

Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna

(Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 143, coordinato con le modifiche apportate da deliberazione assembleare n. 155 del 25 marzo 2014)

I lavori d'Aula fra Normativa e Prassi

TITOLO IX «Dei lavori d'Aula»

Iniziamo il nostro iter da una seduta dell'Assemblea.

Il Presidente svolge alcune comunicazioni di rito, a norma dell'art. 68 Reg.:

- pone in approvazione i processi verbali (non occorre votare, è sufficiente il tacito-assenso);
- comunica i nomi dei consiglieri assenti, compresi coloro che concorrono al raggiungimento del numero legale. (Art. 65 Reg.)

L'appello NON viene mai fatto in inizio di seduta. Esso, infatti, nel nostro Reg. è previsto soltanto:

- 1- al momento di una votazione, quando un consigliere chiede la verifica del numero legale
- 2- quando si procede ad una votazione che prevede l'appello nominale; in questo caso si ha la doppia chiamata (*cioè l'appello si intende svolto interamente solo quando vengono richiamati gli eventuali assenti*)

Per prassi, le comunicazioni di cui al presente articolo sono date per lette (vengono inviate ai consiglieri via mail). Inoltre, nella prassi, gli scrutatori vengono nominati prima della prima votazione e non all'inizio della seduta, per assicurarsi che siano presenti in Aula al momento della stessa

Interrogazioni a risposta immediata (art. 114)

Di norma nella prima seduta antimeridiana di ogni tornata assembleare, si procede con le interrogazioni a risposta immediata in Aula che *consistono in una domanda formulata in modo chiaro e conciso su un argomento connotato da urgenza o particolare attualità. Sono formalizzate almeno 24 ore prima dell'inizio della seduta. All'interrogazione di attualità risponde il Presidente della Regione, il sottosegretario o un assessore per un tempo massimo di tre minuti. L'illustrazione della domanda e la replica non possono superare complessivamente i sei minuti.*

Questa tempistica così ristretta era stata così pensata, nella riforma del 2014, perché i Q.T. affiancano gli altri atti ispettivi, come le interpellanze (che erano molto praticate, sino ad allora; nell'ultima legislatura di meno; i consiglieri hanno dato la loro preferenza ai Q.T. e agli atti ispettivi a risposta scritta o a risposta in Commissione. L'evoluzione della trattazione degli atti ispettivi nella ns. Assemblea è, ora all'attenzione sia dell'Assemblea che della Giunta.

Va sottolineato che il ns. Reg. non prevede alcun vaglio di ammissibilità per gli atti ispettivi, per cui i consiglieri presentatori sono liberi nel comporre sia la forma che il contenuto dell'atto.

Interpellanze

- La fase dello svolgimento delle interpellanze (di norma i primi 60 minuti per ciascuna seduta antimeridiana e non meno di 30 per ciascuna seduta pomeridiana, ex art. 117 Reg.) (*Si è già accennato al cambiamento che vede una riduzione delle interpellanze: a tal punto che si svolgono, di norma, solo nella seduta pomeridiana del primo giorno, di solito il martedì*) sono delle fasi a sé stanti che non si intersecano con l'ordine del giorno ordinario. Ciò spiega perché una volta chiuse, non si possono riaprire e soprattutto perché NON ha alcuna rilevanza la mancanza del numero legale. Le interrogazioni e le interpellanze sono gli istituti tipici di esercizio della funzione parlamentare ispettiva nei confronti dell'Esecutivo come elemento connaturato alla forma parlamentare.
- Oltre alle interrogazioni a risposta immediata, il Reg. all'art. 112, prevede due tipologie di interrogazioni che NON vengono trattate in Aula e cioè: interrogazioni a risposta scritta e interrogazioni a risposta orale in commissione.

L'iniziativa legislativa

- Prima di analizzare l'iter di un pdl, trascriviamo qui i commi 1, 2, 3 dell'articolo 50 dello Statuto:
- *Iniziativa legislativa*
- «1. *L'iniziativa legislativa appartiene a ciascun Consigliere regionale, è riconosciuta alla Giunta regionale, ai Consigli provinciali ed ai Consigli comunali, secondo quanto previsto dallo Statuto. Gli elettori dell'Emilia-Romagna esercitano l'iniziativa legislativa secondo le modalità previste dallo Statuto.*
- *2. L'iniziativa legislativa è esercitata mediante un progetto redatto in articoli presentato al Presidente dell'Assemblea legislativa e da questi assegnato alla competente Commissione assembleare, sulla base del contenuto prevalente.*
- *3. Il Presidente della Commissione propone immediatamente alla stessa la nomina del relatore, cui spetta il compito d'istruire e seguire l'iter complessivo del progetto di legge assegnato e, se richiesto da Consiglieri rappresentanti un quinto dei voti assegnati, viene nominato anche un relatore di minoranza. Gli stessi Consiglieri non possono avanzare richieste per la nomina di ulteriori relatori.»*
- L'articolo 50 va letto in combinato disposto con l'articolo 18 dello Statuto che disciplina la presentazione dei pdl popolari ai quali riserva una corsia preferenziale. Da qui la *ratio* dell'articolo 121 del Reg. che prevede l'iscrizione, nella nuova legislatura dei pdl popolari pendenti alla fine della legislatura precedente.

Esame di un pdl

- Va rilevato che se il pdl è proposto dalla Giunta ed è prescritto il parere del Cal, (art. 23 St. e 123, comma IV Cost.), il pdl stesso arriva corredata del parere.
- L'esame di un pdl in Aula ha inizio con la relazione di maggioranza e, se c'è, di minoranza. Quindi si apre il dibattito dove hanno facoltà di intervenire i singoli consiglieri per un tempo complessivamente non superiore a 20 minuti. Quindi è possibile la replica del/dei relatori e le conclusioni della Giunta (ulteriori 20 minuti a testa). L'art. 91, al comma 4, recita: «*chiuso il dibattito, segue la replica dei relatori e della Giunta*». In realtà il dibattito si intende «chiuso» per prassi consolidata esattamente quando il rappresentante di Giunta ha pronunciato l'ultima parola. Ciò per andare incontro alla facoltà dei Consiglieri di presentare emendamenti. Infatti, l'art. 95, comma 2 ci dice che «*...emendamenti.... possono essere presentati alla presidenza dell'Assemblea fino al termine della discussione generale*».
- Un'altra prassi attiene all'ultima proposizione del comma 4, art. 91: «In caso di assenza.... L'Ufficio di Presidenza della commissione referente designa un relatore sostituto». Solitamente per rendere tempestivi i lavori è il Presidente (o un Vicepresidente) ad indicare il nuovo relatore.

Norme e prassi

Il citato comma 4 dell'art. 91 apre uno scenario: il rapporto fra norma scritta e prassi. Il caso descritto, dove la prassi supera la norma scritta, è uno dei casi che si verificano in Aula. (*Cioè, in questa fattispecie che prendiamo ad esempio, per chiusura del dibattito si intende l'intervento della Giunta e non l'ultimo intervento dei consiglieri.*) Solitamente, nella nostra Assemblea la prassi si applica nel silenzio del Reg. o quando occorre dare una interpretazione nuova, interpretazione che poi, reiterata come precedente, si trasforma in prassi. Ciò che guida l'interpretazione delle nuove fattispecie sono: la scorrevolezza dei lavori d'Aula e l'esercizio ottimale delle funzioni per i consiglieri, secondo le previsioni statutarie. Il diritto parlamentare, come affermato da autorevoli studiosi, è «un diritto vivente» proprio perché attiene «ad una sempre mutevole realtà politica che ha bisogno di una disciplina duttile».

Ne accenniamo perché in Aula spesso si fa riferimento alle prassi, e queste concorrono quanto meno alla corretta applicazione delle norme regolamentari

Emendamenti e subemendamenti

- Nel corso del dibattito generale (ovviamente anche prima), dunque, ciascun consigliere può proporre emendamenti e subemendamenti.
- Il comma 5 dell'art. 95 stabilisce che «Gli emendamenti e subemendamenti sono distribuiti prima di essere discussi». Le proposte emendative vengono inserite nel testo ad uso della Presidenza e poste in votazione secondo un rigido ordine prescritto dall'art. 96, «cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario...soppressivi, modificativi, aggiuntivi...Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima di quello principale».
- Va evidenziato che questo lavoro rientra tra una delle procedure più rilevanti dell'Aula e che è segnato da particolare rigore proprio per garantire la certezza del diritto e il buon andamento dei lavori d'Aula. Basti pensare alle eventuali preclusioni di emendamenti. Infatti, il comma 6 dell'art. 95 prevede un elenco chiuso di requisiti che gli emendamenti(e i subemendamenti) devono possedere per essere accettati dalla Presidenza che ne verifica, quindi l'ammissibilità.

Discussione degli emendamenti e dei subemendamenti

Ancora: l'art. 95 al comma 3 concede ai relatori e alla Giunta la possibilità di presentare subemendamenti per un numero non superiore a 5 per ciascun soggetto. Su ogni subemendamento ogni Consigliere può presentare un solo subemendamento. Il comma conclude dicendo che in tal caso si riaprono la discussione e le dichiarazioni di voto sul complesso dei nuovi subemendamenti. (*Questa norma, entrata in vigore nel 2014, non è mai stata sperimentata anche per la sua scarsa chiarezza e scarsa applicabilità*).

Gli emendamenti, dunque, vengono chiamati dalla Presidente secondo il loro collegamento con il testo dell'articolo di riferimento: la procedura è la seguente:

- Discussione generale congiunta articolo ed emendamenti: 5 pro capite se gli emend. sono due, 10 minuti se gli emend. sono più di due (art. 93, comma 3)
- Dichiarazioni di voto congiunte: 5 minuti per gruppo assembleare (art. 93, comma 4)
- Votazione secondo quanto già descritto dall'art. 96: prima gli emend. che più si allontanano dal testo, ecc..e poi l'intero articolo.

Dichiarazioni di voto

- L'articolo 79 *Dichiarazioni di voto*, così recita:
- «1. *Esclusi i casi in cui per expressa disposizione di regolamento è prevista la discussione limitata ad un oratore a favore ed uno contro, un solo consigliere per ogni gruppo ha facoltà di parlare, una sola volta, per spiegare il proprio voto.*
- 1 bis. *Qualora uno o più consiglieri di un gruppo intendano esprimere un voto difforme rispetto a quello dichiarato dal consigliere intervenuto a nome del gruppo stesso, hanno diritto di intervenire precisando la loro posizione nel richiedere la parola.*
- 2. *Se durante o dopo tali dichiarazioni il Presidente o i membri della Giunta chiedono di essere sentiti, si riaprono le dichiarazioni di voto.*
- 3. *Cominciata la votazione non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto.*»
- Occorre leggere questo articolo in combinato disposto con l'art. 93, comma 4 che prescrive una unica dichiarazione di voto per subemendamenti, emendamenti ed articolo. Ciò comporta che la dichiarazione è congiunta su documenti diversi. L'articolo 106, comma 1 estende all'esame delle risoluzioni le procedure di cui ai Titoli IX e X: per questo motivo anche in caso di emendamenti su risoluzioni o ordini del giorno, si applica il 93.

Votazioni per alzata di mano

- Le votazioni sugli emendamenti, subemendamenti e articoli avviene per alzata di mano, sistema che è il più semplice (*oltre che il più antico: esisteva già nell'età di Pericle: 'Cheirotonia'*). L'alzata di mano è anche il sistema più «sommario» perché il Presidente verifica «a colpo d'occhio» se il documento è stato approvato o meno. Va però precisato che il Presidente, dopo aver controllato attentamente e aver sentito gli scrutatori, solo in caso di dubbio, decide di ripetere la votazione.
- A questo punto, dobbiamo fare riferimento al dettato dell'art. 84, comma 2 il quale ci dice che *«se, svoltasi una votazione, e prima della proclamazione del suo esito finale, gli scrutatori, i segretari o i questori segnalano eventuali irregolarità, il Presidente, valutate le circostanze e senza dar luogo a dibattito, può annullare la votazione e disporne l'immediata ripetizione.»*
- Possono qui verificarsi due fattispecie: 1-i Consiglieri indicati dall'art. 84 rilevano eventuali irregolarità; 2-l'esito della votazione risulta dubbio al Presidente (per motivi diversi...le mani non si sono alzate contemporaneamente, ecc..) In questi casi, la Presidente senza dar luogo a dibattito può annullare la votazione e disporne l'immediata ripetizione.
- La ripetizione di una votazione è sempre una «extrema ratio»: il momento del voto «fotografa» le condizioni politico-istituzionali di quella situazione.

Regolarità delle votazioni

L'art. 84 è chiaro: solo i soggetti qui indicati possono parlare. Ciò spiega perché il Presidente non concede la parola ad altri che non siano scrutatori, segretari o questori. Qui NON è in discussione evidentemente il diritto alla parola, ma è in discussione la regolarità della votazione; la norma (art. 84) è finalizzata a dirimere l'incertezza. E' altresì chiaro che la votazione va reiterata solo e soltanto se vi siano, secondo il Presidente, fondati dubbi e/o irregolarità. «*Il Presidente proclama il risultato della votazione*»

Ricordiamo che l'articolo 98 (Votazione finale), così dispone: «*1. La votazione finale sul progetto di legge ha luogo a scrutinio palese con dispositivo elettronico. Si ricorre al voto per appello nominale se il dispositivo elettronico non funziona.*»

Art. 80, 81, 82, 83 Sulle votazioni

Riportiamo qui un compendio dei sistemi di votazione in Assemblea: le votazioni palesi si effettuano per alzata di mano, per appello nominale o attraverso un dispositivo elettronico; quelle segrete riguardano le nomine o le deliberazioni concernenti persone e sono espresse per scheda.

L'Assemblea vota normalmente per alzata di mano; i progetti di legge si votano con dispositivo elettronico (art.98) o, in caso di malfunzionamento, con appello nominale.

Per ogni votazione con appello (sia appello nominale per voto palese, sia appello per voto segreto) i Consiglieri-segretari dell'Assemblea procedono ad una doppia chiamata ed attestano il numero dei votanti. I consiglieri chiamati all'appello esprimono a voce alta il voto; nelle votazioni segrete, si recano nell'urna per votare: gli scrutatori effettuano poi lo spoglio delle schede.

Gli scrutatori e i questori collaborano con i segretari per assicurare la regolarità delle operazioni di voto. Inoltre, la norma (80, comma 5) prevede che tengano nota di coloro che prima dell'inizio della votazione hanno dichiarato di non parteciparvi, pur restando in Aula, e che sono comunque considerati presenti (*gli uffici coadiuvano in queste operazioni*). Chiusa la votazione, il Presidente proclama l'esito della votazione.

Nei casi di votazione a scrutinio palese con quorum qualificato, l'Assemblea vota attraverso un dispositivo elettronico, fatte salve diverse esplicite previsioni normative. In tutte le votazioni con procedimento elettronico, è consentito un tempo di votazione sino a 60 secondi, previo preavviso sonoro nell'atrio.

Ordini del giorno relativi al pdl in esame

- Proseguendo nell'iter dell'esame del pdl, dopo la votazione degli emendamenti (se ci sono) e di tutti i singoli articoli, si apre la fase delle dichiarazioni di voto.
- Intanto va evidenziato che, a norma dell'art. 108 Reg, «*nel corso della discussione degli atti di competenza dell'Assemblea, ...possono essere presentati per iscritto e svolti ordini del giorno di indirizzo per l'attività della Giunta in relazione agli atti in esame. Essi devono riferirsi a parti o articoli già approvati o all'atto nel suo complesso e sono votati al termine dell'approvazione dell'ultimo emendamento o articolo, ma prima della votazione finale. Ciascun consigliere può presentare non più di un ordine del giorno, come primo firmatario.*

Mentre il limite temporale per la presentazione degli emendamenti è la chiusura della discussione generale, il limite temporale per la presentazione degli ordini del giorno è l'approvazione dell'ultimo articolo.

Procedura per la disamina degli ordini del giorno

- A questo punto, se sono stati proposti ordini del giorno (Ciascun consigliere può presentare non più di un ordine del giorno, come primo firmatario), si apre la discussione sul complesso degli ordini del giorno (10 minuti per Consigliere, art. 71).
- Quindi si prosegue con le dichiarazioni di voto che saranno congiunte sugli ordini del giorno e sul pdl. (sempre 5 minuti per gruppo, più i dissidenti, art. 79, comma 1 bis).
- L'art. 108, comma 3 permette la presentazione di emendamenti all'ordine del giorno, senza però chiarire la procedura di esame.
- Per prassi consolidata gli emendamenti vengono discussi a parte, applicando, per analogia quanto già previsto dall'art. 106 per le risoluzioni.
- *(Va tuttavia evidenziato che nel corso delle legislature, si sono praticate altre procedure, come quella di discutere in abbinamento ordini del giorno e relativi emendamenti)*

Conclusione dell'iter per l'approvazione di un pdl

Quindi, dopo aver assunto il parere positivo del proponente, il Presidente mette in votazione l'em. o gli em. che insistono sugli ordini del giorno, poi gli ordini del giorno secondo la sequenza di presentazione, per alzata di mano; indi il pdl con votazione attraverso dispositivo elettronico.

L'iter procedurale per l'esame degli atti amministrativi è simile, ma verifichiamo le differenze:

1-il tempo della discussione: per gli atti amm.vi, come per gli atti di indirizzo è di 10 minuti (e non 20 come per i pdl), a parte gli atti di programmazione e gli atti considerati complessi dalla Conferenza dei capigruppo

2- l'approvazione è per alzata di mano; ovviamente manca la fase dell'esame dell'articolato, ma la procedura per la presentazione e l'esame degli emendamenti e subemendamenti è la stessa. Cioè essi vanno proposti entro la fine della discussione generale e vengono chiamati secondo la l'ordine di collocazione nel testo.

Discussione generale e dichiarazione di voto: qualche precisazione

- Qualche precisazione: la riforma al Reg. del 2014, ha novellato anche l'art. 73 che recita: «Ciascun oratore può parlare più volte nella stessa fase di discussione, purché la durata complessiva non superi i termini previsti dal regolamento». Questa norma consente allo stesso oratore (sia Consigliere che Componente di Giunta) di intervenire più volte nella discussione (o dibattito): sia essa discussione generale su un provvedimento o sul complesso degli emendamenti, ecc... purchè non si superino i tempi previsti.
- Invece, nella fase delle dichiarazioni di voto, l'art. 79 prescrive che può intervenire soltanto un rappresentante per gruppo, a parte dichiarazioni di voto espresse in difformità dal proprio gruppo.
- Sempre l'art. 79 prevede che «Se durante o dopo tali dichiarazioni il Presidente o i membri della Giunta chiedono di essere sentiti, si riaprono le dichiarazioni di voto.» Per prassi consolidata la Giunta non interviene in questa fase, ma se dovesse farlo (e nelle legislature passate, talvolta lo ha fatto) si riaprono le dichiarazioni e tutti i gruppi possono intervenire (*in sostanza, non si è mai applicato il comma 5 dell'art. 93, anche se specificamente rivolto agli emendamenti: era stato formulato per analogia con i Reg di Camera e Senato*)
- Il comma 3 del 79, recita: «Cominciata la votazione non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto». *Questa prescrizione spiega il perché il Presidente non può concedere la parola nella fase della votazione, fase che riveste una sua peculiare rilevanza per l'efficacia del voto.*

Questioni pregiudiziali e sospensive: come previste dalla norma

- L'art. 74, al comma 1 disciplina:
- - 1 *la questione pregiudiziale* «quella cioè che un dato argomento non si abbia a discutere»: può essere proposta per una sola volta prima che si entri nella discussione dell'oggetto
- - 2 *la questione sospensiva* «quella cioè che rinvia la discussione al verificarsi di scadenze determinate: può essere proposta, per una sola volta, entro il termine della discussione generale». Il Reg. considera «sospensiva» anche il rinvio dell'argomento nella competente Commissione. Il Reg. prevede, inoltre, (all'art. 30, comma 8) che il relatore del progetto di legge, durante l'esame degli articoli possa «richiedere un'ulteriore sospensiva al fine di rinviare alla commissione referente gli articoli e i relativi emendamenti» (*La ratio qui è chiara: permettere al relatore, a causa di elementi sopravvenuti, che la commissione possa istruire una nuova fase istruttoria e referente anche esaminando nuovi emendamenti*).

Questioni pregiudiziali e sospensive: come si risolvono

- Sia la pregiudiziale (storicamente di più rara applicazione) che la questione sospensiva hanno la precedenza sul dibattito principale; ecco, infatti, cosa recita l'art. 74 al comma 2: «Le questioni sono discusse prima che inizi o che continui la discussione, né questa ha inizio o prosegue se l'Assemblea non le ha respinte.»
- Dopo il proponente possono parlare soltanto un consigliere a favore e uno contro. Gli interventi sulle pregiudiziali non possono superare i 3 minuti e la votazione ha luogo per alzata di mano.
- Va, inoltre, evidenziato che per prassi anche le risoluzioni vengono inviate in Commissione, infatti l'articolo parla di «argomento» e, storicamente si sono incluse anche le risoluzioni. (*In origine questo articolo era nato solo per i provvedimenti, ma poi si sono ricomprese anche le risoluzioni*)

Questioni procedurali

- L'art. 74 Reg. al comma 6 afferma che «I richiami al regolamento o per questioni procedurali hanno la precedenza sulle discussioni principali. In questi casi possono parlare, dopo il proponente, un oratore a favore ed uno contro, per non più di 3 minuti ciascuno. Ove l'Assemblea sia chiamata dal Presidente a decidere su questi richiami, la votazione ha luogo per alzata di mano». Quindi, altre modalità di voto, se richieste, devono essere rigettate dalla Presidenza. Per prassi consolidata è il Presidente che gestisce e decide le questioni sull'ordine dei lavori, in ottemperanza all'art. 10, comma 4.
- Va rilevato che tutti gli interventi che si definiscono sull'ordine dei lavori vengono fatti rientrare in questo comma: quindi si comprende che il contenuto proposto può essere il più vario. Ciò che qui la norma sancisce è la priorità dell'intervento per questioni procedurali rispetto al dibattito *ordinario*, per cui il dibattito stesso viene come *sospeso momentaneamente per risolvere l'incidente di percorso*, per poi riprendere normalmente. E' un tipico strumento procedurale.
- Non è mai stata concessa la parola sull'ordine dei lavori nelle fasi di svolgimento di interrogazioni e interpellanze: prassi consolidata che risiede nella *ratio* della fase, tipica degli atti ispettivi: si tratta, cioè di una fase a sé stante, in inizio di seduta. La parola sull'ordine dei lavori non è concessa neanche nella fase di votazione.

Inversione dell'ordine dei lavori (Art.75, comma 1)

- «Nel corso della seduta ciascun consigliere o assessore può proporre per iscritto al Presidente dell'Assemblea l'inversione dell'ordine del giorno. Il Presidente, individuato il momento, sottopone la richiesta all'Assemblea che delibera. Possono intervenire un oratore a favore ed uno contro per non oltre tre minuti ciascuno. L'Assemblea delibera per alzata di mano.» (Art. 75, comma 1).
- Qui è lasciata alla valutazione discrezionale del Presidente, la scelta del momento «opportuno» per sottoporre all'Aula la richiesta, in ottemperanza alle Sue attribuzioni di cui all'articolo 10 che, fra altro, al comma 2, prescrive: «*(il Presidente)....assicura il buon andamento dei lavori dell'Assemblea...*»

Iscrizione di argomenti non iscritti all'ordine del giorno- art. 75, comma 3

- La trattazione urgente di argomenti non iscritti all'ordine del giorno può essere proposta per iscritto al Presidente dell'Assemblea non oltre la prima ora dall'inizio dei lavori di ogni seduta, sempre che sugli argomenti risulti esaurita, se occorrente, la funzione preparatoria e referente della commissione assembleare competente. Il Presidente, individuato il momento, sottopone la richiesta all'Assemblea che delibera. Possono intervenire un oratore a favore ed uno contro per non oltre tre minuti ciascuno.
- *Questa norma, da sempre molto «partecipata», non scioglie il dubbio di come si computa la prima ora (dall'inizio effettivo della seduta ordinaria, escluse o incluse eventuali fasi di interrogazioni o interpellanze, dall'orario di convocazione, ecc...) Le Presidenze, nel corso degli anni, ha applicato molta elasticità nell'intendere «la prima ora», volendo andare incontro alle esigenze d'Aula.*

Tempi per la discussione e la dichiarazione di voto (Art. 71)

- 1. La durata degli interventi in Assemblea non può eccedere:
 - a) venti minuti nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge, di un regolamento, di proposte di legge alle Camere, di accordi ed atti di programmazione annuali e poliennali, nonché di atti amministrativi considerati complessi o rilevanti dalla Conferenza dei presidenti di gruppo;
 - b) dieci minuti per la discussione generale su provvedimenti amministrativi, risoluzioni, ordini del giorno oltre che per la discussione delle comunicazioni di cui all'articolo 76;
 - c) cinque minuti per la discussione di ciascun articolo o emendamento;
 - d) cinque minuti per le dichiarazioni di voto e per tutti gli altri casi non specificatamente normati.
- *Inoltre ricordiamo i tempi per la discussione degli emendamenti. 5 minuti per cons. sino a 2 emend. 10 minuti per cons. per 3 o più emend.*
- Il comma 3 dell'art. 71 afferma che «il Presidente, dopo aver invitato l'oratore a concludere, gli toglie la parola.» (*Va rilevato che questa norma è stata applicata due volte negli ultimi 20 anni e sempre da vicepresidenti della minoranza*).

Art. 71, comma 4

- *Una vexata quaestio:* il comma 4 dell'art. 71 recita: «Il Presidente, dopo aver invitato l'oratore che seguita a discostarsene ad attenersi alla questione, può, a suo insindacabile giudizio, interdirgli la parola.»
- Questa norma non è mai stata applicata. Nemmeno nel corso delle più difficili maratone ostruzionistiche... Il perché risiede nella massima libertà di opinione e di espressione prevista nel nostro Statuto a favore dei consiglieri. Ed, inoltre, nel fatto che si potrebbe contestare il «giudizio» del Presidente, ancorché insindacabile. Se è vero che la norma ha cercato di blindare l'operato del Presidente ponendo l' «insindacabilità del giudizio», è pur vero che oggettivamente il rischio di una valutazione discrezionale, seppur minima e seppur posta con assoluta serenità, potrebbe rivelarsi fuori luogo. E ciò spiega perché i Presidenti non entrano mai nel merito di quanto espresso dal singolo oratore, salvo che non si realizzi la fattispecie prevista dall'art. 86... (parole sconvenienti, ecc...)

Comunicazioni all'Assemblea della Giunta

- L'art. 76 disciplina le comunicazioni della Giunta. I tempi previsti sono di 20 minuti per le relazioni e 10 minuti per ciascun Consigliere nel dibattito. E' prassi consolidata che la Conferenza dei Presidenti di gruppo organizzi i lavori, assegnando tempi congrui all'argomento o alla situazione in modo da rendere più agevoli i lavori d'Aula.
- Questo è uno dei casi in cui la prassi serve a determinare/precisare meglio lo svolgimento dei lavori, adeguandolo alle esigenze contingenti della «politica».

Art 77- fatto personale

- *Fatto personale*
- 1. È fatto personale l'essere censurato nella propria condotta o il sentirsi attribuire fatti non veri od opinioni contrarie a quelle espresse.
- 2. Chi chiede la parola per fatto personale deve indicarlo. Il Presidente decide se il fatto sussiste; se l'interessato insiste, decide l'Assemblea, per alzata di mano, senza discussione.
- 3. Colui che ha dato origine con le sue affermazioni al fatto personale ha facoltà di parlare soltanto per precisare o rettificare il significato delle parole da lui pronunciate.
- 4. Gli interventi relativi al fatto personale non possono superare i tre minuti.
- *Questo istituto è una delle tipiche potestà del Presidente che decide «se il fatto sussiste». Per prassi, il Presidente tende a lasciare esprimere il consigliere che lo chiede, ma ciò che non dovrebbe accadere è l'aprirsi di una sorta di dibattito estemporaneo dove prendono la parola non solo i due oratori indicati dalla norma ma anche altri... Anche nel caso, (mai verificatosi) in cui il Presidente dovesse chiamare l'Assemblea al voto, il comma 2 prescrive: «senza discussione»*

Art. 86 Ordine dell'Aula-Sanzioni disciplinari (e articoli seguenti)

- «1. Chi pronuncia parole sconvenienti oppure turba con il suo contegno la libertà della discussione e l'ordine della seduta è richiamato dal Presidente. La persona richiamata che intende dare spiegazioni sul proprio comportamento può avere la parola alla fine della seduta o anche subito, a giudizio del Presidente, che decide se mantenere il richiamo all'ordine.»
- *L'articolo prosegue in un crescendo di possibili sanzioni per Chi ha turbato i lavori d'Aula (o di commissione) con il suo contegno.*
- L'articolo 87 prosegue prevedendo l'inottemperanza alle sanzioni disciplinari e l'art. 88 disciplina il «Tumulto in Aula» (*Per la storia: non è mai stato necessario applicare questi due articoli*)
- L'art. 89 dispone: «1. I poteri necessari al mantenimento dell'ordine in Assemblea spettano all'Assemblea stessa e sono esercitati in suo nome dal Presidente, coadiuvato dai questori.
- *Rileviamo come i garanti del buon andamento dei lavori siano i consiglieri-questori che coadiuvano il Presidente.*
- *Ma soprattutto consideriamo la rilevanza del comma 2 dell'art. 89 il quale prevede che nessun rappresentante della forza pubblica può entrare in Aula, se non si siano verificate due condizioni: l'invito del Presidente e la seduta sospesa o tolta, cioè NON in corso.*

Presentazione di risoluzioni - Data di discussione

- L'articolo 104, così dispone:
- «*1. La risoluzione è uno strumento d'indirizzo politico tramite il quale l'Assemblea evidenzia i propri orientamenti su particolari questioni e definisce le linee guida per la sua attività e per l'attività della Giunta.*
- *2. La risoluzione può essere proposta da uno o più consiglieri o da un Presidente di commissione su mandato della commissione stessa.*
- *3. Il proponente può richiedere che la Conferenza dei presidenti di gruppo, sentita la Giunta, fissi la data della discussione.*
- *4. Su richiesta del presentatore, la Conferenza dei presidenti di gruppo può disporre l'assegnazione di una risoluzione alla commissione competente, che può pronunciarsi con il voto. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 103, comma 4.*
- *5. La commissione può comunque richiedere che della relativa votazione sia investita l'Assemblea.*
- *6. Le risoluzioni possono essere presentate anche in occasione di dibattiti in Assemblea su comunicazioni di cui agli articoli 53, comma 2, e 76 e sono votate al termine della discussione.»*
- E' da alcune legislature che assistiamo ad una prassi che ha sostituito la norma. La prassi è di inviare nella competente Commissione la risoluzione, a semplice richiesta del proponente. Va detto che ciò non inficia il rinvio in commissione di cui all'articolo 74, comma 1, per cui l'Aula, su richiesta di qualsiasi Consigliere può approvare l'invio della risoluzione in Commissione. E' chiaro che qui la volontà del proponente si sottomette, per così dire, alla valutazione dell'Aula che è «sovranà» nel momento in cui quel documento è oggetto di trattazione. E per decidere le sorti di quell'oggetto, occorre sempre un voto. Per agevolare il lavoro dei Consiglieri si è, inoltre, consolidata la prassi di «richiamare» in Aula quella risoluzione, su richiesta del proponente, ad esempio per abbinarla in trattazione ad altra di analogo argomento 8art. 105).

Abbinamento di atti ispettivi e atti d'indirizzo

- L'art. 103, al comma 2 afferma: « La conferenza dei Presidenti di gruppo preso atto della presentazione di più interpellanze e risoluzioni su argomenti analoghi o similari può decidere di porre tale tema all'ordine del giorno dell'Assemblea. In tal caso gli atti assunti a riferimento della proposta sono abbinati.»
- L'art. 105, al comma 1 recita: «Più risoluzioni relative a fatti o ad argomenti identici o strettamente connessi formano oggetto di una discussione unica, sia in Aula che in commissione.»
- L'art. 109, comma 1 prescrive: «Il Presidente può disporre a suo insindacabile giudizio che risoluzioni e interpellanze relative ad argomenti identici o strettamente connessi siano abbinate e svolte contemporaneamente.»

Ancora sugli abbinamenti

- La fattispecie prevista dall'art. 109, comma 2 è applicata spesso.
- *Per prassi consolidata, il Presidente abbina i documenti che i consiglieri di volta in volta propongono: il Reg. non prevede un esame preventivo di ammissibilità (come per gli emendamenti). Ovviamente l'argomento dei documenti deve essere analogo, ma non è prevista una «modalità, né la misura di analogia» che, andrebbe a sconfinare, irrimediabilmente, in un giudizio di sapore politico. Ecco, pertanto, che la «insindacabilità» del Presidente si risolve in un mero accertamento per verificare che l'argomento sia simile o connesso, attenendosi strettamente ad una valutazione generica di materia; insomma, l'argomento non deve risultare estraneo alla materia del documento cui si vuole abbinare.*
- *Va rimarcato che le Presidenze che si sono avvicendate si sono attenute alla interpretazione più favorevole verso i consiglieri, tutelandone le prerogative, secondo i principi dello Statuto. Anche la presentazione di atti d'indirizzo rientra nel «potere d'iniziativa» (Art 103, comma 1 che fa rimando all'art. 28, comma 1 Statuto)*
- Va, inoltre, ricordato, inoltre, che il comma 3 dell'art 109 consente l'abbinamento di risoluzioni a progetti di legge ed atti amministrativi.

Ordine del giorno: unico nomen iuris per diverse fattispecie

- La locuzione «Ordine del giorno» ricorre 53 volte nel nostro Reg. che, però, non dà definizioni in merito; diciamo che essa si riferisce almeno a 4 distinte fattispecie:
- 1- indica l'elenco di tutti gli atti iscritti all'ordine del giorno generale dell'Assemblea (es: artt. 10, comma 4, lett.b, 22, comma 1, ecc...)
- 2- indica l'elenco degli atti da trattarsi nelle sedute d'Aula o di Commissione (es: artt. 15, comma 4, lett. b), 18, 24, comma 1, 63, comma 1, ecc..). Collegata a questa funzione è il disposto dell'art. 75 che disciplina l'inversione dell'ordine del giorno nel corso delle sedute d'Aula.
- 3- indica il non passaggio all'esame degli articoli. Così recita, infatti l'art. 92: «Gli ordini del giorno di non passaggio all'esame degli articoli di un progetto sono presentati prima che sia conclusa la discussione generale e sono posti in votazione al termine della stessa. Su ogni ordine del giorno si possono avere solamente le dichiarazioni di voto.» (*Questo istituto è finalizzato a non far votare l'Aula inutiliter; considerato che la maggioranza dei consiglieri intende respingere il pdl, non avrebbe senso per l'economia e l'efficienza dei lavori reiterare un voto che si sa già contrario su un numero X di articoli , ecc...*)
- 4- indica i documenti che i consiglieri possono presentare e che sono collegati ad un pdl o ad un atto amm.vo, secondo la procedura descritta dall'art. 108.

Elenco degli oggetti per le sedute d'Aula

- *Ecco un esempio di ordine del giorno: l'art. 18 «Ordine del giorno dell'Assemblea legislativa*
- 1..... ai fini dell'organizzazione dei lavori il Presidente convoca periodicamente l'Ufficio di presidenza per deliberare, sentiti i Presidenti dei gruppi assembleari, il Presidente della Giunta, o il sottosegretario o un assessore delegato dal Presidente, l'ordine del giorno delle riunioni dell'Assemblea sulla base del programma e del calendario deliberati. Stabilisce altresì gli argomenti da trattare in via prioritaria tra progetti di legge, atti o provvedimenti amministrativi e atti di indirizzo politico.
- 2. Nei casi previsti dall'articolo 31, comma 1, lettera e), dello Statuto, l'Ufficio di presidenza può organizzare i lavori per sessioni tematiche, fatto salvo quanto previsto agli articoli 19 e 99 Reg.
- 3. Se uno dei Presidenti di gruppo dissente dalla decisione dell'Ufficio di presidenza, il calendario dei lavori ha egualmente corso, ma al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta prevista dal calendario è iscritta la discussione e la decisione sull'oggetto del dissenso. In tale discussione possono intervenire, per non più di cinque minuti, il dissenziente e un oratore a favore ed uno contro; si procede quindi al voto per alzata di mano senza dichiarazioni di voto.»
- *(Questa norma, fra l'altro, chiarisce il perché quando i tempi della convocazione non vengono rispettati, occorre riunire la Conferenza dei Presidenti di gruppo per decidere e, quindi, non può essere sostituito né dal Presidente né da un voto dell'Aula)*

Art. 108: «Presentazione di Ordini del giorno»

- L'art. 108 così stabilisce: «1. Nel corso della discussione degli atti di competenza dell'Assemblea, e in particolare degli atti di cui all'articolo 28, comma 4, dello statuto, possono essere presentati per iscritto e svolti, a norma dell'articolo 71, comma 1, lettera b), ordini del giorno di indirizzo per l'attività della Giunta in relazione agli atti in esame. Essi devono riferirsi a parti o articoli già approvati o all'atto nel suo complesso e sono votati al termine dell'approvazione dell'ultimo emendamento o articolo, ma prima della votazione finale. Ciascun consigliere può presentare non più di un ordine del giorno, come primo firmatario.
- 2. Non possono essere presentati ordini del giorno che riproducono sostanzialmente emendamenti o articoli aggiuntivi respinti. In tale caso il Presidente, data lettura dell'ordine del giorno e sentito uno dei proponenti, può dichiararlo inammissibile. Se il proponente insiste ed il Presidente ritiene opportuno consultare l'Assemblea, questa decide per alzata di mano, sentito un oratore a favore e uno contro per non più di tre minuti ciascuno. (*Questo caso non si è mai verificato*)
- 3. Gli emendamenti all'ordine del giorno possono essere sottoposti a votazione solo dopo il parere positivo del proponente. Se l'ordine del giorno è presentato da più consiglieri, il parere è espresso dal primo firmatario o dal secondo in caso di sua assenza, e così similmente in caso di ulteriori assenze:.....»
- *Le differenze fondamentali fra i due atti di indirizzo, cioè la risoluzione e l'ordine del giorno risiedono in ciò: la prima ha una sua autonomia: vive di vita propria, mentre l'ordine del giorno vive solo «in relazione a leggi o delibere», deve essere, cioè, collegato all'atto di riferimento; la prima può o non arrivare in Aula può andare in commissione, ecc...), mentre l'ordine del giorno è tipicamente un documento d'Aula;*

Art. 90: «*Divieto di ingresso nell'Aula ad estranei - Comportamento del pubblico*»

- «1. Nessuna persona estranea all'Assemblea o ai servizi relativi può introdursi in Aula senza espressa autorizzazione del Presidente.
- 2. Le persone che assistono alle sedute dalle apposite tribune devono astenersi da ogni segno di approvazione o disapprovazione. (*Non possono, per es. applaudire, al contrario dei Consiglieri che hanno tutta la facoltà di assentire, applaudire, ecc...*)
- 3. I commessi, in seguito ad ordine del Presidente, fanno immediatamente uscire chiunque turba l'ordine. Se non è possibile individuare la persona o le persone da cui è cagionato il disordine, il Presidente dispone che sia sgombrata tutta la sezione della tribuna.
- 4. In caso di tumulto nel settore del pubblico,¹ il Presidente può disporre l'intervento della forza pubblica. In tal caso la seduta è sospesa.
- 5. In caso di oltraggio all'Assemblea o ad alcuno dei suoi componenti, il Presidente dispone l'immediata individuazione dell'autore del fatto, ne ordina l'espulsione e denuncia il fatto all'Autorità giudiziaria.
- 6. Con regolamento dell'Ufficio di presidenza sono disciplinate le modalità di accesso e il comportamento del pubblico»

GRAZIE

RESTIAMO A DISPOSIZIONE.

- *Buon lavoro*
- *Dr. Giuseppina Rositano*
- *Dirigente area “Supporto tecnico giuridico*
- *All’Aula e raccordo con le Commissioni assembleari”*
- *Settore Affari legislativi e*
- *coordinamento commissioni assembleari*