

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2019 Sebastiano Corso

Printed in Italy, September 2019

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



ABSTRACT

L'autonomia regolamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana rappresenta una delle sfaccettature non tanto dell'autonomia statutaria, quanto, piuttosto, delle caratteristiche del «Parlamento», tra i più antichi del mondo.

Questo contributo nasce dall'esigenza di approfondire la portata dell'autonomia regolamentare dell'A.R.S. e – attraverso un confronto con strumenti simili utilizzati presso altre Regioni e presso i due rami del Parlamento della Repubblica – di indagarne le peculiarità che la rendono un bene da presidiare.

Più nel dettaglio appare necessario tracciare preliminarmente un percorso storico di riferimento attraverso il quale si possa intendere non solo l'origine del Regolamento dell'A.R.S., ma anche e soprattutto le ragioni per le quali – anche in virtù del dato documentale sulla genesi della fonte cui ci si riferisce – l'autonomia regolamentare rappresenta un valore assoluto da proteggere.

Si procederà, dunque, ad approfondire la struttura del Regolamento e ad interrogarsi circa la sua natura giuridica. Ulteriore passo sarà, poi, quello di chiarire l'importanza di tale autonomia con particolare riferimento al ruolo giocato dal Regolamento nell'incidenza sulla forma di governo regionale. Si delinearanno, infine, i tratti di quel ramo – non poco controverso – del diritto parlamentare che alcuni, in dottrina, chiamano «diritto parlamentare amministrativo».

Keywords: diritto parlamentare; diritto parlamentare regionale; fonti del diritto; Assemblea Regionale Siciliana; Consiglio regionale; Statuto regionale; regolamento interno; autonomia regolamentare.

AUTHOR INFORMATION

Sebastiano Corso, dottore in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Palermo, ha frequentato il Master in Parlamento e Politiche Pubbliche presso la Luiss “Guido Carli” di Roma ed il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi” di Firenze. Attualmente porta avanti un progetto di ricerca presso la Fondazione “Giovanni e Francesca Falcone” dal titolo «Il ruolo delle “Commissioni Antimafia” nel contrasto alla criminalità organizzata».

Contact Information:

Email: corso.sebastiano@libero.it

TABLE OF CONTENTS

1. IL REGOLAMENTO INTERNO DELL’A.R.S.....	1
1.1 <i>Excursus</i> storico: la nascita e le origini del Regolamento.....	1
1.2. Il Regolamento e le fonti: struttura, natura giuridica ed inquadramento	5
2. IL VALORE DELL’AUTONOMIA REGOLAMENTARE DELL’A.R.S.....	9
3. IL REGOLAMENTO ED IL C.D. DIRITTO PARLAMENTARE AMMINISTRATIVO.....	17
4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	23
5. BIBLIOGRAFIA	24

1. IL REGOLAMENTO INTERNO DELL’A.R.S.

1.1 *Excursus* storico: la nascita e le origini del Regolamento

Come qualsiasi consesso assembleare, anche l’Assemblea Regionale Siciliana, storico organo legislativo dell’isola e tra le primissime forme di «Parlamento» moderno, per «vivere» ha bisogno di un proprio Regolamento interno inteso quale «corpo sistematico di norme, prevalentemente procedurali»¹ affinché vengano organizzati al meglio la propria organizzazione ed il suo funzionamento disciplinando l’esercizio delle funzioni istituzionali dell’Assemblea e la costituzione degli organi di cui si compone. Proprio per le sue risalenti origini, rintracciabili già alla fine dell’XI secolo con la dinastia degli Altavilla, l’Assemblea Regionale Siciliana ha, da sempre, rivendicato la propria qualità di vero e proprio Parlamento sottolineando, così, una sorta di primazia – senza dubbio cronologica e non, si badi, gerarchica – rispetto al Parlamento nazionale.

La potestà regolamentare dell’A.R.S. è sancita dall’art. 4 dello Statuto della Regione siciliana, analogamente al ruolo che l’art. 64 (e l’art. 72) della Costituzione assume per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica. Similmente all’art. 64 Cost., anche la disposizione statutaria sul Regolamento è piuttosto scarna stabilendo che l’elezione del Presidente, dei due vicepresidenti, dei segretari dell’Assemblea e delle Commissioni permanenti dell’A.R.S. avviene «*secondo le norme del suo Regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l’esercizio delle funzioni spettanti all’Assemblea Regionale*».

Dopo essere stato approvato nelle sedute del 17 marzo e del 22 giugno del 1949, il primo luglio seguente entrò in vigore il primo Regolamento interno dell’Assemblea Regionale Siciliana. Precedentemente, infatti, l’organo legislativo dell’isola si era rifatto – secondo quanto previsto dagli articoli 4 e 5 delle Norme per l’attuazione dello Statuto della Regione siciliana e Disposizioni Transitorie² – alle norme vigenti per l’Assemblea costituente, a loro volta riferibili alle esperienze regolamentari della Camera dei Deputati di epoca prefascista. Ciò a riprova del fatto che, fin dalla

¹ M. DI PIAZZA, *Le origini del Regolamento interno dell’Assemblea Regionale Siciliana*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002, pag. 81 e ss.

² «Art. 4 – Fino a quando l’Assemblea non avrà approvato il proprio regolamento interno, saranno applicate le norme vigenti per l’Assemblea costituente per:

- a) la convalida degli eletti, l’elezione dei componenti l’ufficio definitivo di presidenza e delle Commissioni permanenti;
- b) le adunanze, le discussioni, le deliberazioni e votazioni;
- c) le interpellanze, le interrogazioni e le mozioni».

«Art. 5 – Fino a quando l’Assemblea non avrà approvato il regolamento previsto dall’articolo precedente, l’ordinamento dei propri uffici ed il regolamento per il personale dipendente:

- a) il personale per il funzionamento degli uffici stessi è scelto dal Presidente tra i funzionari in servizio presso gli uffici della Regione;
- b) ogni Commissione permanente è costituita da cinque deputati ed elegge nel proprio seno un presidente, un vice presidente ed un segretario;
- c) il numero e la competenza delle Commissioni saranno stabilite dall’ufficio di presidenza. Si dovranno, però, in ogni caso, costituire una Commissione per la convalida dei deputati eletti e una Commissione per il regolamento interno» (D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204).

sua nascita, l'Assemblea Regionale è stata configurata nell'ordinamento siciliano come istituzione parlamentare. Di particolare interesse è, poi, la circostanza che esso riprende alcuni istituti presenti nelle carte costituzionali siciliane del 1812 e del 1848.³

Ma la genesi del Regolamento ha origine già dagli anni precedenti quando, nel luglio del 1947, su impulso dell'onorevole Cipolla, Presidente *pro-tempore* dell'Assemblea, e dell'onorevole D'Antoni, si invitò alla discussione del redigendo Regolamento affinché si nominassero e si disciplinasse la composizione ed il funzionamento delle Commissioni permanenti, per procedere all'esame ed alla conseguente approvazione dei disegni di legge parlamentari o governativi che erano già stati presentati ed il cui *iter* si sarebbe, in tal modo, interrotto. Contemporaneamente, era necessario – secondo il relatore dello schema, l'onorevole Montemagno – accelerare il procedimento che avrebbe portato all'approvazione del Regolamento al fine di istituire in A.R.S. organi essenziali per il funzionamento sia amministrativo che legislativo dell'Assemblea. In questo senso, infatti, lo stesso relatore aveva evidenziato come nello schema di Regolamento era stato palesemente violato il dettato dell'articolo 4 dello Statuto regionale poiché, mentre quest'ultimo cita espressamente le Commissioni permanenti, facendo riferimento ad un modello parlamentare di tipo anglosassone, nello schema si prevedeva il sistema di origine francese degli uffici ed il conseguente metodo delle tre letture comunque provato dalla stessa Assemblea.⁴

Dalla relazione dell'onorevole Montemagno, si evidenziava, poi, come – per esigenza di rappresentanza di tutte le forze politiche all'interno delle Commissioni permanenti – il numero dei componenti di queste ultime dovesse essere ampliato portandolo da cinque a nove deputati⁵

³ Cfr. F. MOHRHOFF, *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Editore Colombo, Roma, 1965, pag. 396 e ss. È importante sottolineare come le costituzioni citate – la prima di carattere inglese, la seconda francese – rappresentino un *unicum* in tutto il panorama costituzional-statutario italiano in quanto la Carta fondamentale del 1848 non è qualificabile come ottriata, elargita dal sovrano, ma fu una conquista del popolo e dei suoi rappresentanti che ne curarono il testo nella Camera bassa. Cfr. più ampiamente L. CIAURRO, *Introduzione*, in G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli, 2012, pag. XIV e ss.

⁴ Il sistema degli uffici prevedeva un esame preliminare degli argomenti da discutere in appositi uffici costituiti di volta in volta a sorte. Una volta discusso il testo della proposta, tutti gli uffici nominavano un relatore. Tutti i relatori, o commissari, avrebbero, infine, composto un consesso o una Commissione che avrebbe, poi, proceduto alla discussione in Assemblea. Tra gli aspetti peculiari del sistema c'era la possibilità data a tutti i membri dell'Assemblea di partecipare alla discussione preliminare del progetto senza che nessuno venisse da questa escluso. Al contempo, il dato negativo era, però, rappresentato dal metodo del sorteggio il quale determinava maggioranze casuali e di volta in volta diverse. Il metodo delle tre letture, invece, prevedeva un'esposizione orale del progetto di legge da parte del proponente e tre esami da parte dei parlamentari: un esame preliminare dell'Assemblea (prima lettura), uno maggiormente particolareggiato di una Commissione costituita dai parlamentari competenti in materia o ad essa interessati (seconda lettura) ed, infine, l'esame ultimo dell'Assemblea plenaria che discuteva e approvava o rigettava il testo che veniva accompagnato dalla relazione dettagliata della Commissione che aveva proceduto alla seconda lettura. Tale metodo, detto anche del Comitato generale, per via del procedimento di seconda lettura, era particolarmente rapido e snello ma spesso – a causa di particolari norme in tema di *quorum* – non conduceva con facilità all'approvazione dei progetti di legge.

⁵ Il termine «deputati», per indicare la figura dei consiglieri, è indicato nell'art. 3 dello Statuto della Regione e, nell'uso comune, ai membri dell'A.R.S. è, poi, attribuito il titolo di «onorevole». L'utilizzo di tali denominazioni segue in parallelo la vicenda sulla dizione formale prevista dalle disposizioni statutarie di «Assemblea Regionale Siciliana» e non di «Consiglio regionale». Con due pronunce del 2002 (le sentenze n. 106 e n. 306), la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le delibere del Consiglio regionale della Liguria e del Consiglio delle Marche, con le quali si modificava la denominazione ufficiale dell'organo legislativo introducendo la parola «Parlamento». Ha ritenuto, infatti, che anche il *nomen* usato sia indicativo o evocativo di funzioni che hanno maggiore o minore grado di tutela da parte dell'ordinamento, talché non è consentito ai Consigli regionali di dotarsi di nuovi strumenti di autonomia ed indipendenza che non abbiano una diretta rispondenza nelle norme costituzionali che li riguardano. G. TOMASELLO,

regionali e come lo schema di Regolamento avesse snellito il procedimento legislativo grazie alla previsione che statuiva che, mentre tutti i progetti di legge di iniziativa del Governo regionale dovessero essere assegnati alla Commissione competente per materia dal Presidente dell'Assemblea, quelli di iniziativa parlamentare, invece, avrebbero dovuto essere preliminarmente valutati dall'A.R.S. e – solo in un secondo momento – demandati all'esame della Commissione che avrebbe poi provveduto a relazionare all'Aula che sarebbe, infine, passata alla discussione generale e, poi, articolo per articolo prima della votazione complessiva finale.

Era necessario, per il relatore dello schema di Regolamento, procedere con urgenza alla nomina delle Commissioni permanenti senza le quali, appunto, l'Assemblea Regionale Siciliana non avrebbe potuto entrare nel pieno delle proprie funzioni con riferimento al principale dei suoi compiti, quello legislativo. La motivazione di tale urgenza, poi, era anche avvalorata dalla questione sociale siciliana: la cittadinanza isolana, infatti, faceva molto affidamento sulle caratteristiche di autonomia che erano state ottenute dalla Regione e vedeva in detta autonomia l'occasione ultima – in periodo post bellico – per risollevarne le sorti di una terra tanto opulenta e bella, quanto depredata e difficile.

Relativamente alla nomina ed al funzionamento delle Commissioni, dunque, lo schema di Regolamento fu messo ai voti con scrutinio segreto e fu approvato con 61 suffragi favorevoli e 7 contrari, diversamente da quanto accaduto per la discussione generale dell'articolato – con voto palese per alzata di mano – approvata unanimemente.

Nelle sedute del 10 e dell'11 marzo 1948, l'Assemblea approvò lo schema di Regolamento interno riguardante l'esame delle domande di autorizzazione a procedere contro i propri deputati e quello riguardante i «Compensi da corrispondere ai componenti le Commissioni istituite presso l'Assemblea». Furono rigettati, invece, gli schemi sulla «Verificazione delle elezioni» e quello per gli uffici e il personale con annessa pianta organica.

A fine novembre del 1948, tra la seduta mattutina del 24 e quella del 27, l'Assemblea avviò la discussione sullo schema organico di Regolamento concernente la «Sessione V del Capo V: Delle Commissioni legislative permanenti». Che la discussione sul Regolamento fosse un tema particolarmente sentito e politicamente delicato lo testimonia il fatto che furono necessarie altre tre sedute per continuare l'*iter* di approvazione, fino al 17 marzo 1949 giorno in cui il Presidente Cipolla invitò a rendere definitivamente ed immediatamente attuativo il Regolamento – nella parte in cui già approvato e votato – per far entrare nel pieno delle proprie funzioni le Commissioni permanenti. Fu allora che si aprì, in seno all'Assemblea, uno scontro politico-dottrinale riguardante, tra le altre

Autonomia dell'Assemblea Regionale Siciliana e insindacabilità dei suoi deputati, in sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2004, pag. 15.

cose, anche la natura giuridica del Regolamento interno. A scontrarsi furono l'onorevole Alessi – Presidente della Regione –, il quale proponeva di approvare con legge regionale un articolo unico che facesse entrare in vigore la parte del Regolamento approvata, contro l'onorevole La Loggia che, invece, faceva notare al collega – adducendo a suo favore l'esempio rappresentato dal Regolamento del Senato – come, essendo il Regolamento uno strumento interno dell'Assemblea e, quindi, non soggetto a promulgazione, diversamente dallo strumento legislativo, lo stesso risultato voluto da Alessi sarebbe stato raggiunto mediante un unico articolo regolamentare, di immediata e diretta applicabilità, che avrebbe ceduto il passo al Regolamento definitivo allorquando quest'ultimo sarebbe stato approvato definitivamente.

La tesi di La Loggia fu appoggiata da Cipolla che propose una norma transitoria approvata quasi all'unanimità.⁶ Fino a quel 17 marzo del 1949, dunque, rimase in vigore il primo stralcio di schema di Regolamento interno del 30 luglio 1947.

Ad esclusione, dunque, delle disposizioni inerenti alle Commissioni permanenti, come già in precedenza evidenziato, il primo Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana – approvato nel corso della votazione finale tenutasi nella seduta antimeridiana del 22 giugno – entrò definitivamente in vigore – ai sensi dell'articolo 162 del Regolamento inserito nel Titolo delle «Disposizioni finali» – il primo luglio 1949. Il giorno precedente all'entrata in vigore del Regolamento, a seguito di una lunga fase di gestazione e simbolo di autonomia ed autorganizzazione, il Presidente dell'A.R.S. Cipolla rese una dichiarazione destinata a segnare la storia dell'Assemblea Regionale:⁷

«Comunico all'Assemblea che, con la seduta di domani, entrerà in vigore, secondo le deliberazioni dell'Assemblea, il nostro Regolamento interno. Non vi sarà, quindi, più necessità di applicare il Regolamento della Camera dei deputati, che ha disciplinato le nostre sedute fino ad oggi, cioè per circa un biennio.

Possiamo dire con soddisfazione che il Regolamento della nostra Assemblea costituisce quasi un superamento del Regolamento del Parlamento nazionale. Esso è, stato oggetto, effettivamente, di grande studio e noi abbiamo saputo adattare alle nostre esigenze quelle disposizioni che sono già invalse nella prassi del Parlamento nazionale.

Devo, a tal proposito, avvertire l'Assemblea che, per una disposizione del Regolamento che andrà in attuazione domani, contenute nell'art. 13, entro cinque giorni dalla prima seduta, dopo l'approvazione del Regolamento stesso, i deputati sono tenuti a dichiarare per iscritto alla Direzione di segreteria a quale gruppo parlamentare

⁶ La norma transitoria, approvata con 43 voti a favore ed uno contrario così recitava: «Le disposizioni sul funzionamento delle Commissioni legislative permanenti e quelle in esse richiamate hanno immediata esecuzione».

⁷ Il testo della dichiarazione è riportato da M. DI PIAZZA, *Le origini*, cit., pag. 85 e ss.

intendono appartenere. Questo è stato fatto fin dall'inizio dell'attività dell'Assemblea, conformemente ad una disposizione che già esisteva in un articolo del Regolamento della Camera dei Deputati; però l'Assemblea, ha adottato delle modifiche a quella disposizione, in quanto nel capoverso è stato aggiunto che "ciascun gruppo deve essere costituito almeno da sette deputati...", dimodoché i deputati, che non facessero parte dei gruppi costituiti da almeno sette membri, devono dichiarare a quale gruppo costituito intendono appartenere. Se non fanno questa dichiarazione, di diritto saranno iscritti al gruppo misto, che secondo la disposizione regolamentare, sarà convocato dal Presidente dell'Assemblea, perché si proceda alla nomina del Presidente e del segretario».

1.2. Il Regolamento e le fonti: struttura, natura giuridica ed inquadramento

Il Regolamento dell'A.R.S. si compone di 168 articoli, suddivisi in sei Titoli: il primo dedicato alle disposizioni preliminari (artt. 1-2) sullo *status* del deputato dopo che abbia prestato giuramento e sulla formazione dell'Ufficio di presidenza provvisorio; il secondo agli organi dell'Assemblea (artt. 2-bis-74-*octies*) con particolare riferimento all'Ufficio di presidenza, ai gruppi parlamentari ed ai loro contributi, alle Commissioni; il terzo «Della procedura e disciplina delle sedute della discussione - della votazione» (artt. 75-133-*bis*); il Titolo IV «Della iniziativa delle leggi e della funzione ispettiva e politica» (artt. 134-160-*quater*) ed, in particolare, la trattazione delle interrogazioni, delle interpellanze delle mozioni; il quinto «Dell'ordinamento amministrativo dell'Assemblea» (artt. 161-167) con disposizioni sulla biblioteca dell'A.R.S., sugli uffici, i servizi e il personale in forza all'Assemblea e sul trattamento previdenziale ed assistenziale dei deputati; e, infine, l'articolo 168 che, da solo, compone il Titolo VI «Norme transitorie e finali».

Il Regolamento interno dell'A.R.S. si articola, inoltre, in un complesso unitario di principi e di norme, anche generali e astratte, destinate a disciplinare l'organizzazione e l'attività dell'Assemblea legislativa, in modo da soddisfare non solo le esigenze contingenti del panorama politico di volta in volta attuale, ma anche le necessità persistenti che caratterizzano la natura del sistema parlamentare regionale.⁸

Già dal frontespizio della pubblicazione del Regolamento ad opera del Servizio Lavori d'Aula – Ufficio del Regolamento e dei resoconti è possibile ricavare il numero e la data delle modificazioni apportate al Regolamento.⁹ Dalla sua approvazione sono state apportate ventotto modifiche al testo

⁸ A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, n. 2, pag. 193.

⁹ Si legge: «REGOLAMENTO INTERNO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA – approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949, con le modifiche apportate nelle sedute del 30 ottobre 1955, 9 settembre 1964, 24 giugno 1965, 24 maggio 1966,

del 1949, l'ultima delle quali – approvata il 30 aprile 2018 – ha riguardato l'Ufficio di presidenza ed, in maniera particolare, il ruolo ed il numero dei segretari, le disposizioni inerenti ai rendiconti annuali dei gruppi parlamentari con riferimento particolare al rendiconto suppletivo nel caso di scioglimento di un gruppo ed ulteriori modifiche ed adeguamenti terminologici. Tra le modifiche più significative ed anche più incisive sul totale delle disposizioni articoli interessate, c'è stata quella pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana il 29 settembre del 2017. Vari sono stati gli articoli e i commi su cui si è incentrata la modifica che, però, avrebbe potuto passare alla storia per le disposizioni, stralciate e rinviate in Commissione in sede di votazione articolo per articolo, fortemente volute dall'allora Presidente dell'A.R.S., onorevole Ardizzone, sull'abolizione del voto segreto.¹⁰

Quanto alla natura giuridica, secondo autorevole dottrina,¹¹ i regolamenti consiliari sono da annoverarsi tra le fonti primarie poiché, analogamente a quanto accade per i regolamenti della Giunta, rappresentano atti normativi tramite i quali si esprime l'autonomia degli organi costituzionali della Regione (o della Provincia autonoma). Secondo tale ricostruzione, detti regolamenti, infatti, non avrebbero nulla in comune con gli atti normativi secondari generalmente attribuiti alla competenza dell'esecutivo ed indicati con lo stesso nome. Ulteriormente, i regolamenti sono senza dubbio fonti altre sia rispetto alla legge regionale o statale – stante un regime di separazione con la legge – sia rispetto alle altre fonti primarie in virtù del c.d. principio di competenza. Nell'ambito ad esso destinato vige, infatti, una riserva di Regolamento.¹² Quest'ultima comporta sia la sottrazione di tale disciplina ad altra fonte normativa, tra cui la legge, e, dall'altro, la non assoggettabilità a qualsiasi controllo esterno – anche giurisdizionale – delle attività compiute

30 marzo 1967, 17 e 20 novembre 1967, 31 marzo 1971, 21 maggio 1975, 1 ottobre 1976, 8 luglio 1977, 26 luglio 1978, 1 maggio 1986, 20 dicembre 1986, 6 febbraio 1990, 23 luglio 1998, 15 febbraio 2000, 8 agosto 2001, 16 maggio 2002, 8 ottobre 2003, 20 luglio 2006, 2 luglio 2008, 3 agosto 2010, 18 maggio 2011, 30 luglio 2012, 6 febbraio 2014, 8 agosto 2017, 30 aprile 2018».

¹⁰ Così l'onorevole Formica nel corso della 446ª seduta dell'Assemblea Regionale Siciliana dell'8 agosto 2017: «Se noi mettiamo assieme il bailamme istituzionale, che era alla base della nostra Costituzione nel 1946, ed il bailamme che si è creato successivamente, e cioè il fatto che non esistono più i partiti, non esiste più una selezione della classe politica, i parlamentari, spesso sono chiamati a dare un giudizio sulle attività che si svolgono in Aula senza poter avere neppure il conforto di una organizzazione diffusa, l'unica arma di libertà e di esercizio con raziocinio del proprio voto è quella di poterlo manifestare col voto segreto. Se noi aboliamo il voto segreto in una Istituzione ad elezione diretta, significa che il Parlamento non conta più veramente nulla. Non c'è bisogno di portare leggi in Aula perché quelle leggi di un governo ad elezione diretta, non sfiduciabile e che, quindi di per sé non tratta con il Parlamento, se si abolisse anche il voto segreto è come se abolissimo questa Istituzione. [...] Sarei d'accordo, l'ho suggerito pure in Commissione, se è il caso aumentiamo anche il numero dei richiedenti, ma non possiamo assolutamente abolirlo; fossimo in un assetto parlamentare, com'era prima, allora lì sarebbe stato utile l'abolizione del voto segreto, ma certamente con questo assetto sarebbe la morte di questo Parlamento».

¹¹ Tra tutti cfr. A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale, in Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi. Atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989*, n° 28 di Quaderni a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 1990, pag. 78. Per una rassegna dei principali problemi relativi all'inquadramento dei regolamenti consiliari nel sistema delle fonti, vedi G. MELONI, *I Regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Jovene, Napoli, 2009, pag. 35 e ss.; G. SIRIANNI, *I Regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. e soc.*, 2, 2007, pag. 228 e ss.

¹² La Corte Costituzionale ha spesso evidenziato come il potere di regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana fosse diretta emanazione di norme di rango costituzionale (sent. n. 66 del 1964, sent. n. 337 del 2009). Anche la giurisprudenza amministrativa ha richiamato la riserva di regolamento con le pronunce del TAR Palermo, sez. III, n. 1733 del 6 ottobre 2009 e sez. I, n. 1854 del 16 febbraio 2010. Sul medesimo solco si è espressa anche la Corte di Appello Palermo, sez. lavoro, n. 1959 del 13 ottobre 2011.

dagli organi dell'Assemblea e dai suoi membri che, tra l'altro, godono della connessa e corrispondente garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni prevista dall'art. 6 dello Statuto (speculare all'art. 68 Cost. ed in ottemperanza al disposto dell'art. 122.4 Cost.). Nel sistema delle fonti, dunque, il Regolamento si pone come fonte primaria, in quanto coperta da una riserva di competenza e quindi, in quanto tale, soggetta soltanto alle fonti costituzionali. Nelle materie proprie dei regolamenti interni delle Assemblee legislative, infatti, sussiste una rigida riserva a favore dei regolamenti vietando l'ingerenza di qualsiasi ulteriore fonte giuridica. Rispetto agli altri atti normativi primari, vale per il Regolamento dell'A.R.S. il principio di separazione, piuttosto che quello di gerarchia delle fonti.

La caratteristica fondamentale del Regolamento – parlamentare o consiliare –, dunque, è costituita dal fatto che esso rappresenta un atto di autonomia organizzativa, nel senso che la sua formazione si avvia e termina nella relativa Assemblea ed è ad essa estranea la partecipazione di qualsiasi altro soggetto, organo o potere.¹³ In quest'ottica sembrerebbe naturale che tal genere di atti regolamentari esulino dall'essere sottoposti ai controlli tipici degli atti amministrativi né possano o debbano assumere la forma della legge,¹⁴ sottostando, però, comunque all'obbligo di pubblicazione perché possano entrare in vigore. Le norme di attuazione dello Statuto siciliano relative al controllo sugli atti regionali (D.lgs. n. 655 del 6 maggio 1948 e ss.mm.ii.), infatti, hanno previsto all'art. 2, lett. a) che la Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana eserciti il controllo di legittimità solo «1) sui regolamenti, emanati dal Governo regionale, di cui agli articoli 12, terzo comma e 13 dello Statuto», cioè sui regolamenti emanati dal Governo regionale per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea Regionale e non sul Regolamento interno dell'A.R.S.

Nonostante tali differenziazioni, i rispettivi ambiti di competenza non creano «compartimenti stagni» sussistendo, in tal modo, relazioni frequenti tra Regolamento e legge, le quali fonti si pongono in uno stretto rapporto di integrazione e complementarietà, al fine di disciplinare in maniera maggiormente efficace istituti che hanno una valenza non solo *ad intra* in relazione all'Assemblea Regionale Siciliana, ma anche – e soprattutto – *ad extra*.¹⁵

¹³ C. TRAMONTANA, *Il regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana nel sistema delle fonti*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002, pag. 71 e ss.

¹⁴ Diversamente da quanto accaduto in Umbria dove il regolamento consiliare è stato adottato con la Legge Regionale 6 settembre 1972, n. 22.

¹⁵ In dottrina si è posto in luce che entrambe le fonti in un sistema ad intarsio si sostengono a vicenda e cooperano affinché le procedure in ciascuna di esse previste trovino punti di incontro e momenti di sintesi. Esempio tipico è l'intreccio inevitabile tra legge elettorale e Regolamento. Le disposizioni di quest'ultimo, infatti, si applicano ai membri dell'Assemblea Regionale Siciliana i quali assumono lo *status* di deputati in virtù delle procedure elettorali disciplinate dalla legge (al netto della possibilità di interventi del potere giurisdizionale in caso, ad esempio, di eventuali ricorsi dei non eletti) e non – ovviamente – dal Regolamento. G. TOMASELLO, *Autonomia, op. cit.*, pag. 42; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2009, pag. 46 e ss.; L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 39 e ss.

In base a ciò, sia il Regolamento generale che i numerosi regolamenti *minores* i quali disciplinano vari aspetti della vita dell'A.R.S. incontrano, in primo luogo, il limite dei principi della Costituzione e, in maniera più diretta, dello Statuto della Regione Sicilia.¹⁶ Inoltre appare necessario sottolineare come il principio affermato a livello nazionale con la sentenza n. 9 del 1959 dalla Corte Costituzionale per i due rami del Parlamento è stato trasposto anche a livello regionale statuendo che il parametro di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi siciliane è costituito dalle norme dello Statuto e non anche da quelle del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana.¹⁷

Per quanto riguarda l'osservanza delle norme regolamentari nel procedimento di formazione della legge regionale, la Corte Costituzionale, similmente a quanto sostenuto sull'osservanza dei regolamenti parlamentari nel corso della formazione della legge statale, ha dichiarato la propria incompetenza in merito.¹⁸

Il Regolamento detta, poi, norme inerenti le modifiche regolamentari prevedendo – tramite disposizioni di natura sostanzialmente costituzionale – il *quorum* necessario alla loro approvazione che corrisponde alla maggioranza assoluta dei componenti,¹⁹ come previsto dall'art. 39 r.A.R.S.²⁰

¹⁶ Da una lettura dell'art. 117 Cost. si è osservato come i regolamenti parlamentari ed il regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana siano soggetti ai medesimi limiti della competenza legislativa statale e siciliana che si sostanziano nel rispetto della Costituzione, nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sui possibili rischi derivanti da una erronea interpretazione dell'assoggettamento dell'autonomia normativa ai vincoli comunitari confronta più ampiamente G. TOMASELLO, *Autonomia, op. cit.*, pag. 30 e ss.

¹⁷ Di particolare rilievo è la sent. Corte Cost. n. 94 del 1995 in cui si evidenzia che l'interpretazione delle disposizioni contenute nel Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana sul procedimento legislativo è di competenza esclusiva del Presidente dell'A.R.S. Nel caso di specie, la vicenda aveva visto la denuncia di illegittimità di alcune norme di legge regionale da parte del Commissario dello Stato per la Sicilia perché il Presidente non aveva richiesto il parere della Commissione competente in materia. Il Commissario sosteneva, dunque, che tale omissione comportasse l'aggiramento dell'art. 12 dello Statuto siciliano. Per lo stesso ricorrente, infatti, era possibile rivolgersi alla Corte Costituzionale in quanto la violazione andasse a riguardare non una norma regolamentare – per l'inosservanza della quale vige il criterio di insindacabilità degli *interna corporis* – bensì di una norma dello Statuto avente rango costituzionale. Nonostante la sua ammissibilità, la questione fu dichiarata infondata poiché la norma posta dall'art. 12 dello Statuto ha subito, da parte del ricorrente, una interpretazione erronea. Il testo della disposizione statutaria, infatti, sebbene prevedesse (allora come oggi) che i progetti di legge dovessero essere elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea, non fa alcun genere di riferimento alla richiesta di pareri – come nel caso in oggetto –. Tale menzione, invero, appartiene alle disposizioni del Regolamento interno non trovando, così, alcun fondamento in quelle statutarie. Inoltre, per quanto concerne il regime giuridico dei regolamenti parlamentari e, segnatamente, il sindacato di costituzionalità, la Corte Costituzionale (sent. n. 154 del 1985) ha escluso che essi possano essere sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale affermando che l'art. 134 Cost. non contempla i regolamenti parlamentari e che non si può pervenire ad una interpretazione estensiva in tal senso a causa della posizione del Parlamento che è al centro del sistema ed al quale spetta quindi una «indipendenza guarentigata» nei confronti di qualsiasi altro potere.

¹⁸ Nella sent. n. 127 del 1996 Corte Cost., di fronte alla questione sollevata dal Commissario dello Stato in ordine alla competenza di una Commissione referente ad esaminare un determinato disegno di legge, questione posta in relazione all'art. 62 del regolamento dell'A.R.S. che fissa le competenze materiali delle singole Commissioni referenti, si è statuito che «trattasi di questione che attiene all'osservanza delle norme regolamentari relative alla distribuzione interna dei singoli affari, che non può qui trovare ingresso, non essendo ammissibile in questa sede la deduzione di vizi attinenti al mancato rispetto delle norme regolamentari sui lavori dell'Assemblea».

¹⁹ Secondo alcuni autori detta maggioranza – che, a differenza di altre Regioni, si trova menzionata nel Regolamento interno e non nello Statuto – troverebbe la propria *ratio* nella necessità di tutela delle minoranze politiche all'interno dell'Assemblea Regionale Siciliana. Altri, invece, hanno sostenuto come essa non sia espressione di un aggravamento procedimentale finalizzato a tutelare i gruppi di minoranza, bensì di un procedimento peculiare avente tra le proprie caratteristiche tale *quorum* poiché volto alla formazione di una fonte, il Regolamento interno, destinata a disciplinare ambiti e materie totalmente diversi da quelli regolati da altre fonti. Tra tutti cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, pag. 61.

²⁰ Per prassi ed in assenza di un'apposita norma che regoli la materia, le modifiche al Regolamento sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana.

In riferimento ai regolamenti minori, che – come detto – costituiscono espressione del potere di autorganizzazione dell'Assemblea e godono della medesima natura giuridica del Regolamento generale ed in esso trovano la fonte dalla quale traggono sia l'oggetto che il procedimento di adozione, disciplinano quei tratti dell'organizzazione amministrativa e del funzionamento dell'organo legislativo che non sono espressamente statuiti nel Regolamento generale con particolare riferimento all'attività degli organi interni, al trattamento di assistenza e previdenza dei deputati, all'organizzazione degli uffici, allo *status* giuridico ed economico dei dipendenti e di tutti gli altri servizi interni dell'A.R.S. A ben vedere, dunque, il rapporto che intercorre tra Regolamento *maior* e regolamenti *minores* è di tipo gerarchico²¹ poiché questi ultimi, attenendo alla sfera degli atti provvedimentali e gestionali, non possono statuire in contrasto con le disposizioni del Regolamento generale. I regolamenti minori vengono adottati, di regola, dall'Ufficio di presidenza o direttamente dall'Assemblea.²² Tra le peculiarità rileva l'intreccio che si crea tra i regolamenti minori e la legge – regionale o statale – cui questi, spesso, rinviano. Tale stretta connessione tra le fonti consente, pur in regime di separazione, l'efficace realizzazione dello scopo di una più snella ed efficiente regolamentazione della materia di volta in volta interessata.

2. IL VALORE DELL'AUTONOMIA REGOLAMENTARE DELL'A.R.S.

Strettamente legato al tema dell'inquadramento nel sistema delle fonti ed, in particolar modo, alla natura giuridica dei regolamenti è quello riguardante la potestà regolamentare e l'autonomia di cui sono dotati gli organi legislativi. L'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni si traduce, pertanto, nell'attribuzione di una potestà normativa e regolamentare agli enti regionali.

Se, per alcuni, il fondamento della potestà regolamentare delle Assemblee legislative va cercato in una delega contenuta nella carta fondativa (Costituzione o Statuto), per altri, essa si ravviserebbe nell'autonomia istituzionalmente attribuita a detti organi secondo il principio per il quale un soggetto dotato di autonomia ha la potestà di autodisciplinare l'esercizio della propria attività.²³ È

²¹ Tomasello fa notare come sia escluso da tale rapporto di gerarchia il regolamento interno della Commissione dell'Assemblea Regionale di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, approvato ai sensi della legge regionale istitutiva n. 4 del 14 gennaio 1991. Tra tale regolamento *minor* ed il Regolamento generale intercorrerebbe una relazione non di gerarchia, bensì di specialità. Ciò implica, dunque, che a prevalere siano le norme speciali su quelle generali, come avviene per i regolamenti minori interni di alcune Giunte dei due rami del Parlamento della Repubblica. G. TOMASELLO, *Autonomia*, *op. cit.*, pag. 38.

²² I regolamenti minori approvati dall'Ufficio di presidenza sono il Regolamento dell'Amministrazione, il Regolamento di disciplina per il personale, le Norme di quiescenza e di previdenza per il personale, il Regolamento di amministrazione e contabilità, il Regolamento della biblioteca. L'Assemblea ha invece approvato la pianta organica del personale e il Regolamento di previdenza dei deputati.

²³ «A fondamento del potere del Consiglio di darsi un regolamento può porsi il principio dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo che, ancorché riconosciuta da quasi tutti gli Statuti ordinari, è da ritenere non di meno connaturata alla posizione che il Consiglio assume nell'ordinamento regionale, quale organo supremo di esso, al quale Costituzione e Statuti attribuiscono la funzione legislativa e la direzione politica dell'ente. Di modo che, anche in assenza di espresse disposizioni sulla

indiscusso, comunque, che i regolamenti interni pongono regole di condotta per l'esercizio di quelle funzioni intrinsecamente garantite alle Assemblee legislative dalle norme che ne fondano la natura.²⁴

Partendo da tali considerazioni, quello che è stato, da più parti, definito il c.d. diritto parlamentare regionale, «*inteso come un complesso di norme e di regole fondamentali che disciplinano e garantiscono l'ordinato svolgimento dei lavori della Assemblea legislativa regionale, nonché i rapporti di questa con gli organi locali di governo (Giunta) e con quelli nazionali*»²⁵ e fondato sul riconoscimento e sulla promozione delle autonomie locali come garantito dai principi fondamentali della Costituzione, si atteggia quale espressione di autonomia dell'Assemblea Regionale Siciliana e pone, così, norme di condotta per i deputati dell'isola.

I regolamenti interni, secondo quanto posto in evidenza da una condivisibile ricostruzione dottrinale, costituiscono «*la più elementare e gelosa espressione della posizione di indipendenza e di autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli regionali, specie quelli ad autonomia speciale*»²⁶. La potestà regolamentare riconosciuta agli organi dotati di potere legislativo è, dunque, una conseguenza diretta del riconoscimento, in loro favore, del c.d. principio di autonomia in virtù del quale essi possono dotarsi di un proprio strumento regolamentare interno al fine di disciplinare il proprio funzionamento e la propria organizzazione nella maniera che credono più adatta allo scopo di raggiungere le finalità istituzionali che ne caratterizzano la natura. Ad ogni tipo di Assemblea legislativa, nazionale o regionale, dunque, corrisponde una precipua procedura per la regolamentazione della propria attività ed, inoltre, a ciascun organo dotato di una sua propria autonomia è, inevitabilmente riconosciuto il diritto di autoregolare l'esercizio delle proprie funzioni e poteri e, perciò, di dotarsi di un Regolamento interno: in tal modo si fonda il c.d. diritto procedurale-parlamentare regionale che disciplina la vita, l'attività, le funzioni dell'Assemblea legislativa regionale di riferimento.

Così come avviene per i due rami del Parlamento nazionale, grazie al già richiamato articolo 64 della carta costituzionale, è l'articolo 4 dello Statuto della Regione Siciliana a fondare la potestà regolamentare dell'Assemblea Regionale tratteggiando una vera e propria riserva di Regolamento in capo a determinate materie. Lo Statuto, infatti, si limita esclusivamente a porre le norme essenziali che presuppongono ed implicano una completa e successiva integrazione da parte dell'organo legislativo. Quest'ultimo non si avvale della potestà regolamentare riconosciutagli soltanto per le

sua autonomia organizzativa e funzionale, egualmente sussisterebbe il potere del Consiglio di darsi un regolamento». Cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, op. cit., pag. 62.

²⁴ S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, 1962, pag. 71.

²⁵ F. MOHRHOFF, op. cit., pag. 141.

²⁶ S. FOIS, *Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984, pag. 1161.

necessità di autorganizzazione, ma – in particolar modo – per fondare o completare le varie fasi procedurali che devono regolamentare lo svolgimento dell’attività dell’A.R.S., prima fra tutte quella legislativa – che ne caratterizza l’essenza di organo parlamentare –, poi l’attività ispettiva nei confronti dell’organo esecutivo rappresentato dal Governo regionale ed, infine, per il regolare funzionamento del sistema parlamentare.

La Corte Costituzionale, negando che all’Assemblea Regionale Siciliana possa attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, nella sentenza del 30 giugno 1964, n. 66, discutendosi se all’A.R.S. spettasse la giurisdizione sui rapporti d’impiego dei propri dipendenti, analogamente a quanto previsto dai regolamenti di Camera e Senato, ha affermato che *«come all’Assemblea Regionale Siciliana non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare ad essa conferito dall’articolo 4 dello Statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall’articolo 64 della Costituzione»*; e ancora *«che il sistema costituzionale non ha inteso attribuire all’Assemblea Regionale quelle stesse prerogative che spettano al Parlamento»*²⁷ come confermato, secondo la Corte, dall’esame delle norme costituzionali che garantiscono forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse all’Assemblea Regionale (ad esempio sul giudizio definitivo di convalida delle elezioni, sulle immunità parlamentari *etc.*).²⁸ La Corte ha, in tal modo, respinto la tesi della difesa della Regione secondo la quale, in virtù della previsione statutaria, l’A.R.S. gode di una potestà di Regolamento che – come le Camere – include sia il potere di autorganizzazione ed ma anche la c.d. autodichia cioè la potestà di giudicare sugli atti che violino le norme poste nell’esercizio di quel potere.²⁹ Anche se all’A.R.S., dunque, *«va riconosciuta l’indipendenza nella misura necessaria ad assicurare il libero esercizio delle sue funzioni legislative e politiche»*, non si può e non si deve escludere – secondo la Corte Costituzionale – il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti alle norme del Regolamento interno e, secondo tale ricostruzione, spetta al potere giurisdizionale valutare ed esprimersi sugli atti dell’Assemblea Regionale Siciliana relativi ai rapporti d’impiego dei propri dipendenti. All’A.R.S.,

²⁷ Tra tutti cfr. G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della regione siciliana*, Flaccovio Editore, Palermo, 1975, pag. 72 e dello stesso autore, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento*, A.G. Pezzino, Palermo, 1953, pag. 36 e ss.; S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in V. LONGI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, pag. 35.

²⁸ *«Intesa come specificazione della più ampia autonomia dell’ente Regione, l’autonomia dei Consigli regionali, nei suoi tre aspetti caratterizzanti: funzionale, organizzatorio, contabile, non vale certamente a parificare – come ha avuto modo di affermare più volte la Corte costituzionale – le assemblee legislative regionali a quelle dello Stato. Del resto, che Consigli regionali ed assemblee legislative statali non siano sullo stesso piano si deduce, tra l’altro, dalla norma costituzionale (art. 122.4) che attribuisce ai membri dei primi la sola prerogativa dell’insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell’esercizio delle loro funzioni e non anche quella della c.d. “immunità penale”, riconosciuta dall’art. 68.2-3, ai deputati e senatori ed, ancora, dalla sottoposizione a controllo giurisdizionale delle deliberazioni consiliari in materia di eleggibilità dei consiglieri e di operazioni elettorali»*. Cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, op. cit., pagg. 62-63.

²⁹ C. TRAMONTANA, op. cit.

quindi, non è riconosciuta dalla Corte Costituzionale un'indipendenza tale da escludere, nelle dette materie, la competenza degli organi giurisdizionali. Ad avvalorare tale tesi, la Corte Costituzionale, con una successiva pronuncia – la sentenza n. 115 del 1972³⁰ –, ha ribadito le posizioni totalmente diverse che il Parlamento e l'Assemblea Regionale Siciliana occupano nel sistema costituzionale³¹ ed ha confermato il proprio orientamento secondo il quale alle Regioni, ancorché a Statuto speciale, non sarebbe spettata alcuna competenza in tema di giurisdizione. La verifica dei poteri in questione, quindi, sarebbe stata una prerogativa delle Camere, mentre quella analoga dell'Assemblea siciliana avrebbe incontrato il limite del potere giurisdizionale dello Stato. Non sarebbero state, dunque, ammissibili leggi regionali disciplinanti la giurisdizione e sarebbero state costituzionalmente illegittime disposizioni delle Regioni volte a sottrarre alla giurisdizione atti o comportamenti imputabili a funzionari regionali. Le norme regionali, comprese quelle del Regolamento interno dell'A.R.S., avrebbero, pertanto, dovuto essere interpretate in un modo che le avesse rese compatibili con la Costituzione ossia che le procedure riferite agli organi regionali avrebbero dovuto essere riferite alla fase conclusiva del complesso procedimento elettorale senza escludere una eventuale successiva fase giurisdizionale.³²

Si può, poi, essere d'accordo con chi sostiene che il Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana, stante la lacunosità e la formulazione eccessivamente sintetica della disposizione statutaria, sembra non avere il carattere di un Regolamento di esecuzione, ma, piuttosto, quello di norma volta a disciplinare in maniera integrale la composizione, le funzioni e i poteri degli organi e alcuni istituti che sono solo nominalmente accennati nello Statuto. Mentre la Costituzione disciplina completamente ed in maniera pressoché dettagliata il procedimento di formazione della legge statale, lo Statuto siciliano, invece, meno che in altri Statuti regionali, si limita solamente a regolamentare la fase dell'iniziativa legislativa e la promulgazione e la pubblicazione dell'atto legislativo intese quale fase integrativa dell'efficacia. Le norme relative alla fase di elaborazione e di approvazione dell'atto legislativo sono, quindi, interamente rimesse alle

³⁰ Nel ricorso, la Regione Siciliana sosteneva l'illegittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, nella parte in cui, per il combinato disposto degli artt. 6 e 40, attribuiva, in prima istanza, al Tribunale Amministrativo Regionale ed, in grado di appello, al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana la competenza a conoscere delle controversie in materia d'operazioni per l'elezione del Consiglio regionale e non alla stessa A.R.S. secondo quanto previsto dall'articolo 3 dello Statuto siciliano.

³¹ Si può affermare che tra le Assemblee regionali e le Camere esistono attribuzioni analoghe ma non identiche poiché le Assemblee legislative regionali le svolgono in virtù di un'autonomia costituzionalmente garantita, mentre le Camere esercitano le proprie prerogative a livello di sovranità. Tra tanti cfr. G. TOMASELLO – P. PERINO – R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, Jovene, Napoli, 2019.

³² «In particolari ambiti (quali le controversie riguardanti i dipendenti e la responsabilità amministrativa e contabile degli stessi) deve essere ammesso il controllo dell'Autorità Giudiziaria, qualora si sia in presenza di attività svolte all'interno dell'Assemblea di natura contenziosa e sostanzialmente giurisdizionale. Tale controllo non può tuttavia ledere l'autonomia costituzionalmente garantita dell'organo legislativo regionale, per le modalità in cui a giudizio della Corte deve essere esercitato. Il giudice infatti si deve limitare a verificare la legittimità dei provvedimenti adottati dagli organi interni dell'Assemblea siciliana in rapporto alla loro conformità alle norme regolamentari interne». Sul punto cfr. ampiamente G. TOMASELLO, *Autonomia*, op. cit., pag. 13 e ss.

disposizioni contenute nel Regolamento interno.³³ Tale lacunosità consente al Regolamento di espandersi fino a caratterizzare la forma di governo regionale particolarmente nella determinazione delle attribuzioni dei consiglieri, specie quelli della minoranza, e nel ruolo degli organi dell'Assemblea tra cui quello del suo Presidente, fulcro indiscusso della vita consiliare, un «obbligato crocevia»³⁴ principalmente per la tutela dell'autonomia parlamentare e regolamentare.

Non tutta la dottrina è, però, concorde nel ritenere efficace l'attuale strumento regolamentare che – secondo alcuni³⁵ – descrive i tratti di un'Assemblea legislativa di tipo ottocentesco, caratterizzata da ostruzionismi volti a contrastare governi liberticidi e sovrani autocratici e dall'irrefrenabile desiderio dei suoi componenti di sfoggiare la propria capacità oratoria riguardo alle questioni sociali sentite dal popolo siciliano descritto come «*società di ceti poco differenziati, dai processi economici dai tempi medio-lunghi; una società all'alba dei processi di industrializzazione*». Un Regolamento, dunque, che favorisce la parola ma non le azioni «*dove essenzialmente si discute, si discetta, ma non si decide, lasciando al governo il piacere-dovere di agire, salvo poi a lamentarne la prevaricazione o l'intempestività*». Ad avvalorare tale tesi sono state portate, a titolo esemplificativo, alcune norme del Regolamento come l'art. 103 r.A.R.S. secondo il quale nella discussione generale di un disegno di legge o di una mozione gli interventi di ciascun deputato possono durare fino a quarantacinque minuti su apprezzamento del Presidente dell'Assemblea, per cui, per esempio, l'opposizione può, potenzialmente, intervenire per oltre ottanta ore tra discussione generale di un disegno di legge, per la discussione articolo per articolo e per ciascun emendamento, senza contare gli eventuali ordini del giorno e le dichiarazioni di voto per ogni articolo più quella finale. Altre disposizioni richiamate, però, sono state nel corso del tempo modificate nel senso opposto a quello criticato dimostrando, in maniera non troppo velata, un riconoscimento delle falle nel sistema e, comunque, un desiderio di superare i limiti del Regolamento.

Di particolare interesse è stato il confronto, operato in dottrina,³⁶ al fine di offrire importanti spunti di riflessione giusparlamentaristica circa la caratteristica natura di alcune norme procedurali che disciplinano la potestà regolamentare siciliana, tra il Regolamento interno dell'A.R.S. e i regolamenti di Camera e Senato – operate le opportune e necessarie distinzioni – che mette in rilievo le peculiari specificità istituzionali e ne evidenzia, sotto il profilo funzionale, le diversità.³⁷ Lo

³³ In particolar modo F. MOHRHOFF, *op. cit.*, pag. 93.

³⁴ Cfr. tra tutti L. GIANNITI, *Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Dizionario costituzionale*, M. AINIS (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 2000, pag. 354 e ss.

³⁵ Tra tutti cfr. S. DI BELLA, *Governo e Assemblea della Regione siciliana (1947-1996)*, Quattrosoli, Palermo, 1997, pag. 117 e ss.

³⁶ Vedi F. MOHRHOFF, *op. cit.*, pag. 147 e ss.

³⁷ «*Nell'esaminare le regole giuridiche non si può non tenere conto della giurisprudenza costituzionale come occorre anche volgere frequentemente lo sguardo alle Camere nazionali (ed anche ai Consigli delle altre Regioni), alle regole da esse adottate, alle loro consuetudini e prassi: le Assemblee politiche dialogano tra loro*». G. TOMASELLO – P. PERINO – R. MICCICHÉ, *op. cit.*, pag. 52.

studio, che parte dalla premessa che il Regolamento dell'A.R.S. non può contenere istituti tipici delle Assemblee nazionali in virtù del principio bicamerale, opera una triplice ripartizione delle differenze esistenti tra le norme regolamentari distinguendo:

- a. le diversità dovute alle tipicità funzionali di un'Assemblea legislativa regionale che – per quanto ampia e autonoma – deve adattarsi alle particolari esigenze locali;
- b. le particolarità derivanti da norme codificate nel Regolamento interno dell'A.R.S. ed osservate nei due rami del Parlamento nei quali, però, assumono forma convenzionale, di prassi o consuetudinaria senza aver ricevuto forma scritta;
- c. quelle dipendenti dalla inferiore composizione numerica dell'Assemblea Regionale Siciliana, rispetto al più ampio numero di membri di Camera e Senato.

Analizzando quest'ordine di fattori si è pervenuti a delle conclusioni generali³⁸ che tracciano bene le linee per una maggiore comprensione del valore dell'autonomia regolamentare dell'A.R.S. Sotto un primo aspetto si è rilevato l'elevato numero di disposizioni di cui si compone il Regolamento interno dell'Assemblea (oltre 240 articoli) che supera di gran lunga non solo il numero di articoli presenti nei regolamenti di Camera e Senato, ma anche nei regolamenti delle altre Regioni a Statuto speciale. Ad una maggiore lacunosità o sintesi delle norme statutarie siciliane ha finito col corrispondere una più articolata specificazione di quelle regolamentari. In secondo luogo si è evidenziato come la formulazione testuale delle disposizioni regolamentari siciliane fosse *«tecnicamente più perfetta, giuridicamente più completa e stilisticamente più moderna»* di quella del Regolamento della Camera dei Deputati e, in alcuni punti, di quella del Senato sebbene – anche per le ragioni storiche precedentemente richiamate – ne seguisse i tratti peculiari. Come terza osservazione, rispetto ai regolamenti delle Camere, in riferimento al Presidente dell'A.R.S. sono state circoscritte le sue potestà decisorie discrezionali ed accresciute certe attribuzioni tipiche e, contro le condotte dei deputati assenti o indisciplinati, si rileva una maggiore severità del Regolamento regionale.

È importante notare come l'autonomia regolamentare in parola sia cosa altra – *rectius* ulteriore – rispetto alla più ampia e generale autonomia statutaria regionale³⁹ dalla quale assume tratti diversi

³⁸ Bisogna sottolineare come tale ricostruzione di Mohrhoff risalga alla prima metà degli anni Sessanta del Novecento. L'autore nell'opera citata ne trasse sei, ma, ad oggi, molte di queste hanno perso la loro ragion d'essere. Abbiamo qui riportato quelle – a nostro avviso – a tutt'oggi ci appaiono ancora ricche di significato ai fini dell'analisi qui condotta.

³⁹ Nell'analisi qui esposta si è sacrificata la trattazione di dettaglio sull'autonomia statutaria della Regione siciliana. Qualche cenno, però, appare opportuno farlo con particolare riferimento a quella che è stata l'evoluzione che tale concetto ha subito nel corso degli anni. Nello specifico, l'autonomia regionale siciliana ha vissuto delle fasi che sono andate – per certi aspetti – di pari passo con la «vita» dell'Alta Corte per la Regione siciliana stroncata dalla «neonata» Corte Costituzionale prima nel biennio 1956-1957 e poi, definitivamente, nel 1970 (cfr. le sentt. 38 del 1957 e 6 del 1970). La carica innovativa dell'avvento della Corte Costituzionale ha, di fatto, comportato la sostituzione del nuovo organo all'Alta Corte quale collegio che, sino a quel momento, era stato chiamato a decidere le controversie tra lo Stato e la Regione in ordine alla ripartizione di competenze fissata dallo Statuto. In questo senso, la specialità statutaria siciliana – per certi versi «doppia» in quanto, non solo prevista in Costituzione, ma anche peculiare rispetto alle altre Regioni a Statuto speciale –, nell'interpretazione della Corte Costituzionale, ha finito con l'essere fortemente limitata a causa della sua sistematica opera di contenimento delle autonomie regionali speciali. Queste ultime, infatti, specie nella fase in cui le

e – volendo giocare con le parole – autonomi.⁴⁰ Secondo questa impostazione, infatti, la già citata rivendicazione “parlamentare” troverebbe la propria ragion d’essere non solo nelle orgogliose radici dell’Assemblea Regionale Siciliana, ma anche, e soprattutto, nella modernità e nella perfezione – richiamate in precedenza – degli strumenti e delle tecniche elaborati dall’organo legislativo regionale.

Appare, però, necessario sottolineare che l’argomento storico non può essere sottovalutato a priori. Esso, infatti, torna utile per ricostruire un rapporto – non gerarchico – almeno logico tra Costituzione, Statuto e Regolamento interno dell’A.R.S. La disposizione rappresentata dall’articolo 4 dello Statuto, poiché approvata precedentemente rispetto alle norme contenute negli articoli 64 e 72 Cost., «può essere considerata come un importante antecedente storico della riserva di Regolamento parlamentare prevista dalla Costituzione repubblicana».⁴¹ Partendo da tale premessa e considerando come maggioritaria la tesi⁴² secondo la quale al Regolamento consiliare vada riconosciuta una valenza «esterna», perde, in qualche modo, valore quella diatriba dottrinale che vedeva contrapporsi i sostenitori⁴³ della riserva implicita di Regolamento consiliare – al pari di quella sancita dall’art. 64 Cost. – e coloro⁴⁴ che fondavano tale autonomia nella previsione dell’art. 4 dello Statuto siciliano come fonte di rango costituzionale.

Muovendo da tali considerazioni, non si può non rilevare come i regolamenti consiliari – ed in particolare quello siciliano –, a differenza di quelli parlamentari di Camera e Senato, meglio si prestino alle aperture ed alle innovazioni sperimentate dalle Assemblee legislative regionali in cui i rapporti politici, spesso più osmotici rispetto alle sedi della rappresentanza nazionale, si concretizzano anche in interventi modificativi delle «regole del gioco»⁴⁵ come quelli recentemente operati all’A.R.S. È proprio il Regolamento, infatti, che nella mutata forma di governo regionale, adesso di stampo (iper)presidenziale, svolge un ruolo determinante per l’equo bilanciamento delle forze partitiche le quali, scontrandosi sul terreno scosceso della competizione, tendono a piegare le

Regioni ordinarie non erano ancora state istituite apparivano provviste di una carica derogatoria così intensa, da poter essere configurate come assolute eccezioni all’interno di un sistema che, pur regionale, conservava caratteri di marcato centralismo. Sotto questo aspetto, sebbene tutte le Regioni sono da considerarsi «diverse» nella visione dei padri costituenti, quelle a Statuto speciale sono intese come «più diverse» delle altre grazie ad una maggiore possibilità di derogare al diritto comune che consente loro di avere maggiori competenze in ambiti più vasti. Più ampiamente cfr. A. D’ATENA, *Dalla “costituzionalizzazione” alla “dissoluzione” dello Statuto siciliano (Riflessioni sull’elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giur. cost.*, 1990, pag. 1933 e ss.; e dello stesso autore, *L’Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 200.

⁴⁰ R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, pag. 396 e ss.

⁴¹ R. IBRIDO, *Ibidem*.

⁴² T. MARTINES, *Regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Compagna*, II, Giuffrè, Milano, 1980, pag. 117 e ss.

⁴³ Tra tutti M. PICCHI, *I Regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2001, pag. 269 e ss.

⁴⁴ Tra tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993, pag. 349 e L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, pag. 312.

⁴⁵ Sullo stesso tema cfr. E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall’esperienza del Veneto*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

regole alle contingenze politiche dando, inevitabilmente, un'importanza decisiva alla fonte regolamentare. Questo dato di fatto assume maggior rilievo se si considera che difficilmente – come già evidenziato in precedenza – si rinviene nello Statuto siciliano una completezza di discipline auto-applicative⁴⁶ che riguardino la vita dell'Assemblea Regionale: in tal senso, gran parte del «lavoro»⁴⁷ viene rimandato al Regolamento consiliare che, quindi, così come avviene anche in altre esperienze regionali,⁴⁸ rappresenta l'avanguardia del diritto parlamentare latamente inteso.

Gran parte della dottrina costituzionalistica condivide la posizione secondo la quale «*quella dei regolamenti consiliari è una funzione fondamentale che ci consente di misurare la funzionalità di una forma di governo, sia in relazione alla capacità di rappresentanza degli interessi sociali, sia in rapporto all'efficacia ed efficienza della decisione*»⁴⁹ ma non sono mancate critiche a tale ricostruzione. Alcuni hanno, infatti, evidenziato come i regolamenti consiliari – pur nella loro indiscutibile rilevanza esterna, che ha fatto guadagnare loro la qualificazione a fonte del diritto, e senza sindacare il ruolo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei consigli regionali – abbiano un'utilità dubbia e solo apparente nell'economia dell'incidenza sulla forma di governo regionale⁵⁰. L'attuazione della riserva di regolamento, infatti, secondo tale filone, sarebbe dovuta a scelte meramente politiche e non alla valorizzazione in sé della fonte e sarebbe necessario, dunque, non tanto una sua rivalutazione – considerata anacronistica –, quanto un potenziamento degli Statuti i quali rappresenterebbero, in quest'ottica, un presidio più solido per l'autonomia e l'indipendenza delle Assemblee regionali rispetto alle contingenti maggioranze di governo attribuendo, così, al

⁴⁶ Cfr. E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *I regolamenti dei Consigli regionali tra diritto regionale e diritto parlamentare*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, pag. 10 e ss. Gli autori hanno parlato di una «prosecuzione della stagione statutaria» rappresentata proprio dai regolamenti consiliari, fonte-principe di un nascente diritto parlamentare regionale.

⁴⁷ La lacunosità dello Statuto favorisce, infatti, da un lato, il Regolamento e, dall'altro la legge regionale nell'intreccio tra fonti precedentemente richiamato. Se nelle Regioni a Statuto ordinario non mancano ambiti che, pur essendo, in astratto, ricompresi nella competenza della fonte regolamentare, vengono disciplinati da apposite leggi regionali di organizzazione o inerenti l'autonomia dell'Assemblea regionale – si pensi, a solo titolo esemplificativo, alle variazioni alla dotazione organica che comportino un aumento di spesa più volte citati dal Regolamento di organizzazione del Consiglio Regionale della Regione Lazio – ciò avviene in misura minore nell'ordinamento siciliano. Il Regolamento interno e quelli *minores*, infatti, coprono i vari ambiti dell'amministrazione interna all'A.R.S. – e disciplinano l'assunzione di provvedimenti dagli organi di vertice dell'Assemblea – rimandando alla legge regionale solo per poche norme riservate alla fonte legislativa dallo Statuto regionale e dalla legislazione statale. Emblematico è il caso della legge regionale n. 1 del 4 gennaio 2014 «Misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento della spesa relativa ai costi della politica» e della legge 13 gennaio 2015, n. 3 recante «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2015. Disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci» che, all'articolo 11, comma 5, dispone che l'A.R.S. adegui, con modifiche al Regolamento interno, il proprio ordinamento ai principi contabili generali sanciti dal D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. La legge regionale n. 18 del 12 ottobre 2018 prevede, poi, obblighi per i deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana di dichiarare la propria affiliazione a logge massoniche o associazioni simili. Tale ampio margine di competenza del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana contribuisce ulteriormente a far guadagnare a quest'ultimo un ruolo importante nella caratterizzazione della forma di governo regionale.

⁴⁸ Cfr. sul tema più ampiamente E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Jovene, Napoli, 2009.

⁴⁹ Tale posizione – che trova la convergenza della dottrina costituzionalistica maggioritaria – è espressa da P. CARETTI, *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle Assemblee elettive*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Ibidem*, pag. 10 e ss.

⁵⁰ Tra tutti cfr. G. RIVOSCECHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità per assicurare il recupero del ruolo delle Assemblee nelle forme di governo regionali*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Ibidem*, pag. 241 e ss.

Regolamento consiliare un ruolo integrativo dello Statuto e di completamento della legge regionale. Questo scetticismo di fondo sulla fonte in sé non è condivisibile a meno che non si riconosca che a destare maggiore perplessità non sono le «regole del gioco» in quanto tali, ma l'uso di queste da parte dei «giocatori» ed, in ultima istanza, i «giocatori» stessi: sono questi, prima ancora che la fonte regolamentare, a dover riaffermare il ruolo determinante dell'Assemblea nella forma di governo. Solo riproponendo in questi termini l'annoso tema del rapporto eletto/elettore e della sua crisi⁵¹ ed evidenziando come il *deficit* sia, prima di tutto, politico-culturale, si può parlare di dubbia utilità.

3. IL REGOLAMENTO ED IL C.D. DIRITTO PARLAMENTARE AMMINISTRATIVO

Un interessante ambito di analisi su cui non molti, tra gli studiosi del diritto regionale siciliano, si sono soffermati riguarda quello che alcuni in dottrina chiamano «diritto parlamentare amministrativo».⁵² Chi ha preso in considerazione questa formula⁵³ ha inteso differenziare il nocciolo più squisitamente «costituzionalistico» del diritto parlamentare da quello che si rivolge, in particolar modo, all'articolazione amministrativa del Parlamento. Quest'ultimo, infatti, proprio per le sue peculiarità si atterrebbe quale «*un'isola amministrativa*» all'interno del più vasto arcipelago degli apparati pubblici».⁵⁴

Al pari dei regolamenti parlamentari, dunque, anche il Regolamento interno (e quelli minori) dell'Assemblea Regionale Siciliana dispone norme per il funzionamento amministrativo dell'A.R.S. ed anche tale evenienza discende dal più ampio e già più volte richiamato principio di autorganizzazione.⁵⁵

⁵¹ Sul rapporto e sulla crisi rappresento/rappresentante più volte M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁵² Ai fini dell'analisi qui proposta non si intende dare alcun giudizio di merito riguardo a detta definizione. La sua citazione ed assunzione la intendiamo valida esclusivamente allo scopo di una migliore esemplificazione e comprensione della materia oggetto del presente paragrafo.

⁵³ Tra tutti R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione: il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 60, 1987, pag. 88 e ss.; C. D'ORTA – F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997; M. ARAGON REYES, *Las fuentes del derecho parlamentario: Ponencia general*, in J. C. DA SILVA OCHOA, *Las fuentes de derecho parlamentario*, Eusko Legebiltzara = Parlamento Vasco, Spagna, 1996, pag. 25 e ss.; P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4e édition, Montchrestien, Francia, 2010, pag. 1 e ss.

⁵⁴ Per un'analisi più approfondita cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione*, op. cit., pag. 43.

⁵⁵ «Alla pari degli apparati delle Camere del Parlamento nazionale, l'Amministrazione dell'A.R.S. infatti non fa parte della pubblica amministrazione regionale, non è preordinata alla adozione di provvedimenti amministrativi e all'erogazione di servizi diretti ai cittadini, ma costituisce un'organizzazione di staff volta all'assistenza tecnico-gestionale e giuridico-parlamentare in favore dell'istituzione legislativa regionale [...] Nell'esercizio delle funzioni ordinarie, al di fuori del procedimento legislativo e degli altri procedimenti politico-parlamentari, l'apparato burocratico dell'A.R.S. svolge le proprie funzioni pubbliche attraverso la categoria degli «atti di natura amministrativa adottati da Autorità pubbliche non amministrative» elaborata da illustre dottrina per inquadrare l'attività burocratica delle Amministrazioni parlamentari e costituzionali». G. TOMASELLO – P. PERINO – R. MICCICHÉ, op. cit., pag. 231 e ss.

La Corte Costituzionale ha più volte ribadito questa potestà in varie pronunce. Nella citata sentenza n. 66 del 1964, in cui si afferma a tal proposito che *«il potere di Regolamento, infatti, offre la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e di disciplina dei rapporti coi dipendenti secondo l'autonomo apprezzamento che l'Assemblea fa delle proprie esigenze, ed il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti a queste norme non appare in verità tale da turbare quella libertà»*. Qualche anno dopo, con la sentenza n. 143 del 1968 – con riferimento al Friuli Venezia Giulia –, statuiva che la Regione a Statuto speciale *«ha organi di governo e, ben distinta, un'Assemblea politico-legislativa [...], corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo [...], i suoi atti non sono sottoposti a riscontro esterno»*. Nel 1994, attraverso la sentenza per conflitto di attribuzioni n. 209, ha citato le «funzioni amministrative» che residuano in capo all'A.R.S. e che sono *«collegate alla assunzione e alla gestione del personale dipendente, nonché all'organizzazione degli uffici dell'Assemblea medesima»*.

La portata di questa affermazione, va letta anche alla luce di una precedente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁵⁶ che, richiamando le funzioni tipiche dell'organo legislativo citate dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1964, sostiene che *«ciò che è invece decisivo è l'esercizio, accanto a queste funzioni fondamentali, di un'attività strumentale, volta all'organizzazione degli uffici burocratici, alla disciplina dei servizi ed all'amministrazione del personale dipendente»*. In tal senso, proseguono le Sezioni Unite, trattandosi di funzioni non politiche, né legislative, nulla esclude che tali atti possano essere soggetti al sindacato giurisdizionale.

In dottrina⁵⁷ si è sostenuto, quindi, che dette «ulteriori funzioni specificamente amministrative» si fondino anch'esse – al pari della potestà regolamentare – sulla disposizione statutaria rappresentata dall'articolo 4. Ma la differenza consiste essenzialmente nel fatto che, mentre le funzioni tipiche sono garantite dalle interferenze esterne – comprese quelle del potere giurisdizionale –, quelle riferibili alla autorganizzazione c.d. amministrativa possono esservi soggette ed, in questo caso, il parametro sarebbe costituito dalle singole materie attribuite dallo Statuto (e dalla Costituzione) alla Regione. *«In buona sostanza, ove lo Statuto assegni competenza legislativa esclusiva alla Regione, parallelamente si avrà competenza regolamentare esclusiva in capo all'Assemblea Regionale, e così via dicendo»*⁵⁸ con il solo limite dei principi fondamentali della legislazione statale, tipici della potestà legislativa regionale concorrente per effetto del limite

⁵⁶ Sent. n. 864 del 4 gennaio 1975.

⁵⁷ Una compiuta disamina sul tema è operata da M. DI PIAZZA, *L'istituzione dell'Archivio Storico dell'Assemblea Regionale Siciliana tra "potere di regolamento" e norme di attuazione dello Statuto speciale*, Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2010, pag. 8 e ss. e dallo stesso autore nel volume A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli editore, Torino, 2012, pag. 47 e ss.

⁵⁸ A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Ibidem*, pag. 54.

costituzionale delle «grandi riforme economico-sociali». Dunque, le norme regolamentari espressione di quella tipologia di autorganizzazione intrinsecamente concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle attività tipiche dell'Assemblea sono insindacabili in sede di valutazione di legittimità costituzionale (a meno che non violino, ovviamente la carta costituzionale e lo Statuto siciliano).

Per fugare ogni dubbio sul significato della nozione di autorganizzazione amministrativa, la Corte Costituzionale⁵⁹ è ulteriormente intervenuta facendovi rientrare tutte quelle funzioni *«svolte mediante atti amministrativi, con specifico riferimento agli strumenti di cui deve disporre il consigliere regionale per compiere i doveri del proprio ufficio, nonché ai mezzi umani (personale) e materiali (risorse finanziarie) spettanti al Consiglio per l'esercizio delle proprie competenze legislative, amministrative e di controllo»*.

Tale orientamento sull'autonomia amministrativa, con particolare riferimento al concetto, già in precedenza richiamato, di autodichia, è stato confermato con due recenti pronunce della Corte Costituzionale – sebbene in riferimento al Regolamento del Senato, la prima, ed alla presidenza della Repubblica –. Più nel dettaglio la sentenza n. 262 del 2017 accoglie l'indirizzo secondo il quale l'autodichia trova il proprio fondamento nell'autonomia normativa di cui godono gli organi costituzionali e che *«discenderebbe dalla loro peculiare posizione e dalle funzioni loro attribuite dalla Costituzione. Collocati al centro del sistema, essi godrebbero di determinate garanzie strettamente preordinate a garantire il libero svolgimento delle funzioni costituzionali loro assegnate. Tale ampia nozione di autonomia non comprenderebbe solo l'autonomia normativa e la potestà di autorganizzazione, ma si estenderebbe al momento applicativo delle fonti di autonomia, includerebbe la scelta delle misure idonee ad assicurarne l'osservanza e comporterebbe la necessità di sottrarre a qualsiasi giurisdizione il controllo sugli strumenti tesi a garantirne il rispetto»*.⁶⁰ Con la pronuncia n. 169 del 2018 la Corte prosegue il ragionamento accogliendo il ricorso per conflitto di attribuzione della presidenza della Repubblica avverso la Corte dei Conti che *«ha esteso la propria giurisdizione a soggetti che prestavano la propria attività lavorativa presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, struttura servente dell'organo costituzionale “la cui disciplina e gestione viene [...] sottratta a qualunque ingerenza esterna”*»,⁶¹ anche quella della giurisdizione contabile, *«sicché l'effettiva autonomia dell'organo costituzionale si estende anche all'apparato amministrativo servente»*.⁶²

⁵⁹ Sent. n. 289 del luglio 1997.

⁶⁰ Punto 10.3 del *Ritenuto in fatto*.

⁶¹ Punto 9 del *Ritenuto in fatto*.

⁶² Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

Anche la Procura Generale della Corte dei Conti fa riferimento a queste stesse pronunce.⁶³ In particolare, in tema di immunità dei consiglieri regionali, con riferimento ad atti amministrativi di inquadramento di un pubblico dipendente, rileva come la Cassazione⁶⁴ ha in più occasioni ribadito che la tutela prevista dall'art. 122.4 Cost. a favore dei consiglieri regionali «è connessa alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica da loro svolte, e quindi alla funzione primaria di tipo legislativo, alla funzione di indirizzo politico e di controllo e alla funzione di autorganizzazione interna, a prescindere dal fatto che tali funzioni si esplicano in atti formalmente amministrativi». Tale immunità, dunque, è tanto ampia da ricomprendere anche le funzioni di c.d. amministrazione attiva,⁶⁵ purché esse siano attribuite al Consiglio regionale «per le esigenze funzionali» di questo, in quanto intese «a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo». I consiglieri regionali, dunque, sono tutelati attraverso la garanzia di irresponsabilità solo quando vengano attribuite loro, per tramite di una legge statale in attuazione della già richiamata norma costituzionale sulle immunità dei consiglieri regionali e dell'art. 121.2 Cost., in via «diretta e immediata», specifiche funzioni amministrative oppure quando gli atti svolti in virtù della propria autonomia e legati alle esigenze in essa rientranti siano «riconducibili ragionevolmente» alle funzioni politiche dei consigli regionali e dei loro componenti.⁶⁶ Viceversa – se non rientranti nelle fattispecie suesposte e ove l'atto esorbiti dalle attribuzioni proprie del Consiglio, ovvero esorbiti dal potere di autorganizzazione suo proprio – non può affermarsi che vi sia immunità.⁶⁷ Partendo da tali considerazioni, si ricava che attraverso tale legge statale, quindi, viene sancito il rapporto di pertinenza tra funzioni amministrative e funzioni politiche.

Sulla stessa scia, nel solco dell'indagine sulla differenza tra autorganizzazione (anche amministrativa) coperta da insindacabilità ed autorganizzazione amministrativa passibile, invece, di eventuale vaglio giurisdizionale si colloca anche la sentenza n. 337 del 2009 della Corte Costituzionale. In particolare, la Corte, nel conflitto di attribuzione tra enti che vedeva come ricorrente la Regione Sicilia avverso la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della

⁶³ Cfr. PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, *Relazione nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018*, Roma, 13 febbraio 2018, pag. 14 e ss.

⁶⁴ Corte di Cassazione, SS.UU. sentt. n. 200 del 2001 e n. 30990 del 2017.

⁶⁵ Cfr. Corte Cost. sentt. del 20 marzo 1985, n. 70, del 22 ottobre 1999, n. 392 e del 30 luglio 1997, n. 289.

⁶⁶ Secondo alcuni commentatori, il riferimento alla «ragionevolezza» operato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 289 del 1997) non è chiaro e suscita perplessità. Esso, infatti, lascerebbe aperto – per la Corte dei Conti – almeno uno spiraglio di sindacabilità di tutte le spese palesemente esorbitanti dalle funzioni normalmente svolte dagli organi amministrativi dei Consigli regionali. Sarà, dunque, la Procura presso la Corte dei Conti a svolgere, poi, un giudizio di ragionevolezza – in tutti i casi nei quali si faccia questione di danno erariale per lo svolgimento di attività amministrative – per stabilire se, nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte dei consiglieri regionali, siano riconoscibili situazioni da garantire con l'immunità per il libero esercizio di pubbliche funzioni o meno. Cfr. G. VIRGA, *Le spese dei Consigli regionali ed i Giudici di Berlino*, in *LexItalia.it*, 1997.

⁶⁷ Corte di Cassazione, SS.UU. sentt. n. 200 del 2001; Corte dei Conti, I Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 190 del 2013.

Corte dei Conti per la Sicilia, ha ribadito che l'insindacabilità dei deputati regionali va riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale, mentre rimane pienamente sindacabile l'esercizio di altre e diverse funzioni amministrative, determinate dalle varie fonti regionali. Si sostiene, inoltre, che nessuna fonte regionale può introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale e che tale principio vale anche per le Regioni ad autonomia speciale. Partendo da tali considerazioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato che rientrava pienamente nelle attribuzioni del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sicilia la richiesta avanzata all'A.R.S.:⁶⁸ l'attività svolta dalla Commissione dell'Assemblea, infatti, non può essere ricondotta a «funzioni direttamente strumentali all'esercizio della funzione legislativa» e neppure alla «funzione di controllo e direzione politica», rientrando nell'alveo della insindacabilità. Tra le ragioni che hanno portato a tale decisione, fondamentale è quella legata alla fonte che fonda il parere oggetto di controversia: la legge della Regione siciliana n. 30/1997. La Corte ritiene, quindi, che valga anche per le Regioni ad autonomia speciale il principio per cui nessuna fonte regionale potrebbe introdurre «nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».⁶⁹ Si esclude, pertanto, non solo che le leggi regionali possano fungere da base normativa per l'applicabilità dell'art. 6 dello Statuto regionale, ma anche – e ancor meno – che possa farlo l'articolo della convenzione che prevede l'espressione del parere sugli eventuali atti aggiuntivi⁷⁰. L'attività esercitata dalla Commissione, nel caso di specie, è consistita in un mero concorso all'azione provvedimentale dell'esecutivo regionale e, pertanto, si risolve in un'attività di carattere amministrativo che sfugge all'insindacabilità garantita ai deputati regionali e, di conseguenza, è soggetta alla giurisdizione contabile.

Ulteriore giurisprudenza che merita attenzione è quella del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana espresso con sentenza n. 515 del 2012. In quella sede, la sezione giurisdizionale era chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione della sentenza con la quale il T.A.R. per la Sicilia aveva respinto il ricorso promosso da alcuni consiglieri parlamentari avverso

⁶⁸ Nello specifico si trattava, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, di un parere – espresso dalla VI Commissione legislativa «Servizi sociali e sanitari» – sull'atto aggiuntivo alla convenzione tra la Regione siciliana e la Croce Rossa Italiana, stipulato dall'assessore regionale per la sanità, del relativo verbale, nonché delle generalità ed indirizzi dei consiglieri regionali che hanno espresso voto favorevole.

⁶⁹ Corte Cost. sent. n. 200 del 2008.

⁷⁰ La Corte, tuttavia, non esclude in via astratta che i pareri espressi dalle Commissioni in ordine ad atti di competenza della Giunta vengano espressi dall'Assemblea o dalle sue articolazioni interne, al fine di manifestare nei confronti della Giunta un orientamento politico in ordine a questioni di ordine generale, sulle quali l'organo legislativo intende esercitare il proprio indirizzo sul consonante Governo della Regione. In queste occasioni resta ovviamente ferma sia la competenza della Giunta ad adottare l'atto, ove prevista dalla legge, sia l'assunzione di responsabilità, conseguente a tale decisione, nei confronti dell'Assemblea.

l'Assemblea Regionale Siciliana, la Regione siciliana e l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea in merito al loro collocamento in quiescenza. Nella sentenza il Consiglio in parte accoglie ed in parte respinge l'appello. Esso, infatti, parte dal presupposto che i regolamenti minori o speciali, in quanto subordinati per forza e valore al ridetto Regolamento interno, rivestono la natura di fonti secondarie e che, quindi, ad essi sia da riconoscere la natura di atti amministrativi generali aventi contenuto normativo, sicuramente sindacabili dal giudice amministrativo. Inoltre – diversamente da quanto affermato dai ricorrenti –, oltre a sostenere che non c'è stata applicazione retroattiva delle norme, la regolamentazione dell'A.R.S., in assenza di un vincolo di matrice statale, avrebbe dovuto rispettare unicamente i principi di ragionevolezza immanenti ad ogni manifestazione, anche normativa, di discrezionalità amministrativa. Il Consiglio ha, però, accolto le tesi dei consiglieri parlamentari nella parte in cui questi denunciavano le motivazioni che hanno condotto alla risoluzione dei loro rapporti di lavoro ossia, in particolare, l'eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, per perplessità dell'azione amministrativa e per disparità di trattamento delle determinazioni dell'A.R.S. (erano infatti gli unici dipendenti interessati dal provvedimento). Nonostante ciò, tuttavia, l'accoglimento delle ragioni dei tre dirigenti si è rivelata una vera e propria «vittoria di Pirro». Il Consiglio di presidenza, infatti, espungendo dalla delibera la parte in cui si prevedeva la risoluzione del rapporto di lavoro per il solo personale della carriera dei consiglieri parlamentari ed annullando il corrispondente decreto presidenziale, si sarebbe integralmente conformato alla decisione. Quest'ultima, infatti, non pregiudicando la restante parte del provvedimento, nulla prevedeva circa l'obbligo di riammettere in servizio i consiglieri.⁷¹

Sul tema, infine, – operate le opportune distinzioni – si è espresso anche il Consiglio di Stato presso il quale, a seguito di una richiesta di parere da parte del Senato, a luglio è stata istituita una Commissione speciale. Nel parere⁷² circa la riforma della disciplina dei c.d. «vitalizi» spettanti ai parlamentari cessati dal mandato la Commissione speciale ha ammesso che il Regolamento del Senato è la fonte idonea attraverso la quale è possibile disciplinare tale materia:

«Gli stessi regolamenti maggiori possono, a loro volta, prevedere – e, di fatto, tradizionalmente e diffusamente prevedono – l'adozione (di norma, ad opera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati ovvero del Consiglio di Presidenza del Senato) di norme di rango parimenti regolamentare (regolamenti c.d. minori o derivati), ordinariamente intese – non ostandovi una riserva assoluta di legge – alla auto-normazione di vari profili complessivamente attinenti all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, ed ai quali rimonta il c.d. diritto parlamentare

⁷¹ Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., sent. n. 99 del 2014.

⁷² Cons. St., comm. spec., 3 agosto 2018, n. 2016.

*amministrativo. In siffatta prospettiva, tutti i regolamenti parlamentari, sia quelli c.d. maggiori che quelli c.d. minori, traggono comune fondamento (immediato o mediato) dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 Cost.».*⁷³

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi del dato genetico si è potuto ricavare come le origini del Regolamento, inserite nel più ampio contesto storico riguardante l'Assemblea Regionale Siciliana, delineino una fonte che, da un lato, possiede al suo interno le peculiarità proprie del livello regionale e della sua primazia cronologica rispetto ai regolamenti di Camera e Senato e, dall'altro, mutua da questi ultimi l'impostazione finale, alcuni specifici istituti ed, in particolar modo, le maggiori tecniche interpretative.

Traendo linfa dallo Statuto speciale della Regione che rappresenta, insieme ai principi costituzionali, il limite al Regolamento interno, quest'ultimo è una fonte primaria che tratteggia, più di tutte le altre, i ruoli e le potestà degli organi assembleari e si comporta, come ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, alla stregua dei regolamenti di Camera e Senato specie per la legittimità delle leggi regionali e questo rappresenta la peculiarità del *parlamentarismo* siciliano.

Come i regolamenti parlamentari – dei quali, per certi versi, può essere considerato un antecedente storico –, il Regolamento dell'A.R.S. rappresenta la più concreta espressione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Assemblea Regionale senza che ciò possa estendersi anche all'autodichia. Il suo valore è, però, ben diverso se si osserva che è praticamente la fonte cui viene demandata in maniera quasi totale la disciplina dell'*iter* legislativo e che, in molte occasioni, ha recepito meglio dei regolamenti parlamentari gli stimoli provenienti dalla stessa Assemblea. Questa, però, finché non intervenga un cambiamento radicale e, prima di tutto, culturale, continua a rimanere una sede in cui è più facile «esibirsi» nell'arte oratoria che giungere a delle decisioni.

Proprio in questo senso, sebbene possa riconoscersi al Regolamento un importante ed incisivo ruolo sulla forma di governo regionale, l'aspetto culturale che pervade la politica siciliana tende a sminuirne la portata. Infatti, se, da un lato, si preferisce la tesi di chi attribuisce, in astratto, ai regolamenti consiliari – con particolare riferimento a quello dell'Assemblea Regionale Siciliana – il potere di incidere sulla forma di governo, dall'altro, in concreto, si deve riconoscere come tale capacità venga ridimensionata dalla cultura politica dei rappresentanti e dei rappresentati. È,

⁷³ Cons. St., comm. spec., 3 agosto 2018, n. 2016, *Ibidem*, punto 2.

dunque, necessaria una svolta nella classe dirigente, la vera artefice dell'efficacia e dell'efficienza della forma di governo siciliana.

Maggiore chiarezza servirebbe, infine, riguardo alle norme di autorganizzazione per il funzionamento amministrativo dell'A.R.S. per evitare la confusione – e, quindi, il maggiore spazio lasciato all'interprete – tra quell'amministrazione più propriamente tecnica non connessa con la funzione politica e quella, invece, rientrante pienamente nelle garanzie di indipendenza del mandato rappresentativo e della più generale autonomia regolamentare.

5. BIBLIOGRAFIA

C. AGNELLO – M. A. FIASCONARO – G. SACCO, *Ordinamento della regione Sicilia*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 1997;

A. ANZON DEMMIG, *Legge regionale*, in *Enciclopedia giuridica. Vol. 21*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2009;

S. ARCIDIACONO, *Sicilia dell'autonomia*, Edizioni Centro studi internazionali S.C.I.E., Catania, 1962;

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana*, Jovene, Napoli, 2013;

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi. Atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989*, n.º 28 di Quaderni a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 1990;

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Il Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana commentato e illustrato con i lavori preparatori*, Palermo, 1990;

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Le autonomie territoriali di fronte al processo di integrazione europea e alla riforma costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017;

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Regolamento interno dell'Assemblea*, Palermo, 2017;

P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire 4e édition*, Montchrestien, Francia, 2010;

F. CANGIALOSI, *L'isola dai passi perduti*, Nuova Ipsa Editore, Palermo, 2015;

P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009;

J.M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOCCHI – G. VERDE, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;

V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993;

F. CUOCOLO, *Consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica. Vol. 9*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1988;

A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giur. cost.*, 1990;

A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001;

G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, Franco Angeli, Milano, 2012;

C. D'ORTA – F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997;

J. C. DA SILVA OCHOA, *Las fuentes de derecho parlamentario*, Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco, Spagna, 1996;

S. DI BELLA, *Governo e assemblea della regione siciliana (1947-1996)*, Quattrosoli, Palermo, 1997;

S. DI GREGORIO, *L'autonomia finanziaria della regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte Costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, Jovene, Napoli, 2014;

M. DI PIAZZA, *L'istituzione dell'Archivio Storico dell'Assemblea Regionale Siciliana tra "potere di Regolamento" e norme di attuazione dello Statuto speciale*, Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2010, II;

M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove aut.*, 3/2002;

M. DI PIAZZA, *Le origini del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002;

R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione: il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 60, 1987;

S. FOIS, *Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984;

E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Jovene, Napoli, 2009;

E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare, Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014;

E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010;

E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall'esperienza del Veneto*, in *Amministrazione in cammino*, 2013;

L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008;

L. GIANNITI, *Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Dizionario costituzionale*, M. AINIS (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 2000;

R. IBRIDO, *I presidenti delle assemblee regionali e l'interpretazione dei regolamenti consiliari*, in *Amministrazione in cammino*, 2013;

R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015;

R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 2017;

R. IBRIDO, *Procedure finanziarie di spesa e "forme" di governo*, in *Rass. parl.*, 1, 2014;

G. LA BARBERA, *Le norme di attuazione dello statuto siciliano*, Giuffrè, Milano, 1967;

G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della regione siciliana*, Flaccovio Editore, Palermo, 1975;

G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione Siciliana. Commento*, A.G. Pezzino, Palermo, 1953;

I. LA LUMIA, *Brevi note su ruolo e poteri del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana*, in sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo;

I. LA LUMIA, *Il ruolo "politico" del Presidente dell'A.R.S.*, in sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2006;

- I. LA LUMIA, *L'organizzazione dei lavori all'Assemblea Regionale Siciliana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008;
- I. LA LUMIA, *Sul ruolo dei vicepresidenti e dei segretari dell'A.R.S. - Funzioni del Consiglio di presidenza*, in sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, 2005;
- G. LAURICELLA – G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della regione siciliana*, Giuffrè, Milano, 2010;
- V. LONGI (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968;
- N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018;
- N. LUPO, *Presidente d'Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2010;
- S. MABELLINI, *Il ruolo "politico" del presidente di assemblea: il caso della Sicilia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010;
- A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981;
- T. MARTINES, *La natura dei Regolamenti parlamentari*, in *Studi delle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953;
- T. MARTINES, *Regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Compagna*, II, Giuffrè, Milano, 1980;
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Legge regionale*, in *Enciclopedia giuridica (Volume di raccolta delle voci originali)*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1990;
- G. MAZZOLA, *Le modifiche al Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana approvate nel corso della XII legislatura*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002;
- G. MELONI, *I Regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Jovene, Napoli, 2009;
- F. MOHRHOFF, *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Editore Colombo, Roma, 1965;
- L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000;
- A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia giuridica. Vol. 30*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1991;
- M. PICCHI, *I Regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2001;
- PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, *Relazione nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018*, Roma, 13 febbraio 2018;
- A. RUGGERI – G. D'AMICO – L. D'ANDREA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Giappichelli editore, Torino, 2017;
- A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, Giappichelli editore, Torino, 2012;
- M. SCUDIERO, *Scioglimento del consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica. Vol. 32*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1992;
- G. SIRIANNI, *I Regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. e soc.*, 2, 2007;
- S. SPINELLO PERTICONE, *Il codice degli usi e delle consuetudini nella Regione Siciliana*, Assessorato dell'industria e del commercio, Palermo, 1953;
- A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, n. 2;

- G. TOMASELLO, *Autonomia dell'Assemblea Regionale Siciliana e insindacabilità dei suoi deputati*, in sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2004;
- G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli, 2012;
- G. TOMASELLO – P. PERINO – R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, Jovene, Napoli, 2019;
- S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, 1962;
- C. TRAMONTANA, *Il Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana nel sistema delle fonti*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002;
- G. VIRGA, *Le spese dei Consigli regionali ed i Giudici di Berlino*, in *LexItalia.it*, 1997;
- N. ZANON – F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

SITOGRAFIA

- http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE
- <http://www.ars.sicilia.it/default.jsp>
- <http://www.camera.it/leg18/1>
- <http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/>
- <http://www.corteconti.it/>
- <http://www.giurcost.org/>
- <https://www.giustizia-amministrativa.it/>
- <http://www.normattiva.it/>
- <http://www.senato.it/home>

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working

Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parliamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment*

six years after the entry into force of the Lisbon treaty, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, "*A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*", SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, "*The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*", SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, "*Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*", SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, "*Europe 2017: Make it or Break it?*", January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, "*The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism*", SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, "*Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*", SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, "*Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience*", SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, "*La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014*", SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, "*La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*", SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, "*The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*", SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, "*The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*", SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, "*Il Comitato per la Legislazione, Venti anni dopo*", SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 - Guido RIVOSECCHI, "*Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*", SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 - Elena Maria PETRICH, "*Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration*", SOG Working Papers 47, April 2019.

WP #48 - Ylenia CITINO, "*Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto Albertino al periodo transitorio*", SOG Working Papers 48, May 2019.

WP #49 - Rafael RUBIO and Ricardo VELA, "*Open Parliaments around the World. Open Parliaments' Tools in Comparative Perspective*", SOG Working Papers 49, June 2019.

WP #50 - Vincenza FALLETTI, "*From the Constitutionalisation of the Principles of Environmental sustainability to the Setting Up of "Institutions for the Future": a First Appraisal*", SOG Working Papers 50, July 2019.

WP #51 – Paolo GAMBACCIANI, " *Il rapporto tra il processo decisionale della legge Rosato ed il "Garbage can Model": genesi e compromessi dell'ultima legge elettorale*", SOG Working Papers 51, September 2019.

