

Sicilia: la maggioranza litiga? Il Presidente fa le bizze? Ed io ti modifico lo Statuto!

di Antonio Saitta
(17 settembre 2009)

SOMMARIO: 1. Le premesse politiche. 2. Il disegno di legge costituzionale n. 1597 A.S. di modifica dell'art. 10 dello Statuto siciliano. 3. Perché solo in Sicilia?. 4. Perché *una tantum*? 5. Perché solo la maggioranza? 6. I paletti della Corte costituzionale? 7. il Consiglio regionale "custode" della volontà popolare. 8. Verso l'uso "politicamente estemporaneo" delle riforme costituzionali?

1. Le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione Siciliana del 13 e 14 aprile 2008 hanno registrato la vittoria del candidato del Centrodestra On. Raffaele Lombardo con ben 1.862.959 voti, pari alla percentuale del 65,35% dei voti validamente espressi (www.elezioni.regione.sicilia.it/regionali2008/rep_3/votiListeRegionali.htm). Le liste collegate al Presidente eletto hanno conseguito, senza bisogno di utilizzare il premio di maggioranza previsto dall'art. 2-ter della L.r. 20 marzo 1951, n. 29, ben 61 seggi sui novanta disponibili. L'opposizione in seno all'A.R.S. è rappresentata soltanto dai 29 parlamentari eletti nelle liste del P.D.

Rapidamente, però, i rapporti interni alla maggioranza si sono deteriorati sicché, al culmine di un crescendo di polemiche e dichiarazioni roventi tra alleati e tra esponenti degli stessi partiti, pochi giorni prima delle elezioni europee del 2009, il Presidente Lombardo azzerava la Giunta, nominando assessori tecnici al posto degli esponenti riconducibili a componenti della maggioranza ormai in posizione apertamente critica verso l'operato del Governo isolano. Solo nel mese di luglio la crisi si è ricomposta, con il rinnovo della Giunta e la esclusione dall'area della maggioranza dell'U.D.C., partito originariamente ricompreso nella coalizione vincitrice delle elezioni.

2. Il 29 maggio 2009, nel pieno infuriare della polemica sulla Giunta siciliana, a firma dei Senatori Gasparri, Quagliariello e Vizzini (rispettivamente Presidente il primo, e Vice-presidenti gli altri due, del Gruppo P.d.L. al Senato) è stato presentato un Disegno di legge costituzionale di «Modifica dell'art.10 dello Statuto della Regione siciliana» (A.S. n. 1597).

L'art. 10, nel testo oggi vigente, ossia dopo le modifiche apportate con la L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, dispone che «L'Assemblea regionale può approvare a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione. Ove la mozione venga approvata, si procede, entro i successivi tre mesi, alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea e del Presidente della Regione». Il successivo comma, in consonanza alla regola del *aut simul stabunt, aut simul cadent* appena enunciata, prevede che "in caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi».

La modifica adesso in esame prevede, invece, l'inserimento di un ulteriore comma a mente del quale i deputati regionali eletti nelle liste collegate al Presidente in carica possono approvare, *una tantum* nel corso della legislatura, una mozione di sfiducia nei confronti del Capo dell'esecutivo a seguito della quale non si verificherebbe la contestuale

decadenza dell'intera Giunta e l'elezione di un nuovo Presidente. Secondo la proposta, infatti, «una sola volta nel corso della legislatura l'Assemblea regionale può approvare una mozione di sfiducia, che determina la decadenza dalla carica del Presidente della Regione e degli assessori nonché l'elezione a Presidente della personalità indicata dalla mozione medesima, scelta tra gli appartenenti all'Assemblea. La mozione deve essere sottoscritta dalla metà più uno dei deputati appartenenti alla maggioranza che ha eletto il Presidente della Regione, deve essere votata decorsi tre giorni dalla presentazione e approvata a maggioranza assoluta dai deputati eletti nelle liste collegate al candidato eletto Presidente della Regione». Una vera e propria mozione di sfiducia costruttiva.

Nella breve relazione di accompagnamento, i presentatori evidenziano come lo Statuto siciliano abbia costituzionalizzato una forma di governo volta a dare il massimo risalto alla volontà popolare, nonché alla stabilità e all'efficienza dell'esecutivo e della sua azione, a tal fine essendo stata prevista sia l'elezione contestuale del Parlamento regionale e del Presidente della Giunta, così come lo scioglimento ed il contestuale rinnovo dell'Assemblea in ipotesi di crisi di governo. Si nota, però, una grave contraddizione «nel caso in cui il Governo non mantenga fede agli impegni programmatici assunti con il corpo elettorale ovvero qualora modifichi in modo sostanziale la maggioranza che lo sostiene in assemblea regionale». I casi in cui resti in carica lo stesso Governo, ma «con un indirizzo programmatico diverso o con una maggioranza differente da quella che lo ha sostenuto in campagna elettorale costituiscono un tradimento della volontà popolare», al pari dei veri e propri «ribaltoni» in cui una maggioranza diversa cambia il Governo espressione del Presidente eletto direttamente dal popolo.

I proponenti avvertono il rischio che «si passi da una democrazia governante ad un regime autoritario in cui, in nome di una volontà popolare che non c'è più, e che anzi è stata tradita, possono essere perseguiti interessi personali e di gruppo a scapito dell'interesse generale». Pertanto, proprio per inserire un meccanismo di salvaguardia «contro i rischi di degenerazioni autoritarie», il disegno di legge «vuole rafforzare la logica che ha ispirato la riforma dello Statuto siciliano del 2001, eliminandone quegli aspetti che hanno dimostrato di essere incoerenti rispetto al modello». In ragione di ciò, il progetto di riforma prevede che il Presidente possa essere sfiduciato dagli stessi parlamentari eletti nelle liste a lui collegate e sostituito con uno nuovo, evidentemente giudicato dai consiglieri di maggioranza più coerente con il progetto politico approvato dal voto degli elettori.

Nella seduta del 9 giugno 2009, il Presidente del Senato, su richiesta del primo dei firmatari, Sen. Gasparri, ha comunicato alla Commissione competente la richiesta di assegnazione del Disegno di legge a norma dell'art. 79 del Regolamento.

3. Pur nella consapevolezza che quello preso in esame è un semplice progetto di legge, suscettibile delle più imprevedibili trasformazioni nel corso dell'*iter* legislativo, è quasi impossibile scansare alcuni interrogativi. Il primo si può sintetizzare in una semplice, banale, candida domanda: perché intervenire solo sullo Statuto siciliano?

Ammettendo per ipotesi che l'esperienza maturata dopo le riforme della fine degli anni '90 e dei primissimi del 2000 abbia dimostrato la fragilità del sistema, ossia l'inefficiente funzionamento del circuito della responsabilità politica tra Presidente, Giunta, Consiglio regionale e corpo elettorale, così come rappresentato nella relazione al disegno di legge ora in discussione, non si comprendono egualmente le ragioni per le quali si sia avvertita la necessità di introdurre i correttivi immaginati solo nello Statuto siciliano. La forma di governo adottata in Sicilia dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, è quella detta "neo-parlamentare" comune non soltanto a quasi tutte le altre regioni speciali, ad eccezione del Trentino, ma anche a quelle ordinarie, secondo il disegno degli artt. 126

Cost., 5, L. cost. n. 1 del 1999, nonché della legge n. 165 del 2004 (in particolare, dell'art. 4, comma 1, lett. b) e, per quanto riguarda le regioni ad autonomia differenziata, dalla L. cost. n. 2 del 2001 già richiamata.

Se la forma di governo regionale ha neutralizzato il rischio dei "ribaltoni", ossia la possibilità che, grazie a "transumanze" di consiglieri tra gruppi, sia eletto a capo della Giunta l'esponente di uno schieramento politico diverso da quello che aveva vinto le elezioni, resta la possibilità che sia proprio il Presidente eletto direttamente dal popolo a coagulare una maggioranza diversa da quella che lo aveva sostenuto nelle elezioni. La proposta in esame si muove al dichiarato fine di evitare simili operazioni di trasformismo involontariamente favorite dalla gravità delle conseguenze consistenti nella fine della legislatura in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, ex art. 126 Cost. a carico del Presidente e della sua Giunta. Le cronache politiche di questi anni hanno dimostrato proprio come non si sia mai giunti all'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente di una Giunta regionale, pur essendovi stati numerosi casi di crisi politiche interne alla maggioranza di governo. È comprensibile, infatti, che i consiglieri regionali, senza bisogno di fare distinzioni troppo sottili tra gli appartenenti ai gruppi della originaria maggioranza o dell'opposizione secondo gli schieramenti risultanti dalle elezioni, preferiscano non sfiduciare il Presidente pur di mantenere in vita la legislatura consiliare così rinviando alla naturale scadenza il sempre incerto e faticoso confronto con il corpo elettorale. In sintesi, se la regola *aut simul stabunt aut simul cadent* è riuscita a conferire stabilità agli esecutivi regionali, è forse andata anche al di là delle originarie intenzioni, di fatto determinando l'inamovibilità del Presidente e della sua Giunta, anche in caso di naufragio degli originari rapporti politici di maggioranza.

Tuttavia, se questo è un problema reale della nuova forma di governo regionale, lo è in riferimento non soltanto alla Sicilia, ma a tutte le diciannove regioni nelle quali vige l'identico sistema di relazioni tra Consiglio da una parte e Presidente e Giunta dall'altra. Coerenza e, soprattutto, una prospettiva svincolata dai tempi e dai temi dell'attualità della polemica politica (come dovrebbe essere quella verso la quale guarda qualsiasi proposta di modifica di un testo normativo di rango costituzionale), avrebbero dovuto suggerire modifiche applicabili a tutte le Regioni i cui statuti e le cui leggi elettorali prevedono l'elezione diretta del Presidente della Giunta.

4. Un altro aspetto della proposta, non comprensibile in termini oggettivi, ma solo se letto contestualmente alle vicende politiche, è la circostanza che l'eventuale mozione di sfiducia costruttiva, qual è, nella sostanza, il meccanismo introdotto dalla modifica dell'art. 10 dello Statuto siciliano, possa essere azionato solo una volta nel corso della legislatura. Le ragioni sono presto dette.

Il progetto muove dal presupposto (apodittico e, come si proverà di argomentare oltre, probabilmente incostituzionale) che sia solo il Consiglio regionale il "custode" dell'ortodossia programmatica, cioè della coerenza tra l'azione di governo del Presidente e della sua Giunta ed il programma sottoposto al voto popolare. Se così è, l'organo parlamentare dovrebbe essere in condizione di azionare lo strumento sanzionatorio della sfiducia nei confronti del Presidente (e della sua Giunta) in qualsiasi momento durante il corso della legislatura e non solo *una tantum* come nell'ordinaria forma di governo parlamentare. Nessuno può assicurare, infatti, che la divaricazione tra il Presidente e la sua maggioranza si verifichi solo una volta nel corso del mandato, né che il Presidente eletto con la mozione di "sfiducia costruttiva" sia per ciò solo immune da possibili conflitti con la sua maggioranza: proprio l'esperienza parlamentare regionale anteriore alle riforme del 1999 e del 2001 dimostra la possibilità di continui e ricorrenti scontri tra Consiglio e Presidente, anche nel caso in cui il capo dell'esecutivo regionale sia diretta espressione della maggioranza consiliare.

Peraltro, il Presidente eletto con la mozione di sfiducia, sicuro di non poter essere a sua volta sfiduciato, se non a costo dello scioglimento dell'intero Consiglio, assumerebbe una posizione di evidente forza nei confronti dell'Assemblea venendosi a trovare in buona sostanza nella stessa posizione in cui si trova oggi il Presidente eletto direttamente dal popolo che, teoricamente, può essere colpito da una mozione di sfiducia, ma solo a condizione dell'autoscioglimento dello stesso Consiglio. In sintesi, si cadrebbe nella stessa situazione ritenuta perniciosa e che la riforma, secondo quanto è scritto nella relazione, vorrebbe eliminare, ma con l'aggravante che oggi la posizione di preminenza del Presidente della Giunta nei confronti del Consiglio trova giustificazione nella diretta investitura popolare che, all'evidenza, mancherebbe nel caso previsto nella proposta analizzata.

5. Sin qui i dubbi circa l'utilità della riforma e la sua coerenza con i fini dichiarati dai proponenti, tanto profondi da sconfinare nel vizio della irragionevolezza. Più gravi, però, le incongruenze che il testo presenta direttamente nei confronti di norme puntuali della Costituzione.

La prima parte dell'articolato afferma che "una sola volta nel corso della legislatura l'Assemblea regionale può approvare una mozione di sfiducia...". Nella seconda, invece, prevede che "la mozione deve essere sottoscritta dalla *metà più uno dei deputati appartenenti alla maggioranza che ha eletto il Presidente* della Regione (...) e approvata a *maggioranza assoluta dai deputati eletti nelle liste collegate al candidato eletto Presidente...*" (corsivi non testuali). In base a tali prescrizioni, pertanto, la responsabilità politica del Presidente eletto dal popolo non sarebbe azionata dall'intero Consiglio regionale, ma solo dai parlamentari eletti nelle liste a quello collegate al momento dell'elezione. Avremmo, pertanto, un doppio circuito fiduciario: quello nascente dalla riforma, che si esaurisce nell'alveo dei gruppi della coalizione vincitrice alle elezioni; un secondo e tradizionale, ossia quello disciplinato in via generale dall'art. 126 Cost., e nel caso della Regione siciliana, dall'art. 10 dello Statuto di autonomia, in forza del quale il Presidente continuerebbe a dover rispondere del proprio operato all'intera Assemblea che potrebbe approvare una mozione di sfiducia pura e semplice, a maggioranza assoluta dei componenti, quale che sia il gruppo di appartenenza, ma che, a differenza della prima, condurrebbe all'autoscioglimento del Consiglio ed al rinnovo di tutti gli organi regionali elettivi. A parte quanto si osserverà tra breve, resta da chiarire come si svolgerebbero i lavori parlamentari in caso di mozione di sfiducia-costruttiva. Non è chiaro, infatti, se al dibattito debbano intervenire solo i consiglieri di maggioranza o anche quelli di opposizione che, in ogni caso, non potrebbero partecipare alla votazione finale!

A partire da ciò, avremmo, in ogni caso, un vero e proprio doppio *status* di parlamentare, uno sdoppiamento funzionale: i consiglieri di maggioranza, cui lo Statuto affiderebbe, oltre alle attribuzioni ordinarie, anche il potere di sostituire il Presidente, mantenendo in vita la legislatura; quelli di opposizione i quali, invece, per quanto concerne i rapporti politici con il Presidente, potrebbero soltanto concorrere all'approvazione di una mozione di sfiducia con valore di autoscioglimento del Consiglio.

Come appare subito evidente, i dubbi di costituzionalità sono più d'uno.

Innanzitutto appare violato il principio di rappresentanza espresso in via generale dall'art. 67 Cost. e, nel caso della Regione siciliana, dall'art. 3, comma 6, secondo il quale "i deputati regionali rappresentano l'intera Regione", al quale è inestricabilmente collegato quello di divieto di mandato imperativo. Una volta insediati, infatti, i membri di un'assemblea parlamentare non possono che essere eguali nella funzione e, quindi, nelle attribuzioni; non a caso rappresentano l'intera comunità e conseguentemente devono avere a disposizione tutte le attribuzioni previste dalla Costituzione, dallo Statuto e dai

regolamenti per esercitare le loro funzioni nel modo ritenuto più consono all'interesse generale.

La proposta qui criticata, inoltre, differenzia i poteri dei consiglieri cristallizzando la loro appartenenza politica al momento dell'elezione, a seconda dell'originaria adesione, o meno, alle fila della maggioranza. Ciò darebbe luogo ad un evidente paradosso in caso di trasmigrazione di consiglieri da uno schieramento all'altro in corso di mandato. Questi, infatti, se eletti con la maggioranza, manterrebbero la propria originaria attribuzione di poter sottoscrivere e votare una mozione di sfiducia anche in caso di successiva adesione ad un gruppo di opposizione; viceversa, rimarrebbero con poteri dimidiati in caso di adesione alla maggioranza, perché provenienti dai banchi dell'opposizione!

Ma a parte simili incongruenze, è da rilevare come il Presidente e la Giunta regionale siano, ex art. 121 Cost., organi esecutivi dell'ente regione nella sua interezza e non del Consiglio regionale o, a maggior ragione, della sola maggioranza politica. Proprio perché eletto direttamente dal popolo, come nei fatti avviene con il sistema elettorale oggi vigente in Sicilia e nella quasi totalità delle Regioni italiane, ritenuta l'opzione di livello costituzionale della previsione di una responsabilità politica di tipo parlamentare, il Presidente non può che restare soggetto al controllo dell'organo rappresentativo dell'intera comunità regionale, ossia dell'Assemblea regionale, e non di una parte di questa. A Costituzione e previsioni statutarie invariate, infatti, il Consiglio regionale è organo collegiale, non complesso risultante dalla somma di due distinte componenti, la maggioranza e l'opposizione dotate di poteri e attribuzioni diverse.

Il potere di sostituzione del Presidente da parte della sola maggioranza consiliare rinvia ad un modello di governo iper-parlamentare nel quale Presidente e Giunta sono organi esecutivi della maggioranza consiliare: tutto l'opposto, tutto in contraddizione con la scelta di fare eleggere il Presidente direttamente dal popolo e di attribuire a questi il potere di nominare e sostituire in qualsiasi momento gli assessori.

6. Esistono precedenti importanti della Corte costituzionale immediatamente richiamabili per avvalorare le critiche sopra espresse alla proposta in commento. Com'è noto, infatti, il giudice delle leggi ha interpretato il nuovo titolo V della Costituzione, e la fondamentale potestà statutaria delle regioni ordinarie, in termini molto netti: a norma del primo comma dell'art. 123 e del quinto dell'art. 122 Cost., gli Statuti regionali sono liberi di scegliere la propria forma di governo, ma se esercitano l'opzione per l'elezione diretta del Presidente non possono prescindere dall'applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent* nei rapporti tra questi ed il Consiglio.

Delibando, infatti, la previsione contenuta nella riforma dello Statuto abruzzese, circa il potere del Consiglio regionale di sfiduciare singoli assessori, la Corte ha affermato, in riferimento all'art. 122, quinto comma, Cost., che «la presenza del citato aggettivo [eletto] indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare. Il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori». Conseguente che «il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che

deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio» (C. cost. n. 12 del 2006).

Per eludere questi principi non si può opporre l'obiezione che nel caso richiamato dalla Corte (e negli altri analoghi: cfr. ad es. C. cost. n. 2 del 2004) si discuteva della costituzionalità di statuti ordinari e non di quelli approvati a norma dell'art. 116 Cost., ossia con legge costituzionale. Proprio la Corte, infatti, ha affermato perentoriamente che «gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria “armonia con la Costituzione” (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003)». Anche l'occasione che ha provocato l'espressione di questo principio è relativa ad uno statuto di regione ordinaria, ma l'affermazione appare espressione dei principi vigenti in tema di rapporti tra Costituzione e statuti regionali, anche se approvati con legge costituzionale. Proprio riguardo allo Statuto del Trentino, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (così C. cost. n. 1154 del 1988).

Rientrano le norme, come quelle di cui qui si tratta, tra quei principi sottratti alla disponibilità del legislatore costituzionale? La risposta appare affermativa ove si consideri che l'ipotizzata “sfiducia costruttiva” inciderebbe direttamente sulla forma di governo regionale, contrastando il principio organizzativo generale compendiato nel richiamato adagio *aut simul stabunt aut simul cadent*, diretto corollario del fondamento democratico e popolare della Repubblica ex art.1 Cost.

La configurazione politica degli assetti di vertice della Regione, sempre (e solo) in ipotesi di elezione diretta del Presidente, è direttamente ascrivibile al corpo elettorale e quindi resta intangibile ad opera di altri organi, ivi compreso il Consiglio regionale che non può surrogare la propria volontà e le proprie valutazioni a quelle direttamente espresse dal detentore della sovranità perché, come ha notato la Corte costituzionale nella pronuncia (n. 12 del 2006) sopra richiamata l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio o le dimissioni del Presidente interrompono la presunzione di omogeneità politica obbligando ad un nuovo appello al popolo.

7. La proposta qui in discussione prende le mosse dal presupposto, implicito, ma abbastanza chiaro, che sia il Consiglio regionale (ed anzi, la sola maggioranza in esso presente) il vero “custode” della coerenza politica dell'azione del Governo regionale, il controllore della corretta esecuzione della volontà politica espressa dal corpo elettorale al momento delle elezioni. La relazione di accompagnamento parla, infatti, della necessità di intervenire “nel caso in cui il Governo non mantenga fede agli impegni programmatici assunti con il corpo elettorale” o, anche, quando agisce in nome “di una volontà popolare che non c'è più, e che anzi è stata tradita” e, quindi, dal Presidente della sua Giunta “possono essere perseguiti interessi personali e di gruppo a scapito dell'interesse generale”.

Nulla, però, legittima davvero una tale lettura del rapporto triangolare intercorrente tra corpo elettorale, organo parlamentare ed esecutivo. A meno di non revocare in dubbio

l'intuizione rousseauviana secondo la quale la volontà non può essere rappresentata, discende che nessun organo può considerarsi corretto ed esclusivo interprete del pensiero politico del corpo elettorale. Questo, invero, si limita, kelsenianamente, ad eleggere i governanti che, proprio perché non in grado di rappresentare, incarnare, o anche più modestamente, interpretare la volontà popolare, si devono limitare a rappresentare la nazione (l'art.3 dello Statuto siciliano afferma che i "deputati regionali rappresentano l'intera Regione"), senza vincolo di mandato. Al momento del successivo confronto elettorale, il popolo potrà esprimere il proprio giudizio, a condizione che si presentino le condizioni. Per far ciò, infatti, è necessario che vi siano alcune condizioni di fatto e di diritto, come, ad esempio, che le candidature (ad esempio, le ricandidature degli uscenti) ed il sistema elettorale utilizzato, consentano di interpretare l'esito del voto anche come giudizio sulla condotta dei governanti della legislatura precedente, senza dimenticare che l'interpretazione del risultato elettorale è arte tanto raffinata quanto opinabile.

Muovendosi sulla stessa linea logica dei proponenti, il ragionamento si potrebbe ribaltare con gli identici argomenti: proprio perché eletto direttamente dal popolo, è il Presidente il soggetto in grado di interpretare meglio il mandato elettorale, e nulla esclude che sia il Consiglio a seguire linee divergenti dalla volontà degli elettori. Così ragionando, ci si potrebbe, paradossalmente, spingere fino ad ipotizzare lo scioglimento del Consiglio in costanza di mandato presidenziale per eleggerne uno nuovo, omogeneo al Presidente investito della potestà di governo dal popolo.

Ovviamente si tratta di argomenti che non portano da nessuna parte e, appunto, paradossali. La contemporanea elezione del Presidente e del Consiglio determinano responsabilità condivise nello svolgimento dell'indirizzo politico, indirizzo che può avere svolgimento sino a quando i due organi mantengono un sufficiente rapporto di collaborazione e reciproca fiducia. Quando questa vien meno, sia il Presidente che il Consiglio possono determinare l'interruzione anticipata della legislatura, ridando voce al corpo elettorale: appunto la regola *simul stabunt aut simul cadent*. Nessuno, in sintesi, può ergersi al ruolo del "custode" della volontà popolare che si esprime solo con la voce del voto e non viene delegata a nessuno.

Posta in questi termini, la soluzione costituzionalmente e logicamente più equilibrata è proprio quella oggi vigente, ossia il reciproco controllo e bilanciamento tra Presidente e Consiglio che, in caso di interruzione del rapporto fiduciario, possono chiudere anticipatamente l'esperienza politico-amministrativa ridando la parola al corpo elettorale così come previsto dall'art. 126 Cost. e dagli statuti regionali.

Altre soluzioni, ovviamente, sarebbero possibili, e quello applicato oggi è un sistema che ha già dato prova di tutti i suoi limiti pratici derivanti proprio dal fatto che, come sopra detto, la sfiducia del Presidente da parte del Consiglio può comportare il suicidio politico di tantissimi consiglieri, sicché le cronache rendono testimonianza di tante legislature consiliari che sopravvivono a loro stesse per mera inerzia, se non per paura, anche quando è ormai conclamata la massima incomunicabilità tra organo parlamentare ed esecutivo. Dallo stallo politico discende l'immobilismo dell'ente sul piano operativo che giustifica, probabilmente, giudizi ancora più negativi, in ordine all'efficienza delle istituzioni regionali, di quanti non meritasse la frequente ingovernabilità che caratterizzava tante Regioni durante la vigenza del precedente sistema parlamentare a marcata tendenza assembleare.

8. La soluzione ai problemi reali, pertanto, non deriva da proposte come quella qui criticata che, anzi, può prestarsi ad un uso distorto al fine di tradire e violare il suffragio elettorale proprio nel punto in cui si presta a minori incertezze ed ambiguità interpretative: l'elezione del Presidente.

L'art.7 della L.r. siciliana n. 7 del 1992 prescrive che unitamente alla dichiarazione di accettazione della candidatura a Sindaco (o di Presidente della Provincia regionale) l'interessato dovrà presentare il programma amministrativo e l'elenco di almeno la metà degli assessori che intende nominare. Prima dell'eventuale turno di ballottaggio l'elenco degli assessori deve essere completato. È una buona norma, orientata nel senso della trasparenza e della chiarezza verso gli elettori e pure della governabilità perché consente, anche il giorno dopo l'insediamento, la piena operatività degli organi senza bisogno di difficili alchimie e defatiganti trattative per comporre gli esecutivi. Ben presto, però, si è trovato il modo per aggirarla. I candidati sindaci, soprattutto nei capoluogo, (o presidenti della provincia) indicano sempre più spesso, come possibili assessori, parlamentari nazionali o regionali che, sicuramente, non ricopriranno la carica in caso di elezione: una lista di "assessori-civetta" per beffare gli elettori e rinviare le vere scelte ad un momento successivo all'insediamento.

Applicando la mozione di sfiducia-costruttiva all'elezione del Presidente della Giunta regionale la beffa potrebbe riguardare addirittura la figura di vertice. Se, infatti, l'Assemblea regionale siciliana (*melius*, la maggioranza interna all'A.R.S.) ha la possibilità di sostituire il Presidente della Giunta senza interrompere anticipatamente la legislatura consiliare, cosa impedisce la presentazione, quale candidato Presidente, di un *leader* politico capace di raccogliere grandi consensi, ma sicuramente intenzionato a non governare la Regione perché, in ipotesi, già occupato in altri uffici politici? Un "Presidente-civetta", insomma, proposto agli elettori solo per raccogliere voti, e lasciare la carica prontamente ad un altro esponente politico che, però, a sua differenza non è stato votato!

Ormai è più di un quarto di secolo che si discute di riforme costituzionali, con risultati nel complesso quantitativamente modesti e qualitativamente controversi. La dottrina, però, ha unanimemente contestato l'approccio con il quale le forze politiche si sono applicate al tema, per lo più animate da una visione partigiana e politicamente strumentale, così provocando il naufragio di tanto impegno riformatore. Come la proposta qui analizzata sta a dimostrare, però, non si fa lezione dell'esperienza. Altro che riforme condivise: forse dall'uso "politicamente congiunturale" delle riforme si è passati a quello "politicamente estemporaneo" e non si capisce perché questo approccio dovrebbe portare a risultati migliori.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Messina.