendo che l’Ufficio di Presidenza della Commissione stabilisca i tempi e le modalità della discussione, nonché i termini di presentazione degli emendamenti, così da rispettare le decisioni della Conferenza dei Capigruppo (art. 69 ter Reg. ARS);
- viene prevista la “ghigliottina” anche per l’attività di Commissione nel senso che, qualora la Commissione non licenzi i disegni di legge nei tempi programmati (tranne che tale “inadempienza” non dipenda dal ritardo del Governo nel fornire i dati e le informazioni richieste; nel qual caso, la Conferenza dei Capigruppo stabilisce un nuovo termine per l’esame del disegno di legge da parte dell’Assemblea: art. 68 ter, comma 7), tali provvedimenti, su deliberazione della Conferenza presa a maggioranza dei 3/4 dei Presidenti di Gruppo, sono iscritti all’ordine del giorno dell’Aula nel testo del proponente, previo parere, ove occorra, della Commissione Bilancio (art. 68 bis Reg. ARS).

### *Considerazioni finali*

Quanto descritto nel paragrafo precedente configura per sommi capi il modello teorico di programmazione come delineato dal vigente regolamento dall’Assemblea regionale siciliana. Ma in realtà (il riferimento è all’esperienza maturata nella XIV legislatura – 2006/2008 – conclusasi anticipatamente per le dimissioni del Presidente della Regione) le cose sono andate diversamente.

La Conferenza dei Capigruppo (talora allargata ai Presidenti delle Commissioni) non ha mai fatto distinzione tra programmi e calendari, esitando, ogni volta, comunicati comprendenti, da un lato, i provvedimenti a carattere prioritario da discutere (disegni di legge e mozioni), segnalati tanto dalla maggioranza quanto dall'opposizione, e, dall'altro, i tempi di esame sia in Commissione che in Aula. Non si è mai proceduto al contingentamento dei tempi (tranne che in un solo caso in occasione della discussione del disegno di legge sulle variazioni di bilancio: v. resoconto sed. n. 108 del 21.12.2007), né mai è scattata la "ghigliottina".

La Conferenza ha sempre deliberato all'unanimità (una sola volta non si è raggiunto l'accordo, per cui il Presidente ha predisposto un calendario poi votato dall'Aula) e dei suoi comunicati l'Aula ha preso atto, eccetto rari casi in cui, dinanzi alle osservazioni di qualche deputato, la Presidenza ha ritenuto opportuno indire la votazione (sempre per alzata e seduta).

Sotto il profilo sostanziale, non si può non rilevare che le determinazioni assunte sono state, il più delle volte, non rispettate, nel senso che le Commissioni non hanno esitato i disegni di legge individuati, ovvero lo hanno fatto con notevole ritardo rispetto ai tempi programmati, con la conseguenza che l'Assemblea si è trovata nell'impossibilità di incardinare all'ordine del giorno i provvedimenti previsti, ovvero ha dovuto procedere al loro esame disattendendo le scadenze concordate.

Anche nella discussione degli atti di indirizzo politico ed ispettivi si sono registrati annullamenti o ritardi a causa dell'assenza del Governo.

Da sottolineare, ancora, che la Conferenza dei Capigruppo, da organo competente alla regolazione dei lavori, si è spesso trasformata in una "succursale" dell'Aula, ove ciascun soggetto ha avanzato "*cahiers de dolèances*".

Inoltre, alle volte, ha surrogato la Commissione per il Regolamento, nel senso che sono stati posti alla sua attenzione temi o problematiche riguardanti l'applicazione delle norme regolamentari (come l'utilizzo del potere di

stralcio della Presidenza, la sostituzione di componenti di Commissione, ecc.) che, a stretto rigore, esulano dalla sua competenza.

Le motivazioni di tale “scollamento” fra dettato normativo e pratica realizzazione sono, essenzialmente, di natura politica, sulle quali – com’è ovvio – non è dato indagare in questa sede.

Possiamo solo dire che ogni attore della scena politica ha le sue “pecche”: il Governo, perché non si è fatto parte diligente nel sostenere il suo programma; la maggioranza, perché non ha brillato per coesione; l’opposizione, perché, di rimando, non si è impegnata nella critica; il Presidente dell’Assemblea, perché ha fatto un uso “contenuto” dei suoi poteri.

Ciò, tuttavia, non ci esime dal suggerire taluni aggiustamenti normativi utili, a nostro avviso, a rendere più coerente e meno farraginoso il sistema. Li elenchiamo brevemente:

- 1) innanzitutto, procedere ad una integrale riscrittura del Regolamento, non solo per eliminare le incongruenze e le disarmonie lessicali ed estetiche, ma anche e soprattutto per adeguarlo al nuovo assetto istituzionale; questa operazione andrebbe fatta, ad onor del vero, dopo l’emanazione della legge statutaria sulla forma di governo (art. 9, comma terzo, dello Statuto siciliano), perché – come ha saggiamente evidenziato il Presidente dell’ARS nella relazione svolta al convegno tenutasi a Palermo il 29/30 ottobre 2007 sul “Rapporto 2007 Legislazione tra Stato, Regione, Unione Europea”- *“il grado di incisività del regolamento deve essere direttamente proporzionale alla trama della legge statutaria: tanto più la tessitura di quest’ultima sarà a maglie larghe, tanto maggiore sarà lo spazio riservato al regolamento per qualificare il nuovo regime politico”*;
- 2) codificare la figura del capo o leader dell’opposizione (che dovrebbe essere il capolista della lista regionale più votata, dopo quella che ha espresso il Presidente della Regione, il quale è membro di diritto dell’Assemblea regionale siciliana), facendone il portavoce delle

proposte dell'opposizione stessa in seno alla Conferenza dei Capigruppo; in tal modo la formazione del programma risulterebbe semplificata, giacché il Presidente dell'Assemblea, nella predisposizione del progetto di programma, avrebbe di fronte sostanzialmente due "piattaforme" programmatiche (quella del binomio Governo-maggioranza e quella, appunto, dell'opposizione, fatte salve, ovviamente, nell'ambito della quota riservata del terzo, le eventuali richieste provenienti dalle minoranze indipendenti);

- 3) poiché la legge elettorale siciliana, per garantire la governabilità, assicura al partito o schieramento vincente il 60 per cento dei seggi assegnati all'Assemblea (54 su 90 più il Presidente della Regione che fa parte di diritto dell'organo collegiale) non si vede per quale motivazione tale percentuale (che è stata applicata su parere della Commissione per il Regolamento nella composizione del Consiglio di Presidenza dell'ARS), non debba valere anche per la Conferenza dei Capigruppo ove, in atto, le deliberazioni sono assunte con il consenso dei Presidenti dei Gruppi che rappresentano almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea, o addirittura a maggioranza dei  $\frac{3}{4}$  nel caso di iscrizione all'ordine del giorno dell'Aula di disegni di legge non esitati dalle competenti commissioni nei tempi programmati;
- 4) estendere il contingentamento a tutte le fasi del procedimento legislativo;
- 5) al fine di incentivare la presenza del Governo ai lavori parlamentari (una delle cause dell'inceppamento dell'ingranaggio è consistita proprio nel "distacco" dell'Esecutivo) prevedere che, qualora il rappresentante del Governo non si presenti in Commissione o in Aula per tre volte di seguito, il disegno di legge sostenuto dallo stesso venga tolto dall'ordine del giorno. Parallelamente, si potrebbe introdurre la disposizione che, qualora il Presidente della Regione o l'Assessore competente o delegato non si presenti in Aula, senza giustificato

motivo, alle discussioni concernenti mozioni, le stesse si intendano senz'altro approvate.

Si suol dire che le idee camminano sulle gambe degli uomini; parafrasando, possiamo affermare che tutte le regole, anche le più perfette, non potranno mai funzionare senza la volontà politica di chi è chiamato ad applicarle.

**\*Direttore del Servizio Lavori d'Aula  
dell'Assemblea regionale siciliana**