

Conversazione con i giornalisti parlamentari sui rapporti fra Assemblea Regionale Siciliana ed altri organi dello Stato

Ars 28 Ottobre 2022

- Colgo l'occasione per salutare i giornalisti e tutti gli addetti ai lavori presenti all'odierno incontro. Spero che sia proficuo nell'ambito dell'attività di aggiornamento professionale dei giornalisti politico-parlamentari.
- E' opportuno ricordare che la legge costituzionale 2/2001 ha esteso alle Regioni Speciali l'elezione diretta del Presidente della Regione con la contestuale elezioni dei deputati regionali.
- Tale tipo di elezione era già stata prevista dalla riforma del Titolo V per le Regioni Ordinarie.
- L'elezione diretta del Presidente della Regione anche in Sicilia ha ridimensionato il ruolo dell'Assemblea regionale Siciliana.
- Precedentemente l'Assemblea regionale eleggeva il Presidente della Regione e gli Assessori secondo un regime parlamentare "a tendenza assembleare". Tale sistema è stato abbandonato perché lo si è ritenuto fonte di instabilità e si è inteso trasferire tutto il potere agli elettori mediante l'elezione diretta del Presidente della Regione,

dando a quest'ultimo ben altra legittimità rispetto alla situazione precedente.

- Con questa modifica costituzionale “ si presumeva” che i Governi regionali e le maggioranze parlamentari diventassero più stabili.
- Dall'elezione diretta del Presidente della Regione “discende” la nomina degli Assessori regionali; quest'ultimi potranno essere revocati dallo stesso Presidente qualora lo ritenesse opportuno per motivi politici.
- Il giuramento degli Assessori che avviene in questa legislatura presso l'Assemblea regionale siciliana rappresenta uno strumento per far riprendere un certo ruolo all'organismo legislativo nella definizione del Governo (tale procedura è prevista in altri Consigli regionali); comunque il potere di nomina e di revoca degli Assessori rimane intestato al Presidente della Regione.
- L'elezione diretta del Presidente della Regione ha comportato il “ridimensionamento” delle Assemblee legislative (Consigli regionali- Assemblee Regionali).
- Alle Assemblee ed ai Consigli regionali sono rimaste fondamentalmente le funzioni legislative e di controllo.

Attività legislativa

- Sulle modalità di svolgimento dell'attività legislativa si è soffermato lungamente il Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Fabrizio Scimè.
- Mi occuperò soltanto della fase successiva all'approvazione della legge ed in particolare dei rapporti con lo Stato in tema di costituzionalità della legislazione nazionale e regionale.
- Per quanto riguarda l'attività legislativa dell'Assemblea regionale Siciliana nello Statuto Siciliano (ex-articolo 27) esiste la figura del Commissario dello Stato che soprattutto esercitava un controllo preventivo sulla costituzionalità della legislazione regionale siciliana (entro tre giorni dall'approvazione dell'Aula il testo era inviato al Commissario dello Stato che, dopo contatti informali, entro i cinque giorni successivi avanzava eventualmente le proprie osservazioni sulle normative ritenute incostituzionali).
- L'Assemblea poteva uniformarsi alle indicazioni del Commissario dello Stato e praticamente decadeva il giudizio di costituzionalità oppure la Regione poteva insistere sul testo esitato e si avviava la procedura costituzionale.

- La riforma del Titolo V portò alla modifica dell'articolo 127 della Costituzione. Fu abolito per le altre Regioni il controllo preventivo sulla legislazione regionale del Commissario di Governo; il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali da preventivo diventò successivo.
- In base alla riforma del Titolo V , il Governo nazionale può sollevare la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale nel caso in cui, a suo giudizio, la normativa regionale ecceda le competenze legislative della Regione.
- Analoghi termini e procedure per quanto riguarda le questioni di legittimità costituzionale sono previste da parte delle Regioni quando quest'ultime ritengano lesive delle competenze regionali una legge o un atto avente forza di legge dello Stato.
- In Sicilia, con un voto unanime su un ordine del giorno dell'Assemblea, si volle mantenere il controllo preventivo sulla legislazione regionale siciliana da parte del Commissario dello Stato. Gli stessi deputati regionali del tempo dichiararono che preferivano questo raccordo più stringente con il Commissario dello Stato (è opportuno chiarire che i contatti avvenivano tante volte informalmente prima dell' approvazione definitiva del testo da parte dell'Aula ed addirittura nel corso dell'esame del disegno di legge in Commissione). In questo modo si sarebbero potuto evitare norme palesemente incostituzionali. Paventando il “pericolo”

dell'impugnativa da parte del Commissario dello Stato, i deputati potevano resistere alle “pressioni impossibili” degli elettori.

- Nel 2014 con l'ordinanza della Corte Costituzionale n.114 anche alla Sicilia si estese il controllo successivo sulla legislazione regionale previsto dall'articolo 127 della Costituzione per tutte le altre Regioni, ridimensionando notevolmente il ruolo del Commissario dello Stato in Sicilia. L'Assemblea regionale siciliana rimase senza la “copertura preventiva” con cui spesso si evitava l'approvazione di norme di dubbia costituzionalità.
- Il nuovo articolo 127 della Costituzione (controllo successivo sulla Legislazione) era stato esitato per valorizzare la potestà legislativa delle Regioni ; quest'ultime avrebbero potuto godere di una maggiore autonomia nell'approvazione della legislazione regionale, comunque rispettando sempre le norme ed i principi della Costituzione.
- Concretamente si è invece sviluppato un incremento del contenzioso costituzionale con ricorsi sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni. In particolare lo Stato ha iniziato a sollevare molte questioni di costituzionalità sulla legislazione regionale, nonostante il numero delle leggi regionali in Italia non sia sostanzialmente aumentato con un lieve decremento: 767 nel 2018 e 699 nel 2019 e con un leggero incremento nel 2020 con 712 leggi. La Sicilia è assolutamente in media con le altre Regioni (31 leggi

nel 2020) soprattutto se il rapporto si effettua con la produzione legislativa delle altre Regioni Speciali.

- Inoltre dal 2014 sono aumentati i ricorsi delle Regioni contro la legislazione nazionale soprattutto in tema di coordinamento della finanza pubblica. In quegli anni infatti si realizzarono notevoli tagli da parte dello Stato ai finanziamenti delle Regioni e degli enti locali per la crisi economica.
- Per ridurre il contenzioso costituzionale Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali il 26 Giugno 2006 emanò una Direttiva con cui si è cercato di favorire la “ leale collaborazione” fra le diverse componenti dello Stato.
- Il Governo nazionale, prima di sollevare l’impugnativa ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione, si è impegnato a rinunziarvi, qualora la Regione si fosse adeguata alle osservazioni statali, apportando le modifiche richieste alla legislazione regionale controversa.
- Mi pare che in questo senso la Sicilia abbia poco sfruttato la “contrattazione preventiva” con lo Stato, preferendo rivendicare una Autonomia che successivamente possibilmente è stata ridimensionata dalle decisioni della Corte Costituzionale.
- L’Assemblea regionale siciliana, direttamente o tramite il Governo regionale, potrebbe sottoporre (come fanno molti Consigli regionali) i disegni di legge più importanti ancora al suo esame alla Presidenza del Consiglio per ottenerne un parere preventivo sulla

costituzionalità da parte del Governo nazionale; seguendo tale iter si eviterebbe il contenzioso costituzionale che purtroppo , anche recentemente, è stato sollevato su parti consistenti di leggi approvate dall'Assemblea Regionale Siciliana.

- In base a tale trattativa preventiva, anche se lo Stato avesse già impugnato articoli della legge regionale, “cesserebbe la materia del contendere” qualora la Regione si fosse già adeguata alle indicazioni statali.
- In base ai rapporti di collaborazione con le Regioni lo Stato negli ultimi anni ha rinunciato a circa il 21% dei ricorsi già presentati contro le leggi regionali.

Controllo interno sull'attività legislativa

- Dopo la riforma del Titolo V e l'adozione dell' elezione diretta del Presidente della Regione, l'attività principale dell'Assemblea regionale e dei diversi Consigli regionali è rimasta oltre all'attività legislativa anche quella di controllo.
- Non mi occuperò dell'attività ispettiva (interrogazione, interpellanza e mozione) né dell'attività di controllo delle Commissioni parlamentari perché ne ha parlato diffusamente Il Segretario Generale dell'Assemblea Regionale, Fabrizio Scimè. Cercherò di illustrare brevemente le nuove forme di controllo parlamentare.

- L'Assemblea dovrebbe essere in condizioni , quando esamina un disegno di legge, di valutare gli effetti già prodotti dalle precedenti leggi regionali in materia sulla società regionale.
- Per realizzare tutto ciò è necessario che:
 - Vi sia un costante passaggio di informazioni fra le strutture del Governo regionale e dell'Assemblea. Ciò presuppone che **l'Assemblea regionale disponga di strutture che possano** porre le adeguate domande al Governo sullo stato di attuazione delle leggi. In tal senso mi pare che recentemente l'Assemblea regionale siciliana abbia compiuto un considerevole sforzo nel reclutamento dei funzionari e dei dipendenti parlamentari
 - Le strutture del Governo siano disponibili a questo controllo da parte dell'Assemblea regionale. Controllare infatti non significa dubitare della capacità attuativa di una legge da parte dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni locali ma semplicemente intuire se la politica perseguita da una legge sia quella opportuna per il territorio regionale; solo successivamente si potrà eventualmente procedere alle adeguate correzioni legislative. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla relazione tecnica che il Governo ha l'obbligo di presentare preventivamente prima di qualsiasi provvedimento legislativo di carattere finanziario e soprattutto dei disegni di legge governativi che comportino spese.

- Alcune Regioni in questi ultimi anni hanno previsto un controllo preventivo sulla fattibilità delle leggi e sulle eventuali ricadute di carattere applicativo(es: Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto etc). Tutto ciò presuppone un rapporto privilegiato tra Assemblee e Consigli regionali che non sempre si realizza.
- Oltre ai controlli preventivi sui testi legislativi molte Regioni (es: Piemonte, Emilia- Romagna, Toscana, Friuli Venezia Giulia etc) hanno adottato strumenti e modalità per procedere al controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche regionali.
- Il controllo sull'attuazione delle leggi si può definire lo strumento attraverso cui si confrontano gli obiettivi che si proponeva il legislatore con l'effettiva attuazione della legge. Trattasi di un processo essenzialmente descrittivo . La valutazione dell'efficacia delle politiche invece tende ad accertare il “successo” della legge regionale in relazione alle “ previsioni” che ne hanno resa necessaria l'adozione. Tutto ciò si realizza normalmente attraverso l'inserimento di “clausole valutative” che sono previste nelle leggi regionali in base a cui gli uffici delle Giunte regionali dovrebbero comunicare alle Assemblee ed ai Consigli i risultati dei controlli effettuati sull' attuazione della legislazione .

- Al di là di questo tipo di controlli che possono sembrare soprattutto nella realtà siciliana un po' teorici, sono fondamentali le modalità di approvazione dei testi legislativi.
- Un disegno di legge dovrebbe essere adeguatamente esaminato dalle Commissioni competenti e dalla Commissione bilancio. Qualora ciò non avvenisse la Presidenza dell'Assemblea, coadiuvata dagli uffici parlamentari, deve essere in condizione di eliminare le normative non rientranti nel testo legislativo.
- Inoltre è fondamentale che nel corso dell'esame da parte dell'Aula la Presidenza possa dichiarare improponibili tutti gli emendamenti privi di coperture costituzionali e finanziarie. Purtroppo è invalsa (anche al Parlamento nazionale) la prassi della approvazione di maxi-emendamenti che soddisfano le esigenze politiche ed elettorali dei diversi schieramenti politici del Parlamento regionale ma certamente sfuggono ad una corretta valutazione costituzionale ed economica.
- Gli organi di stampa siciliani frequentemente si limitano a riferire delle norme approvate dall'Assemblea regionale siciliana senza far notare che possibilmente tali disposizioni normative saranno oggetto di impugnative costituzionali. Non basta che una legge sia approvata ma è necessario valutarne i contenuti e soprattutto le conseguenze sulla società. Non c'è poi da stupirsi se le norme esitate siano contestate presso la Corte Costituzionale e siano alla base di campagne critiche da parte della stampa nazionale!

Controllo esterno della Corte dei Conti

- L'Assemblea Regionale Siciliana in base allo Statuto della Regione Siciliana che fa parte integrante della Costituzione è considerato un Parlamento ed un organismo a rilevanza costituzionale. Pertanto gode di Autonomia politica, legislativa ed organizzativa.
- Non dovrebbe essere sottoposta al controllo della Corte dei Conti per le sue funzioni istituzionali anche perché quest'ultimo organismo esercita il controllo e la giurisdizione sugli enti di spesa come la Regione e gli enti collegati. L'Assemblea Regionale ha compiti essenzialmente legislativi ed i fondi assegnati all'Ars servono esclusivamente all'attività legislativa ed alle relative spese di gestione.
- L'Assemblea regionale siciliana è insindacabile da qualsiasi organismo giurisdizionale per l'attività legislativa e per l'auto-organizzazione deliberata dagli organi competenti.
- Il Governo Monti , sotto la pressione dell'opinione pubblica per i costi della politica, approvò il Decreto legge 10 Ottobre 2012, n.174, convertito con la legge 7 Dicembre 2012, n.213 sulle linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei Gruppi consiliari, prevedendo un controllo della Corte dei Conti sulle spese dei gruppi.

- Il legislatore nazionale infranse il principio dell'autonomia delle Assemblee e dei Consigli regionali fin a quel momento considerati gli unici organismi abilitati a regolare i rapporti politici al proprio interno. Si considerarono i gruppi parlamentari (dalla gran parte della dottrina ritenuti associazioni di fatto che esercitano funzioni pubbliche) destinatari di fondi pubblici e quindi sottoponibili al controllo della Corte dei Conti. La legislazione nazionale in tal senso dettò regole molto rigide. All'elaborazione delle disposizioni della legge 7 Dicembre 2012, n213, collaborarono attivamente (sempre per assecondare le pressioni dell'opinione pubblica) sia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni sia la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.
- Anche in Sicilia si applicò la normativa nazionale e, dopo un periodo di difficoltà interpretative fra la Sezione regionale della Corte dei Conti e l'Assemblea regionale siciliana, ora la situazione applicativa della normativa in esame sembra essersi stabilizzata.

Organismi di collegamento

L'Assemblea regionale siciliana partecipa insieme a tutte le Assemblee legislative ed ai Consigli regionali alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

Tale organismo si occupa di tutte le tematiche comuni alle Assemblee legislative sia di carattere normativo che organizzativo. Elabora documenti, proposte, indicazioni che spesso sono indirizzate al Parlamento nazionale; quest'ultimo successivamente procede ad audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti.

Il Presidente della Conferenza è eletto per un limitato periodo di tempo tra i Presidenti delle Assemblee e dei Consigli in carica. Comunque l'organismo di collegamento fra le Regioni più importante è costituito dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. E' composto esclusivamente dai Presidenti di Regione e riunisce soltanto gli esecutivi regionali con l'esclusione dei rappresentanti dei Parlamenti. La Conferenza dei Presidenti di Regione costituisce sempre più l'organismo di consultazione e di collegamento fra il Governo nazionale e le Regioni come ha dimostrato la recente vicenda della pandemia. Certamente sarà opportuno individuare nuove forme nei rapporti fra gli organismi parlamentari regionali, le Camere ed il Governo nazionale.

Maggiori questioni attuali del regionalismo

Per concludere mi permetto di accennare molto sinteticamente a due delle principali questioni che riguardano e soprattutto

riguarderanno le Regioni nel loro complesso e conseguenzialmente anche l'Assemblea Regionale Siciliana:

1. Il controllo sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza(Pnrr) nella Regione. E' opportuno ricordare che nell'elaborazione del Pnrr le Regioni sono state sostanzialmente "scavalcate". Sono considerate come enti attuatori delle diverse misure soprattutto per quanto riguarda la sanità. Le Assemblee legislative regionali hanno cercato di individuare un proprio ruolo soprattutto con il Convegno di Aosta del 1 Aprile 2022.
2. Da tale incontro è emerso che i Parlamenti regionali dovrebbero controllare le attività della Regione di riferimento nell'attuazione degli interventi e delle misure previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Trattasi di un'azione che potrebbe essere molto vasta e con tempi molto precisi.
3. Autonomia differenziata: è prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La norma costituzionale riguarda soltanto le Regioni ordinarie ma è chiaro che una sua eventuale applicazione comporterebbe conseguenze soprattutto economiche molto rilevanti anche per una Regione Speciale come la Sicilia. Trattasi di un processo molto complesso che ha avuto diversi tentativi che fin ad ora non sono andati a buon fine ma è particolarmente sollecitato da alcune Regioni del Nord (esempio: Emilia- Romagna,

Lombardia e soprattutto il Veneto: queste tre Regioni producono da sole circa il 40% del Pil italiano). Le Regioni meridionali, fra cui la Sicilia, è bene che vigilino molto attentamente sugli sviluppi della tematica dell'Autonomia differenziata perché c'è il rischio che l'eventuale introduzione incrementi le differenze fra Nord e Sud del Paese.