

SENATO DELLA REPUBBLICA

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 17 MAGGIO 2005

515ª Seduta

Presidenza del Presidente

PASTORE

Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bonaiuti, Carrara e Gagliardi.

La seduta inizia alle ore 14,40.

Omissis

(3369) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA -
Modifiche allo Statuto della Regione siciliana
(Esame e rinvio)

Il relatore **VIZZINI** (FI), illustrando la proposta in titolo, ricorda che le modifiche allo Statuto della Regione siciliana sono state approvata dall'Assemblea regionale siciliana a larghissima maggioranza.

Sottolinea che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha radicalmente cambiato la forma di Stato italiana, ma ha investito solo il regime delle Regioni a statuto ordinario, alle quali è stata riconosciuta un'autonomia particolarmente estesa, sul piano politico, legislativo, amministrativo e finanziario; un'autonomia che per alcuni aspetti risulta anche maggiore di quella delle Regioni speciali. Il nuovo testo costituzionale, tuttavia, ha mantenuto questa categoria ponendo l'esigenza di riformare gli statuti delle Regioni speciali in modo da adeguarli alla logica federalista. Altrimenti, osserva, la specialità potrebbe trasformarsi in una "specialità in negativo".

Ricorda che lo Statuto siciliano è espressione di un "contratto" costituzionale che risale alle origini della storia repubblicana. La sua natura pattizia impone dunque che le modificazioni discendano da un nuovo accordo politico tra lo Stato e la Regione.

Esso è l'espressione dell'identità politica della società siciliana e contiene istituti ancora attuali che sono stati presi a modello per la riforma costituzionale riguardante le Regioni ordinarie. Da qui la scelta dell'Assemblea regionale siciliana di non proporre l'adozione di uno Statuto integralmente nuovo, ma di emendare il testo vigente.

Si sofferma quindi sugli obiettivi della proposta di riforma in esame. La nuova disciplina statutaria è diretta a realizzare un forte Governo e una forte Assemblea: le due massime istituzioni regionali non devono indebolirsi a vicenda, ma rafforzarsi contestualmente in un assetto che preveda ruoli distinti. Pertanto, viene confermata l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione, in modo da accrescere la capacità del Governo di realizzare legislativamente il suo programma; contestualmente si rafforzano i poteri di controllo dell'Assemblea.

Il sistema delle fonti regionali viene regolato in maniera tale da accrescere i poteri normativi del Governo e assicurare la "qualità della legislazione". Lo Statuto viene, inoltre, adeguato alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ampliando il novero delle materie di competenza regionale. Si rafforza il "potere estero" della Regione siciliana ed è dato ampio riconoscimento al principio di sussidiarietà, sia verticale, nel rapporto tra Regioni ed enti locali, sia orizzontale, nei rapporti tra amministrazione e società. Per raggiungere tali obiettivi, nota che l'Assemblea regionale siciliana propone di adottare una rinnovata strumentazione tecnica.

I primi articoli del nuovo Statuto contengono disposizioni di natura programmatica; ad esempio, che la Sicilia ripudia la mafia quale fenomeno di violenza contro la libertà della persona e dell'impresa e, pertanto, promuove e sostiene gli interventi finalizzati alla rimozione delle cause sociali ed economiche riconosciute all'origine di tale fenomeno criminale (articolo 1-ter). Altre disposizioni di carattere programmatico riguardano la tutela delle minoranze (articolo 1-quater), il

principio della piena parità tra uomo e donna e la promozione della parità di accesso e di adeguata rappresentanza di uomini e donne nei diversi organismi istituzionali (articolo 1-*quinquies*), la protezione dell'ambiente e della biodiversità (articolo 1-*sexties*), la diffusione dello sport (articolo 1-*septies*), lo sviluppo dei rapporti con i siciliani nel mondo (articolo 1-*opties*), la tutela dei consumatori e la promozione della cooperazione (articolo 1-*nonies*), la sussidiarietà orizzontale (articolo 1-*decies*).

Quanto alla forma di governo, è mantenuta ferma l'elezione diretta del Presidente della Regione e il principio *simul stabunt simul cadent*, con l'unica eccezione per i casi di morte, impedimento permanente, rimozione e incompatibilità sopravvenuta. In tali ipotesi, le funzioni di Presidente della Regione sono assunte dal Vicepresidente, purché tale sostituzione sia approvata espressamente dall'Assemblea, mentre in caso contrario si va alle urne per il rinnovo dei due organi (articolo 10).

In omaggio al principio della parità tra uomo e donna, è stabilito che nella nomina degli assessori il Presidente tiene conto dell'esigenza di una equilibrata presenza di entrambi i sessi, assicurando a ciascuno di essi una presenza non inferiore a un terzo del numero complessivo di assessori (articolo 9).

Le nuove previsioni delineano anche uno statuto del governo e dell'opposizione: i regolamenti parlamentari individuano le misure per assicurare tempi certi all'attuazione del programma di governo e riservano un'adeguata quota di lavori parlamentari ai disegni di legge dell'opposizione. Si tratta, a suo avviso, di una previsione fondamentale per il consolidamento del sistema bipolare e della democrazia maggioritaria.

Nella medesima prospettiva si orientano la valorizzazione degli strumenti dell'attività ispettiva (interrogazioni e interpellanze) e il riconoscimento statutario delle commissioni d'inchiesta. Inoltre, al fine di valorizzare il ruolo di indirizzo del Governo e la funzione di controllo dell'Assemblea (e al suo interno dell'opposizione), si stabilisce che il Governo regionale presenta all'Assemblea, che li esamina, i programmi di attività distinti per campi di intervento o per rami di amministrazione, nonché verifiche del loro stato di attuazione e rapporti sulla sua attività; sempre il Governo deve elaborare un rapporto annuale relativo alla programmazione economica e finanziaria (articolo 9-*quater*).

Particolare attenzione è prestata alla qualità della produzione normativa e alla certezza del diritto. L'obbligo di istituire un comitato per la legislazione (articolo 4) dimostra l'attenzione che la Regione presta alla qualità del prodotto legislativo. Inoltre, si provvede alla chiarificazione delle fonti del diritto regionale siciliano attraverso un apposito elenco; una soluzione a suo giudizio apprezzabile, in sintonia con quanto è sostenuto al riguardo dalla dottrina giuridica. Si evitano in tal modo incertezze e proliferazioni di atti dalle caratteristiche disparate, di cui sarebbe difficile individuare l'esatta natura normativa.

Tra le fonti del diritto regionale, particolare attenzione è data ai regolamenti della Giunta. Il testo è fortemente innovativo rispetto alla Statuto vigente, che prevede solo i regolamenti esecutivi. In particolare, merita considerazione, a suo avviso, la previsione dei regolamenti di delegificazione, che si aggiungono ai regolamenti indipendenti, a quelli sui procedimenti amministrativi e a quelli concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione regionale.

Nel nuovo assetto costituzionale, si rafforza la capacità di produzione normativa, anche per adeguarla alla crescita del ruolo e delle funzioni regionali. In questa prospettiva, si inserisce la previsione di decreti legislativi ai fini dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, la cui emanazione resta comunque subordinata al parere della competente commissione dell'Assemblea (articolo 12-*quater*), e la previsione di un procedimento legislativo in commissione redigente (articolo 12).

Si estende il catalogo delle materie di competenza regionale. Analogamente a quanto stabilito dal nuovo articolo 117 della Costituzione, si prevede che nelle materie non espressamente attribuite alla legislazione dello Stato la Regione esercita la propria potestà legislativa esclusiva (articolo 17-*quater*). Si precisa, inoltre, che la legge regionale incontra solo i limiti della Costituzione, e dello Statuto ed i vincoli comunitari e internazionali.

Per gli enti locali si riproducono le soluzioni di cui all'articolo 118 della Costituzione, con una forte sottolineatura della sussidiarietà verticale e l'istituzione del Consiglio regionale delle autonomie locali, investito di significativi poteri in ordine alla formazione delle leggi che riguardano gli enti locali. Inoltre, è resa obbligatoria l'istituzione del difensore civico (articolo 15-*ter*), del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (articolo 30-*bis*), della Commissione per le pari opportunità (articolo 30-*quater*), della Consulta per i problemi della disabilità e dell'*handicap* (articolo 30-*quinquies*).

Grande attenzione è dedicata al ruolo comunitario e al "potere estero" della Regione. Essa partecipa alla formazione degli atti dell'Unione europea e ne cura l'attuazione. Nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con altri Stati ed enti territoriali, con esclusione degli accordi politici e di quelli militari. La Regione partecipa inoltre all'elaborazione e alla formazione dei trattati che il Governo statale intende stipulare con Stati esteri, in quanto riguardino materie di competenza regionale o incidano sugli interessi socio-economici della Sicilia. La Regione promuove altresì la cooperazione tra i Paesi del Mediterraneo (articolo 19-*bis*).

Nei casi in cui il Parlamento nazionale può inviare agli organi comunitari propri pareri, l'Assemblea regionale siciliana è previamente consultata quando si tratti di materie di sua competenza (articolo 19-*ter*).

Particolarmente innovativa, a suo avviso, è la previsione secondo cui il Governo dello Stato propone ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee avverso gli atti comunitari ritenuti illegittimi che riguardino materie di competenza regionale (articolo 19-*quater*).

Sono poi mantenute e specificate le previsioni statutarie che prevedono l'istituzione di sezioni regionali degli organi delle giurisdizioni superiori (articolo 23) e la figura del Commissario dello Stato, anche se, al fine di assicurarne la su "terzietà"

si precisa che è nominato dal Presidente del Consiglio, d'intesa col Presidente della Regione (articolo 27).

Si sofferma quindi sulle innovazioni in materia di finanza regionale. La scelta di fondo compiuta dal legislatore regionale, osserva, è stata nel senso di mantenere sostanzialmente immutato l'impianto complessivo delle norme che hanno fin qui retto i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, presumibilmente nella considerazione che esse hanno fornito buona prova di sé. Le modifiche apportate rispondono sostanzialmente a due distinte motivazioni: rimuovere le disposizioni che non trovano giustificazione nell'attuale contesto normativo e istituzionale; inserire i nuovi elementi normativi per adeguare il testo ai principi elaborati in materia di rapporti finanziari tra Stato e Regione dalla giurisprudenza costituzionale, in attesa della piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il risultato è dunque, a suo avviso, un testo che contempera l'esigenza di salvaguardare il valore di norme efficaci e consolidate dall'esperienza e l'interesse a cogliere le opportunità offerte dalle trasformazioni già intervenute o in atto nel contesto generale. Forse, in astratto, a suo giudizio, si sarebbe potuto osare di più, sfruttando l'occasione per rifondare i rapporti finanziari su presupposti in parte diversi e adottare soluzioni tecniche più adeguate. Tuttavia, si deve riconoscere che permangono troppe incertezze, anche sul piano nazionale, in ordine all'assetto definitivo dei rapporti finanziari tra livelli di governo, per cui probabilmente non esistevano le condizioni, politiche e tecniche, per perseguire obiettivi più ambiziosi.

Concludendo, sottolinea che quello in esame è un testo non immodificabile. Si potranno apportare i necessari miglioramenti, in collaborazione con le forze politiche dell'Assemblea regionale siciliana, in omaggio allo spirito pattizio, già richiamato, che caratterizza il regime dell'autonomia siciliana. Auspica, tuttavia, che al fine di assicurare l'approvazione del nuovo Statuto entro il termine della legislatura, si persegua una intesa fra le forze politiche, preliminare al seguito dell'*iter* in commissione.

Il presidente **PASTORE**, condividendo l'auspicio espresso dal relatore, assicura che la Presidenza si adopererà per favorire una comune verifica dei tempi necessari al positivo esito dell'*iter* parlamentare.

Il senatore **VILLONE** (*DS-U*) consente sulla proposta del relatore Vizzini di verificare la disponibilità delle forze politiche, prima di proseguire l'esame del disegno di legge di modifica dello Statuto siciliano. A suo avviso, è opportuno svolgere una riflessione generale sulla stessa specialità dell'autonomia, nel momento in cui la revisione della Costituzione repubblicana attribuisce a tutte le Regioni nuove forme e nuovi strumenti di autonomia. In particolare, come ha osservato il relatore, è necessario verificare la perdurante validità delle norme sul regime finanziario delle Regioni a statuto speciale, alla luce dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Condivide, dunque, a nome del suo Gruppo, l'opportunità di un esame veloce, ma prudente, del disegno di legge costituzionale in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.