

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA



BREVI NOTE SU RUOLO E POTERI DEL PRESIDENTE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

di

Ignazio La Lumia

BREVI NOTE SU RUOLO E POTERI DEL PRESIDENTE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

*di Ignazio La Lumia **

INTRODUZIONE

Nella seduta dell'ARS n. 192 del 17 marzo 2004, il Presidente dell'Assemblea, constatato che non sussistevano le condizioni procedurali (reiterata mancanza del numero legale) per la votazione finale del disegno di legge “Interventi a sostegno dei familiari delle vittime dell'attentato di Nassiriya”, stabiliva di chiudere la sessione, pronunciando la formula di rito: “Dichiaro chiusa la sessione. I deputati saranno convocati a domicilio”.

Così facendo, egli ha sospeso temporaneamente i lavori parlamentari (c.d. “aggiornamento”), preannunciando la riapertura dell'Aula in una data e con un ordine del giorno oggetto di apposita comunicazione a ciascun deputato (tale comunicazione avviene, nei termini dettati dall'art. 75 del Regolamento interno dell'ARS, mediante decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione; analogo avviso viene inviato al domicilio di ciascun deputato tramite posta elettronica che, nell'era di Internet, ha sostituito la vecchia raccomandata o telegramma).

Qualche osservatore s'è chiesto quale fosse il fondamento giuridico di tale decisione presidenziale.

Ci sembra, allora, il caso di rassegnare, a titolo informativo, le seguenti brevi osservazioni sul ruolo e sui poteri del Presidente dell'ARS alla luce del dato normativo vigente e con riguardo alla tradizione parlamentare italiana, cui l'Assemblea ha sempre fatto – e continua a fare – riferimento.

Ciò detto, possiamo, innanzitutto, rilevare che la figura del Presidente dell'ARS presenta, in atto, le seguenti caratteristiche:

- a) è organo di rilevanza costituzionale, non solo e non tanto perché lo Statuto speciale, all'art. 4, ne prevede la presenza in seno all'organizzazione interna dell'Assemblea (invero, è principio generale che qualsiasi organo collegiale debba avere un vertice – lo si chiami Presidente o in altra maniera non importa – che ne diriga l'attività); quanto piuttosto perché lo stesso, all'art. 11, gli conferisce il fondamentale potere di convocare l'Assemblea sia in via ordinaria

che in via straordinaria (su richiesta del Governo regionale o di almeno venti deputati).

Ricordiamo che analogo potere di convocazione è previsto dall'art. 62 della Costituzione per i Presidenti delle Camere nazionali.

Esiste, poi, l'art. 31 dello Statuto (lo citiamo per completezza d'informazione, giacché detto articolo è rimasto sinora inattuato) secondo il quale il Presidente della Regione, cui dovrebbe competere il mantenimento dell'ordine pubblico, può, in casi eccezionali, chiedere congiuntamente al Presidente dell'ARS che il Governo dello Stato assuma la direzione dei servizi di pubblica sicurezza;

- b) nel tempo, ha assunto (a somiglianza di quanto avvenuto per i Presidenti di Camera e Senato) una notevole proiezione esterna, giacché la legislazione ordinaria gli ha attribuito competenze che travalicano l'ambito parlamentare. Si suole parlare per tale fattispecie di funzioni "addizionali" esterne, nel senso che queste si aggiungono, senza attinenza alcuna, ai compiti tipici e originari contemplati nel regolamento interno.

Tuttavia, se è vero che tali funzioni esulano dalla materia parlamentare (organizzazione e funzionamento dell'istituto parlamentare), è altrettanto vero che le stesse trovano la loro ratio nella posizione di terzietà e di indipendenza che il nostro ordinamento riconosce alla figura di Presidente di Assemblea parlamentare.

Rientrano in questa categoria, ad esempio, la convocazione della Conferenza delle autonomie locali (art. 59 l.r. n. 9/86), la designazione di due membri del Comitato regionale per le comunicazioni (art. 101 l.r. n. 2/2002), la designazione (sino a quando non venga istituito il Consiglio delle autonomie locali) di due componenti della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (art. 7 legge n. 131/2003), la presidenza della "Fondazione Federico II" (l.r. n. 44/96) e della Fondazione "Fulvio Frisone" (l.r. n. 3/04).

Giova segnalare, altresì, che il Presidente dell'Assemblea è stato chiamato a presiedere, ai sensi dell'art. 8 della l.r. n. 1/2004, la Commissione di garanzia per i procedimenti referendari;

- c) il suo ruolo tradizionale di arbitro imparziale della dialettica parlamentare va evolvendosi in quello di garante attivo della funzionalità del Parlamento siciliano nel nuovo assetto istituzionale. Ci soffermiamo, brevemente, su questa evoluzione.

POTERI E FUNZIONI

Punto di partenza è l'art. 7 del Regolamento interno dell'ARS che detta la disciplina generale delle attribuzioni presidenziali; esso così recita:

“1. Il Presidente rappresenta l'Assemblea e ne è l'oratore ufficiale.

2. Egli la convoca e la presiede; dirige e tempera la discussione; mantiene l'ordine ed impone l'osservanza del Regolamento, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare e pone le questioni su cui l'Assemblea deve deliberare; proclama il risultato delle votazioni.

3. Sovrintende alle funzioni attribuite ai questori ed ai segretari e provvede al buon andamento dei lavori dell'Assemblea”.

Disposizioni simili sono contenute nel Regolamento della Camera dei Deputati (art. 8) ed in quello del Senato della Repubblica (art. 8). Secondo l'insegnamento della dottrina, il complesso di tali poteri è classificabile in cinque grandi categorie:

- 1) di rappresentanza. Vi rientra tanto la rappresentanza di tipo “istituzionale”, nel senso che il Presidente dell'Assemblea è portatore non solo della volontà del collegio che lo ha eletto, ma anche delle istanze che ne derivano nell'ambito dell'organizzazione regionale, quanto la rappresentanza legale, ivi compresa la legittimazione a stare in giudizio (cfr. Corte di Cassazione, SS.UU. sent. n. 8 del 4.01.1975).
Mentre alla Camera dei Deputati la rappresentanza legale è intestata al Segretario Generale (art. 7, lett. h, Reg. Serv. e Pers.);
- 2) di attivazione e di impulso. Vi rientrano gli atti propulsivi della dinamica parlamentare, come, ad esempio, le convocazioni (dell'Aula, delle Commissioni per l'insediamento, dei Gruppi per la prima riunione ecc..) ovvero l'assegnazione dei disegni di legge e degli altri atti alle Commissioni competenti;
- 3) di nomina. Spetta al Presidente scegliere i componenti delle Commissioni dallo stesso presiedute (Commissione per il Regolamento, Commissione per la verifica dei poteri) ovvero

degli organi la cui nomina sia di sua pertinenza o gli venga deferita (Commissione per la vigilanza sulla biblioteca, Commissioni speciali, Comitato per la qualità della legislazione, ecc...).

Nell'esercizio di tale potere il Presidente gode di ampia discrezionalità, ma deve, comunque, aver cura di rispettare il criterio della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari (per quanto possibile) e, ove prescritto, quello della presenza di tutti i gruppi.

In particolare, nel caso di sostituzione di singoli componenti delle Commissioni legislative permanenti, il Presidente, nel procedere alla nomina, è tenuto a conformarsi alla designazione fornita dal gruppo cui appartiene il deputato da sostituire;

- 4) di direzione e di organizzazione dei lavori. E' questo il nucleo centrale delle attribuzioni presidenziali, perché attiene alle regole e modalità di funzionamento dell'intero sistema parlamentare. Per questi suoi poteri il Presidente d'Assemblea è stato definito come "un direttore d'orchestra" il quale "deve, prima di iniziare il concerto, averlo preparato ed in certo modo avere provate le parti che lo eseguiranno".

Ne citiamo i più significativi:

- a) di interpretazione e applicazione del regolamento e delle consuetudini parlamentari. E' questo un potere ampiamente discrezionale, "pressoché assoluto"; compete, infatti, esclusivamente al Presidente (la dottrina parla in tal caso di "solitudine istituzionale"), sulla scorta degli eventuali "precedenti" e con la consulenza del Segretario Generale e dei competenti funzionari, pronunziarsi sulle questioni regolamentari che possono insorgere nel corso delle sedute d'Aula (solitamente vengono poste dai deputati con lo strumento incidentale del "richiamo al regolamento" di cui all'art. 110 del Reg. int. ARS).

Egli, qualora non voglia deferire la questione al voto dell'Assemblea, decide inappellabilmente; tutt'al più, ove lo ritenga opportuno, chiede il parere della Commissione per il Regolamento, prima di esprimersi; ma la responsabilità della decisione finale rimane comunque del Presidente il quale, proprio in queste occasioni, farà valere

le sue doti di equilibrio, di saggezza, di sensibilità politica e giuridica.

Ci sembra utile citare, in proposito, la “storica” decisione assunta, nella seduta n. 246 del 5 dicembre 1989, dal Presidente pro-tempore dell’ARS, on. Lauricella, il quale, in sede di votazione per l’elezione del Presidente della Regione, sentiti i Vice-Presidenti, ribaltò la prassi (mutuata dalla Camera dei Deputati e sino ad allora pacificamente seguita) di non computare gli astenuti ai fini del quorum di maggioranza, optando per il criterio opposto in uso al Senato della Repubblica.

Si trattò, evidentemente, di una decisione “concertata” con tutte le forze politiche, talché l’unica voce che si levò contro fu quella dell’on. Michelangelo Russo, ex-Presidente dell’ARS, il quale lamentò la violazione di una prassi in vigore da 42 anni, osservando che, nella fattispecie, la Presidenza aveva operato non un’interpretazione, bensì un’innovazione che poteva essere introdotta solamente con una modifica del regolamento.

L’on. Lauricella così rispose: “Qui non si tratta né di innovazioni, né di mutamenti; si tratta di un’interpretazione che può essere modificativa di un’interpretazione precedente, ma che non innova la norma. Si tratta soltanto di un’interpretazione che il Presidente ha riferito ad una norma ben precisa del Senato al quale noi, costantemente, facciamo riferimento”.

Ugualmente inappellabile è il giudizio del Presidente sulla ricevibilità-ammissibilità-procedibilità-proponibilità dei testi presentati ed, in genere, di tutti gli atti parlamentari (disegni di legge, emendamenti, atti ispettivi e politici, ecc...).

Tale esclusività delle decisioni presidenziali – che a prima vista può apparire eccessiva – trova la sua ragion d’essere nell’evitare gli abusi che si potrebbero verificare allorquando scelte fondamentali nella conduzione dei lavori venissero demandate alla volontà della maggioranza tramite l’appello all’Aula;

- b) di programmazione dell'attività parlamentare. A questo fine egli convoca e presiede la Conferenza dei capigruppo, la quale discute su programmi e calendari dallo stesso redatti.

Qualora la Conferenza non trovi un accordo (per l'approvazione occorre, adesso, il consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che rappresentano almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea; in precedenza, era richiesta l'unanimità dei presenti) spetta al Presidente formulare agende di lavori a carattere provvisorio che vengono comunicate all'Assemblea.

Come si vede, i compiti presidenziali in questo ambito sono di particolare rilievo e delicatezza, perché si sostanziano, inizialmente, in una funzione di mediazione tra le esigenze del Governo e le richieste di maggioranza e d'opposizione (da segnalare che, in base alla riforma regolamentare varata nell'ottobre 2003, un terzo del programma è riservato ai disegni di legge ed agli altri documenti indicati dai Gruppi dell'opposizione); successivamente, qualora manchi l'intesa, in una funzione "di supplenza", diretta ad assicurare, comunque, il funzionamento del sistema.

- c) di tutela dell'ordine delle sedute e nel Palazzo. Per tale finalità egli dispone di ampi poteri disciplinari e di polizia interna (c.d. "diritto di casa").

Al deputato che "turba l'ordine o pronunzia parole sconvenienti" il Presidente, dopo un secondo richiamo all'ordine, può comminare l'esclusione dall'Aula per il resto della seduta e, nei casi più gravi, la censura (questa comporta l'interdizione dai lavori parlamentari per un certo numero di giorni – da un minimo di 2 ad un massimo di 8 – la cui determinazione è rimessa al voto dell'Assemblea).

Ricordiamo, inoltre, che, secondo l'art. 95, commi 2 e 3, del Regolamento interno ARS la forza pubblica non può entrare nella sede dell'Assemblea (Aula, locali riservati ai deputati e uffici) se non per ordine del Presidente o, comunque, soltanto su sua richiesta.

Tale prerogativa (c.d. "immunità della sede") è stata invocata dall'attuale Presidente, on. Lo Porto, nel febbraio

di quest'anno, allorché si ventilò una possibile perquisizione dei locali di un gruppo parlamentare. Ma poi la cosa non ebbe seguito.

In proposito, giova ricordare che la Corte Costituzionale, pronunciandosi in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione su un'analogo norma del regolamento del Consiglio del Friuli-Venezia Giulia (sent. n. 14/65), ne ha riconosciuto la legittimità sulla base di un'interpretazione restrittiva, (fornita peraltro dalla stessa Regione), nel senso che "ove per la disciplina interna del Consiglio si rende necessario ricorrere alla forza pubblica, il relativo provvedimento spetta al Presidente".

L'interpretazione letterale, secondo la sovrana Corte, non è ammissibile perché Camere nazionali ed Assemblee regionali occupano una posizione costituzionale differente.

Ricordiamo, infine, che, recentemente, nel quadro delle misure volte a scoraggiare il fenomeno dell'assenteismo, il Consiglio di Presidenza dell'ARS, su proposta del Presidente, ha deliberato l'applicazione di una sanzione pecuniaria (mediante trattenuta sull'indennità parlamentare) ai deputati che non partecipino ad almeno il trenta per cento delle votazioni elettroniche per ogni seduta;

- 5) di controllo e di esternazione. E' compito del Presidente vigilare sulla regolarità formale (ossia sul rispetto di termini e procedure, essendogli preclusa ogni valutazione sul merito degli atti, cioè sulla loro idoneità "politica") dei procedimenti parlamentari (in qualsiasi sede essi si svolgano) e di comunicarne all'esterno, ove ciò sia richiesto, gli atti conclusivi. Va da sé che tra questi il più rilevante sia la legge la quale, entro tre giorni dall'approvazione, è inviata (tramite l'Ufficio legislativo e legale della Regione) al Commissario dello Stato ai fini dell'eventuale attivazione del giudizio di costituzionalità di cui all'art. 28 dello Statuto speciale.

RUOLO DINAMICO DELLA FIGURA PRESIDENZIALE

Orbene, tutti i Presidenti dell'ARS, succedutisi dal 1947 ad oggi, facenti parte o no dello schieramento di maggioranza, indipendentemente dall'area ideologica di appartenenza, ispirandosi alla tradizione parlamentare italiana (iniziata nel 1877 dal Presidente della Camera, on. Francesco Crispi, il quale ordinò che il suo nome venisse cancellato dal "foglio-chiama" dei deputati ai fini delle votazioni) hanno sempre dichiarato, nei discorsi di insediamento, di volere esercitare le loro funzioni con imparzialità nell'interesse del Parlamento tutto.

Così l'on. Cipolla, primo Presidente dell'ARS, di estrazione liberale, si esprimeva il 28 maggio 1947: "Primo dovere del Presidente di un'Assemblea è quello di essere imparziale dimenticando di aver fatto parte di alcuna fazione o partito. Per questo motivo, sua prima preoccupazione sarà quella di mantenere la più immacolata imparzialità".

Concetto ripreso dall'on. Giuseppe Alessi, Presidente nella III legislatura (dal 1956 al 1959), con queste parole "Non vi sono per il mio ufficio, né vi possono essere "parti" se non nel nobile senso di contrasto delle idee, che rendono chiari di significato e fecondi i nostri lavori"; ed ampliato dall'on.

Pancrazio De Pasquale, Presidente nell'VIII legislatura (dal 1976 al 1979) il quale ebbe a dire: "L'impegno che io posso assumere davanti a voi, per il tempo in cui ricoprirò la carica di cui mi avete onorato, è quello di approfondire, insieme ai colleghi che saranno chiamati a comporre il Consiglio di Presidenza ed a dirigere le Commissioni e con il concorso dei Presidenti dei gruppi, ogni mia energia perché l'Assemblea possa degnamente sostenere i compiti che la attendono, nel più rigoroso rispetto del Regolamento che disciplina i nostri lavori, e nella più imparziale tutela dei diritti di ciascuno di Voi, ed in particolare delle minoranze che si formeranno nel corso della vita assembleare".

Analoga posizione di imparzialità a garanzia delle prerogative parlamentari è stata assunta dall'attuale Presidente, on. Guido Lo Porto, che, nel discorso di rito pronunciato il 25 luglio 2001, ha affermato, tra l'altro: "Pur riconoscendomi espressione di una maggioranza ben definita, voglio confermare all'Assemblea che mi sforzerò di assicurare quella opportuna posizione di imparzialità che è garanzia necessaria per il sereno

svolgimento della vita parlamentare, ma anche mezzo di autorevolezza della stessa Presidenza”.

Questo porsi “super partes” ha consentito alla Presidenza, a decorrere dalla seconda metà degli anni '70, di assumere un ruolo istituzionale di iniziativa e di mediazione nella risoluzione delle crisi di governo, ruolo (probabilmente indotto dalle temperie politiche dell'epoca – superamento delle barriere ideologiche tradizionali – e fors'anche favorito dalla spiccata personalità dei Presidenti pro-tempore) per certi versi simile a quello svolto in ambito nazionale dal Capo dello Stato.

La Presidenza, quindi, nel presupposto che mancavano norme statutarie e regolamentari volte a disciplinare l'iter formativo del Governo regionale, rivendicò a sé il compito e la responsabilità di organizzare le procedure e i tempi dell'elezione del Presidente della Regione e degli Assessori.

Riportiamo, in proposito, le illuminanti parole pronunciate dal Presidente Lauricella, nella seduta n. 76 del 16 luglio 1987, in risposta ad una richiesta di rinvio della votazione per l'elezione del Presidente della Regione avanzata dal capogruppo della DC: “La Presidenza di un'Assemblea – nella quale la politica è essenzialità, è sostanza ed è vita – non può essere insensibile alle richieste della politica se queste, oltretutto, non entrano in rotta di collisione con le norme statutarie”.

Adesso, mutata la forma di governo con l'elezione diretta del Presidente della Regione e con l'introduzione di un meccanismo elettorale diretto ad assicurare la stabilità dell'esecutivo, si pone l'esigenza che l'ufficio presidenziale, ferma restando la sua posizione di imparzialità (tanto più necessaria nell'attuale sistema politico caratterizzato da un tendenziale bipolarismo), si collochi come soggetto attivo nel nuovo assetto istituzionale.

In altri termini, onde evitare il rischio che l'ARS si trasformi in una camera di ratifica di decisioni prese altrove (problema, questo, comune a tutte le Assemblee parlamentari regionali e che, inevitabilmente, si proporrà per il Parlamento nazionale allorché il premier verrà eletto o designato direttamente dal popolo; ma già, adesso, qualche “nube” si profila all'orizzonte, posto che il Presidente della Camera, on. Casini, in merito ai rapporti con l'Esecutivo, ha ritenuto opportuno precisare che “in una democrazia compiuta, il Parlamento non è passacarte del Governo, né può essere oggetto servente dell'Esecutivo) è giocoforza che la Presidenza, da un lato, si renda garante, sul piano effettuale, dell'esercizio delle funzioni parlamentari (specie di quella conoscitiva e di controllo); a tal

fine, in caso di inerzia del Governo, potrà fare uso dei descritti poteri in materia di programmazione dei lavori e di ammissibilità dei testi, poteri notevolmente accresciuti a seguito delle recenti modifiche regolamentari; potrà, inoltre, ricorrere al potere di esternazione, denunciando alla pubblica opinione chi, e perché, all'interno o all'esterno del Palazzo, frena sul funzionamento del Parlamento.

Dall'altro, rivendicando la totalità della rappresentanza democratica, dovrà impegnarsi affinché il sistema delle autonomie locali ed il variegato mondo degli interessi diffusi e collettivi guardi all'istituzione parlamentare come ad un punto di riferimento e ad una sede reale di confronto.

Infine, una notazione di costume. Dice Plutarco: "La barba non fa il filosofo". Parafrasando questo motto possiamo dire che la carica non fa il Presidente, nel senso che il prestigio e l'autorevolezza della figura presidenziale dipendono non solo e non tanto dall'ampiezza dei poteri che ne derivano, quanto piuttosto dalle qualità umane e morali della persona chiamata ad esercitarli, dalla sua capacità di entrare in sintonia con l'assemblea che ha l'onore e l'onere di rappresentare, interpretandone i sentimenti, le esigenze, gli umori. E non c'è dubbio che, sotto questo profilo, l'Assemblea regionale siciliana può vantare illustri esempi.

* Direttore dell'ARS
per i rapporti istituzionali

BIBLIOGRAFIA SPECIFICA

- 1) Mohrhoff F., *Introduzione ad uno studio sugli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1963)*, Colombo, Roma, 1962;
- 2) Cuccodoro E., *La Presidenza d'Assemblea politica*, Nocchioli, Firenze, 1980;
- 3) Traversa S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Mi, 1989;
- 4) Martines, De Caro, Lippolis, Moretti, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992;
- 5) Torre A., *Il Magistrato dell'Assemblea*, Giappichelli, Torino, 2000;
- 6) Iacometti M., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Mi, 2001;
- 7) Sciortino A., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002.