

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1123

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SCOZZARI, INCORVAIA, NOVELLI**

Modifiche allo Statuto della Regione siciliana in materia di scioglimento dell'Assemblea regionale, di elezione del Presidente della Regione, di nomina degli assessori regionali, nonché di iniziativa legislativa regionale

*Presentata il 3 agosto 1994*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Anche una superficiale analisi è già sufficiente ad evidenziare la specificità della situazione siciliana rispetto a quella di tutte le altre regioni, anche a regime speciale, in merito alla questione dello scioglimento dell'organo legislativo regionale.

D'altra parte è impossibile non vedere come si imponga, ormai, una revisione delle previsioni statutarie relative a questo specifico tema.

Le motivazioni di questa necessità stanno prima di tutto nella crisi di credibilità che in questi ultimi anni ha investito le istituzioni a tutti i livelli. A tale crisi, le cui cause sono note, non si può rispondere chiudendo le istituzioni stesse in una anacronistica autodifesa di fronte a qualsiasi

ipotesi di cambiamento; bisogna invece ampliare le possibilità di intervento che i cittadini hanno nel favorire l'evoluzione di tale crisi, esercitando — attraverso le altre istituzioni rappresentative — forme di controllo che giungano anche alla possibilità di scioglimento anticipato della assemblea elettiva che sia « entrata in crisi », crisi interna di funzionamento, crisi di credibilità verso i cittadini a causa di atti compiuti o di posizioni assunte.

Una ricognizione della regolamentazione dell'ipotesi di scioglimento del consiglio regionale negli statuti ordinari e speciali, ci aiuta a cogliere gli aspetti fondamentali della questione. Tali aspetti sono quelli della determinazione dei casi in cui si può giungere allo scioglimento, dei sog-

getti abilitati a mettere in moto e portare a compimento la relativa procedura, delle forme di esercizio di tale potere.

L'articolo 126 della Costituzione definisce i casi in cui è possibile giungere allo scioglimento di un consiglio regionale, e i soggetti in grado di esercitare tale potere di scioglimento. Un Consiglio regionale — il riferimento è ovviamente a quelli delle regioni a statuto ordinario — può essere sciolto « quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale ».

Le quattro possibili motivazioni dello scioglimento sono quindi:

gli atti contrari alla Costituzione, compiuti dal Consiglio stesso, o dalla Giunta o dal Presidente (nel caso di questi due ultimi soggetti, si può giungere allo scioglimento se il Consiglio — nonostante esplicito invito rivoltagli dal Governo nazionale — dovesse rifiutarsi di sostituirli);

le gravi violazioni di legge compiute dal Consiglio stesso, o — con la stessa specificazione richiamata al punto precedente — dalla Giunta o dal Presidente;

l'impossibilità di funzionamento del Consiglio stesso derivante da dimissioni o dalla persistente impossibilità di formare una maggioranza;

le ragioni di sicurezza nazionale, che nel testo costituzionale non vengono ulteriormente specificate.

Le altre regioni a statuto speciale accolgono nella sostanza gli stessi principi del dettato costituzionale.

Lo Statuto della regione Sardegna (articolo 50) solo apparentemente amplia il numero dei casi previsti, con l'aggiunta delle violazioni dello Statuto stesso, visto che le norme statutarie fanno a tutti gli effetti parte della struttura costituzionale

del Paese. Un effettivo ampliamento delle ipotesi di scioglimento contiene invece il comma successivo dello stesso articolo, quando prevede tra le cause di scioglimento l'impossibilità di funzionamento del Consiglio « per dimissioni o altra causa », espressione certamente più ampia di quella contenuta nel testo costituzionale, che prevede invece solo il caso di dimissioni o impossibilità di formare una maggioranza.

Questa versione più ampia dei possibili casi di scioglimento è ripresa anche dallo Statuto della Valle d'Aosta (articolo 48), e da quello del Friuli-Venezia Giulia, nel quale si parla unicamente di impossibilità di funzionamento, senza porre alcuna specificazione delle cause di tale impossibilità.

Lo Statuto della regione Trentino-Alto Adige ricalca su questo punto più precisamente il testo costituzionale.

È nettissima invece a questo proposito la diversità dello Statuto della regione siciliana, il quale — com'è noto — all'articolo 8 contempla unicamente — e con espressione molto netta — il caso di « persistente violazione del presente Statuto », come possibile causa di scioglimento.

Tuttavia autorevoli opinioni arrivano a concludere che questa profonda differenza formale dei testi non escluda che, anche per la regione siciliana, le possibili cause di scioglimento dell'organo legislativo siano quelle individuate dal testo costituzionale.

Scrivono ad esempio T. Martines e A. Ruggeri:

« Poiché in un ordinamento come il nostro, che ha predisposto un rigido sistema di legalità costituzionale, gli atti ed i comportamenti contrari alla Costituzione debbono poter essere perseguiti da qualunque parte essi provengano e ciò anche in mancanza di una espressa previsione normativa; e poiché, inoltre, la sfera dell'autonomia regionale resta pur sempre definita dalle "ragioni di sicurezza nazionale" e si rende in ogni modo necessario assicurare la continuità degli organi direttivi della regione, si ritiene che i casi di sciogli-

mento previsti dall'articolo 126 della Costituzione possano essere senz'altro estesi anche all'Assemblea regionale siciliana ».

Per la verità questa posizione, per quanto condivisibile nelle premesse, è facilmente attaccabile nella conclusione, visto che dall'unicità dell'ordinamento costituzionale, dalle ragioni di sicurezza nazionale o dalla necessità di continuità nel funzionamento degli organi direttivi non discende necessariamente, dal punto di vista puramente logico, la possibilità di attivare i meccanismi di scioglimento dell'Assemblea regionale.

La soluzione di questo problema non può che risiedere nella esplicita previsione di tali presupposti come cause di scioglimento dell'organo legislativo, così come previsto per le altre regioni.

La presente proposta di legge costituzionale propone quindi una formulazione abbastanza ampia delle cause di possibile scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana, aggiungendo, rispetto al dettato costituzionale, solo una maggiore specificazione relativamente al caso delle dimissioni dei deputati regionali, che — recita il testo proposto — devono essere almeno in numero pari alla metà degli eletti.

Questa scelta, naturalmente, non elimina tutti i dubbi che sono stati posti sulla reale portata dei quattro criteri elencati nell'articolo 126 della Costituzione. Si rende comunque in modo quantomeno esplicito una elencazione di criteri che — solo per la Sicilia — risulta ricavabile unicamente per via logica.

Indubbiamente più radicale è la differenza tra quanto lo Statuto della regione siciliana da un lato e quanto invece la Costituzione, per le regioni ordinarie, e gli altri statuti speciali dall'altro prevedono in merito ai soggetti abilitati a mettere in atto il procedimento di scioglimento di un consiglio regionale e alle forme di tale procedimento.

Nel caso delle regioni ordinarie, lo scioglimento è un atto che compete al Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Si tratta quindi di un procedimento avente una fase preparatoria, che comprende il parere della Commissione, ed una fase costitutiva, in cui rientra invece il decreto motivato del Presidente della Repubblica.

Le regioni a statuto speciale specificano che il decreto del Presidente della Repubblica deve essere preceduto, oltre che dal parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da esplicita deliberazione del Consiglio dei ministri. In tal modo lo scioglimento del consiglio diviene atto del Consiglio dei ministri, prima ancora che atto tipicamente presidenziale (Mortati).

La procedura prevista dallo Statuto della regione siciliana è notevolmente più complessa, e si articola in più fasi. In una prima fase — di iniziativa — è il Commissario dello Stato che propone al Governo dello Stato lo scioglimento dell'Assemblea regionale. Il Governo, a sua volta, non è il soggetto chiamato a decidere, ma porta la questione davanti alle Camere. La fase deliberativa si svolge quindi in Parlamento, e devono essere entrambe le Camere ad assumere la decisione — vincolante per il Governo e per il Presidente della Repubblica — di sciogliere l'Assemblea regionale. La fase finale è la preparazione e pubblicazione del decreto di scioglimento.

Ora, è evidente come la procedura disegnata dallo Statuto regionale siciliano renda difficilmente praticabile l'ipotesi di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale. A scanso di equivoci è bene però ricordare subito che la più semplice procedura delle altre regioni non ha portato certamente ad abusare di tale possibilità, tant'è che ad oggi nessun consiglio regionale è mai stato sciolto prima della scadenza naturale.

Prevedere però in modo più realistico il ricorso a tale ipotesi, consente di fornire uno strumento in più per quel riallacciamento del rapporto fiduciario tra cittadini ed istituzioni rappresentative di cui si parlava all'inizio.

Se questa è la premessa, la formulazione scelta non può che essere anche qui la più semplice possibile, che, pur mante-

nendo l'iniziativa del Commissario dello Stato, attribuisce al Presidente delle Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, l'esercizio del potere di scioglimento, sganciando quest'ultimo da ogni possibile influenza di carattere puramente politico che possa derivare da contingenti maggioranze parlamentari.

In base alla stessa premessa, e come ovvia conseguenza, il compito di scegliere la commissione di tre membri incaricata dell'ordinaria amministrazione, degli atti improrogabili e di indire le elezioni, è demandato allo stesso decreto del Presidente della Repubblica.

Il secondo articolo della presente proposta di legge costituzionale propone invece una modifica all'articolo 9 dello Statuto della regione siciliana, relativo all'elezione del Presidente della regione e alla formazione della Giunta regionale.

Lo scopo della modifica, come risulta evidente dal testo proposto, è quello di consentire alla stessa Assemblea regionale di stabilire le regole relative alla formazione di tali organi, lasciando la strada aperta alle diverse proposte, anche di elezione diretta, e nello stesso tempo facendo in modo che il dibattito su tali regole possa essere svolto tutto all'interno delle istituzioni siciliane, senza che sulle decisioni pesi l'eccessivo aggravamento derivante dal dipendere da una modifica costituzionale demandata al Parlamento nazionale.

Quest'ultima esigenza va però contemplata con quella di evitare che regole talmente importanti per la vita politica ed amministrativa della regione possano essere lasciate in balia di decisioni improvvi-

sate di relativa maggioranza. È per questo che il testo propone di introdurre una procedura più complessa con doppia votazione e maggioranza qualificata, per l'adozione della legge regionale che disciplini la materia. Conseguentemente, e con l'auspicio che l'istituto del *referendum* abrogativo venga al più presto introdotto nell'ordinamento regionale siciliano, un aggravamento è previsto per le modalità di richiesta di abrogazione di detta legge da parte degli elettori, che rimane comunque una possibilità che va tenuta aperta.

L'articolo 3 ricollega le modifiche proposte all'attuale articolato dello Statuto, facendo salvi due principi attualmente contenuti negli articoli 9 e 10 e risistemandoli in un nuovo articolo 10.

Per quel che riguarda l'introduzione dell'iniziativa di legge popolare (articolo 4), ancora assente dall'ordinamento regionale siciliano, mediante presentazione di un progetto di legge redatto in articoli e sottoscritto da almeno 5.000 elettori, il senso della norma può riassumersi nella possibilità di introduzione di un canale di raccordo diretto tra il popolo e la rappresentanza istituzionale diverso dal contatto clientelare, e nella conseguente realizzazione della capacità di elaborazione, di mobilitazione e di proposta dei gruppi della società civile, dei cittadini e delle organizzazioni sociali.

Infine, è appena da osservare come la Sicilia sia l'unica tra le regioni italiane, a statuto speciale e ordinario, ad essere priva di un meccanismo legislativo ad iniziativa popolare. Anche questo si iscrive in un quadro in cui, accanto al massimo grado di autonomia formale, esiste un minimo di strumenti di democrazia sostanziale.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. L'articolo 8 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, è sostituito dal seguente:

« ART. 8 — L'Assemblea regionale può essere sciolta quando compia atti contrari alla Costituzione o violazione del presente Statuto.

Può essere altresì sciolta quando si dimettano almeno la metà dei deputati assegnati.

Lo scioglimento è disposto, su proposta del Commissario dello Stato, con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre cittadini, eleggibili all'Assemblea regionale, che provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta, ed agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica della nuova Assemblea.

Con lo stesso decreto è fissata la data delle elezioni, da effettuarsi entro sei mesi dallo scioglimento.

La nuova Assemblea regionale è convocata entro venti giorni dalla data delle elezioni ».

## ART. 2.

1. L'articolo 9 del citato Statuto della Regione siciliana è sostituito dal seguente:

« ART. 9 — La Regione siciliana provvede con propria legge a stabilire le modalità di elezione del Presidente della Regione e le modalità di formazione della Giunta regionale.

La legge regionale di cui al primo comma è adottata dall'Assemblea regio-

nale con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, ed è approvata a maggioranza di due terzi dei deputati regionali nella seconda votazione.

La legge regionale di cui al primo comma è sottoposta a *referendum* popolare quando ne faccia richiesta un numero di elettori doppio di quello previsto per i *referendum* regionali ».

#### ART. 3.

1. L'articolo 10 del citato Statuto della Regione siciliana è sostituito dal seguente:

« ART. 10 — La Giunta regionale è composta dal Presidente regionale e dagli assessori. Questi sono preposti dal Presidente regionale ai singoli rami dell'Amministrazione.

Il presidente regionale, in caso di sua assenza o impedimento, è sostituito dall'assessore da lui designato ».

#### ART. 4.

1. Il primo comma dell'articolo 12 del citato Statuto della Regione siciliana è sostituito dai seguenti:

« L'iniziativa delle leggi regionali appartiene agli elettori della regione, al Governo e ai deputati regionali.

L'iniziativa delle leggi regionali riconosciuta al popolo si esercita mediante la presentazione di un progetto di legge, redatto in articoli e sottoscritto da almeno 5.000 elettori.

La legge regionale detta ulteriori modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa popolare ».

#### ART. 5.

*(Norma transitoria).*

1. Nel periodo precedente all'elezione del Presidente della Regione con le modalità previste dalla legge elettorale di cui all'articolo 9 dello Statuto della Regione siciliana, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi le disposizioni statutarie previgenti all'entrata in vigore della presente legge costituzionale.