

Scioglimento del Legislativo e (connessa?) rimozione dell'Esecutivo regionale siciliano: “poscia, più che ‘l dolor, poté ‘l digiuno”

di Roberto Di Maria *
22 aprile 2010

1 – Le recenti vicissitudini politiche attraverso le quali si sta svolgendo la XV legislatura regionale siciliana – il c.d. “governo Lombardo” – suggeriscono lo articolazione di alcune brevi riflessioni sull’istituto dello scioglimento del Consiglio regionale ed, in particolare, sulle forme di controllo degli organi direttivi delle Regioni (i.e Consiglio regionale, Giunta e Presidente della Regione).

Aldilà ed al di fuori di qualunque valutazione di ordine politico, pare di qualche interesse infatti inquadrare l’attuale situazione di stallo fra Legislativo ed Esecutivo regionale – rispetto alla perdurante mancata approvazione della legge di bilancio – nell’ambito delle previsioni di cui agli artt. 126 Cost. ed 8 St. al fine di valutare non soltanto la compatibilità della disciplina costituzionale con quella statutaria, bensì anche la congruità della medesima con l’evoluzione della forma di governo regionale – a valle del lungo percorso di riforma costituzionale originariamente intrapreso con la l. cost. 1/1999 – in relazione alla attuazione di un istituto per il quale non risulta (ancora) alcuna prassi applicativa.

2 – Ai sensi dell’art. 126, co. 1, “con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”¹.

I profili rilevanti della menzionata disciplina appaiono essere due: in primo luogo, le ragioni per le quali può essere disposto tanto lo scioglimento dell’Organo consiliare, quanto la rimozione dell’Esecutivo regionale; in secondo luogo, le modalità mediante le quali tale controllo-intervento può essere concretamente esercitato.

Limitando l’analisi della norma alle sole previsioni del menzionato primo comma – giusto l’oggetto della presente indagine – si può rilevare come, sotto il primo profilo, le possibili cause di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Regione siano il compimento di *atti contrari alla Costituzione* oppure di *gravi violazioni di legge*, nonché infine *ragioni di sicurezza nazionale*.

Pur dando preliminarmente atto che l’esercizio del predetto controllo non è del tutto immune da un certo margine di discrezionalità da parte delle istituzioni politiche statali, la dottrina è sostanzialmente concorde nel ricondurre l’applicazione della menzionata disciplina all’esigenza di preservare le “forme proprie della democrazia rappresentativa” mediante il ripristino, in tempi certi,

¹ Articolo così sostituito dall’art. 4, l. cost. 1/1999.

degli organi ordinari dell'Ente territoriale². A ciò consegue la natura eccezionale dell'istituto *de quo* che deve essere impiegato, però, comunque nel rispetto del "valore dominante" della autonomia regionale, la quale può cedere solo in presenza di "situazioni di afunzionalità o perdurante illiceità nella vita dell'ente" alla luce delle quali siano giustificati simili interventi – ovvero ingerenze – *ab extra*³; per tal motivo si ritiene tassativa – per quanto piuttosto generica – l'indicazione delle ipotesi nell'ambito delle quali ricondurre le concrete fattispecie cui può conseguire l'applicazione della "sanzione" in oggetto: in specie, per quanto riguarda gli "atti contrari alla Costituzione", deve trattarsi di atti o comportamenti che mirino ad infrangere l'unità nazionale, che violino i principi istituzionali cui si ispira l'ordinamento costituzionale italiano o che, più in generale, siano preordinati ad alterare il disegno costituzionale dei rapporti fra Stato e Regione (e ciò indifferentemente attraverso la lesione di una pluralità di principi costituzionali oppure quella di singoli precetti); per quanto riguarda invece le "gravi violazioni di legge", si sostiene che esse consistano nell'inadempimento di un dovere cui il Consiglio è tenuto – a norma di legge ordinaria o anche di una disposizione costituzionale – la cui gravità può essere desunta tanto dalla rilevanza delle norme violate, quanto dagli effetti prodotti dalla violazione stessa e dalla sua reiterazione; quanto infine alle "ragioni di sicurezza nazionale", queste non possono che essere solo genericamente ricondotte – si sostiene – a gravi minacce al normale svolgimento della vita dello Stato, di modo che la sanzione dello scioglimento rappresenti rimedio necessario a garantire e preservare il supremo valore costituzionale dell'unità ed indivisibilità della Repubblica⁴.

Con riferimento poi al secondo profilo, è dato rilevare come le modalità di scioglimento consistano nella attuazione di un procedimento che si articola in due fasi: alla prima (c.d. "preparatoria") appartengono il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, la deliberazione del Consiglio dei ministri e la conseguente proposta avanzata dal Presidente del Consiglio al Capo dello Stato; alla seconda (c.d. "costitutiva") appartiene, invece, il decreto motivato del Presidente della Repubblica con cui si dispone, in effetti, lo scioglimento⁵.

Se tali sono le premesse costituzionali – in punto di diritto – la proposta riflessione pone almeno un duplice ordine di problemi: in primo luogo, se la disciplina univocamente prevista dalla Costituzione trovi applicazione anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, eventualmente integrandosi con quella statutaria corrispondente; in secondo luogo se tale disciplina importi in via congiunta – e non, invece, disgiunta o alternativa – lo scioglimento dell'Organo consiliare e la rimozione del Presidente della Regione e della sua Giunta⁶.

² Cfr. M. SCUDIERO, *Scioglimento del Consiglio regionale (voce)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1996, p. 1 e ss.

³ In tal senso cfr. J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del consiglio regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1713 e ss.

⁴ T. MARTINES ed A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2001, p. 435 e ss.

⁵ *Ibidem*, p. 443-444.

⁶ Naturale premessa alle suddette questioni è, naturalmente, che la mancata approvazione della legge regionale di bilancio effettivamente costituisca una delle ipotesi cui può

3.1 – Quanto al primo dei suddetti punti, si deve intanto rilevare come autorevole dottrina ricomprenda pacificamente la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale nell’ambito delle ipotesi di “gravi violazioni di legge”, suscettibili di attivare la procedura di cui all’art. 126 Cost.; il che appare pienamente compatibile – in termini sostanziali – sia con la fondamentale funzione di controllo parlamentare che l’art. 81 Cost. assegna alla c.d. “sessione di bilancio” sia – in termini formali – con l’univocità del parametro cui riferire la violazione stessa, da rinvenirsi in “atti legislativi che impongano precisi doveri all’organo rappresentativo della Regione”⁷.

In relazione a tale fattispecie viene innanzitutto in rilievo – nell’ambito dell’ordinamento regionale siciliano – quanto disposto dall’art. 19 St., ai sensi del quale “l’*Assemblea regionale* non più tardi del mese di gennaio, *approva il bilancio della Regione* per il prossimo nuovo esercizio, predisposto dalla Giunta regionale. *L’esercizio finanziario ha la stessa decorrenza di quello dello Stato*. All’approvazione della stessa Assemblea è pure sottoposto il rendiconto generale della Regione [corsivi aggiunti, ndr.]”. La formula adottata dal Legislatore regionale pare evidenziare, sul punto, una sostanziale identità fra natura e svolgimento del relativo procedimento a livello statale ed a livello regionale; ed invero sembra deporre in tal senso anche la giurisprudenza costituzionale, laddove si rileva come il principio stabilito dal co. 4 dell’art. 81 Cost. (i.e. l’obbligo di copertura finanziaria delle spese) “è *vincolante anche per le Regioni a statuto speciale* [e] deve essere credibile, sufficientemente sicur[o], non arbitrari[o] o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare [e] deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso”⁸.

Tanto premesso, pare non potersi negare l’estensione della formula “grave violazione di legge” anche al caso di mancata approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo della Regione siciliana; ipotesi cui possono conseguire, quindi, le ricordate forme di controllo statale sugli organi direttivi della Regione.

In materia – simmetricamente alla normativa costituzionale – l’art. 8 St. prevede che “il Commissario dello Stato [...] può proporre al Governo dello Stato lo *scioglimento dell’Assemblea regionale per persistente violazione del presente Statuto*. Il decreto di scioglimento deve essere preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato. L’ordinaria amministrazione della Regione è allora affidata ad una Commissione straordinaria di tre membri, nominata dal Governo nazionale su designazione delle stesse Assemblee legislative. Tale Commissione indice le nuove elezioni per la *Assemblea regionale* nel termine di tre mesi. Con decreto motivato del Presidente della Repubblica e con l’osservanza delle forme di cui al secondo e al terzo comma è disposta *la rimozione del Presidente della Regione*, se eletto a suffragio universale e diretto, *che abbia compiuto atti contrari alla*

conseguire la attivazione del controllo in epigrafe. Sul punto si rinvia *infra*, §3.1.

⁷ Sul punto si vedano, rispettivamente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1992; A. AMATUCCI, *L’ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2004, p. 93 e ss.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2009, p. 183 e ss.; M. SCUDIERO, cit., p. 8 che cita T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981.

⁸ Cfr. da ultimo CORTE COST., SENT. 213/2008 (il corsivo è aggiunto).

Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge. La rimozione può altresì essere disposta *per ragioni di sicurezza nazionale* [corsivi aggiunti, ndr.]”.

In relazione alla suddetta previsione – parzialmente difforme, com’è evidente, da quella costituzionale – la prima questione che si pone all’attenzione dell’interprete è, dunque, quella relativa alla possibile integrazione della detta disciplina con il corrispondente disposto contenuto nella Costituzione; sia in relazione ai presupposti sia in relazione al procedimento di controllo emergono, infatti, alcune sostanziali differenze fra le due norme: in primo luogo, mentre l’art. 8 St. prevede lo scioglimento della Assemblea regionale soltanto per “persistente violazione [dello] Statuto”, invece l’art. 126 Cost. lo dispone (nei confronti del Consiglio regionale) per il compimento di “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge” nonché per “ragioni di sicurezza nazionale”; in secondo luogo, laddove la fonte regionale fa precedere la “sanzione” dall’iniziativa del Commissario del Governo e dalla successiva deliberazione del Parlamento – cui segue il decreto di scioglimento dell’Assemblea – la Costituzione invece prevede che il medesimo decreto sia adottato sentita una Commissione bicamerale costituita per le questioni regionali; in terzo luogo, l’esercizio *ad interim* delle funzioni di ordinaria amministrazione è affidato – a livello regionale – ad una Commissione governativa straordinaria, composta da tre membri e nominata su designazione parlamentare mentre – a livello statale – da tre Commissari scelti dal Presidente della Repubblica in quanto designati dalla già menzionata Commissione parlamentare per le questioni regionali⁹.

Rinviano le osservazioni sui profili procedurali (cfr. *infra*, §4) intanto si deve rilevare come la dottrina più sensibile abbia sottolineato l’esigenza di una integrazione della normativa regionale con quella costituzionale, in specie per la parte relativa ai presupposti dello scioglimento: in un ordinamento ispirato ad un rigido sistema di legalità costituzionale, infatti, gli atti contrari alla Costituzione stessa devono poter essere sempre perseguiti, anche in mancanza di una espressa previsione normativa; a ciò si aggiunga che l’autonomia regionale si deve ritenere comunque subordinata ad esigenze di “sicurezza nazionale” che suggeriscono, infine, di estendere le ipotesi di scioglimento contemplate dal primo comma dell’art. 126 anche alla Regione siciliana¹⁰.

L’adesione a tale orientamento dottrinale comporta, naturalmente, il parziale superamento della tradizionale concezione dello Statuto siciliano quale *lex specialis* comunque prevalente su quella costituzionale ovvero – in quanto fonte esclusiva in materia – non suscettibile di alcuna eterointegrazione. Una

⁹ Dispone in tal senso la l. 62/1953 (attuativa della riserva di cui all’ultimo comma dell’art. 126 e successivamente integrata dalla l. 289/2002) i cui artt. 51 e 52 ulteriormente stabiliscono che “lo scioglimento del Consiglio regionale, nei casi previsti dall’art. 126 della Costituzione, è proposta al Presidente della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare di cui all’articolo seguente e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri [...] La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall’art. 126, quarto comma, della Costituzione, è composta di quindici deputati e quindici senatori designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità. Essi rimangono in carica per la durata delle legislature delle rispettive Camere. La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari”.

¹⁰ In tal senso si esprimono T. MARTINES ed A. RUGGERI, cit., p. 447.

concezione tradizionale che, però, non ha del tutto perso il proprio fondamento logico-giuridico laddove si rilevi come – anche dopo la c.d. “riforma del Titolo V” – la *ratio* della “specialità” regionale risulti presidiata proprio dall’art. 10 della l. cost. 3/2001¹¹.

E tuttavia da una prima interpretazione – sebbene di natura meramente letterale – delle suddette previsioni statutarie pare potersi cogliere, comunque, una differenza sostanziale rispetto al corrispondente istituto contemplato nella Costituzione; invero i co. 1 e 5 del citato art. 8 sembrano rinviare a due diverse ipotesi di controllo sugli organi direttivi della Regione siciliana: una prima ipotesi di “scioglimento” dell’Organo assembleare, per “persistente violazione” dello Statuto stesso; una seconda ipotesi di “rimozione” del Presidente della Regione, per il compimento di “atti contrari alla Costituzione”, per “reiterate e gravi violazioni di legge” o per “per ragioni di sicurezza nazionale”.

Se, almeno in parte, tale interpretazione letterale è stata superata da chi ha ritenuto che quantomeno la espressa previsione della imputazione di una minaccia per la sicurezza nazionale al Presidente della Regione dovesse ritenersi il “frutto di una palese svista” del Legislatore – atteso che “le ragioni di sicurezza nazionale fanno capo ad un contesto complessivo, tale dunque da giustificare (più che la rimozione del Presidente) lo scioglimento della Assemblea rappresentativa”¹² – forse è ancora legittimo interrogarsi sulla congruità di una *interpretazione disgiuntiva* dei menzionati co. 1 e 5, tale da giustificare l’applicazione di una diversa “sanzione” (i.e. “scioglimento” o “rimozione”) a seconda di quale organo (i.e. Assemblea o Presidente) abbia compiuto il fatto (i.e. “persistente violazione” dello Statuto o compimento di “atti contrari alla Costituzione/reiterate e gravi violazioni di legge”).

3.2 – La risposta al menzionato interrogativo involge, dunque, una riflessione sul secondo punto oggetto della presente indagine (cfr. *supra*, §2).

Pur ammettendo – alla stregua della dottrina da ultimo citata – che la previsione di cui all’art. 8 St. debba essere integrata ai sensi dell’art. 126 Cost., ci si potrebbe allora domandare se tale integrazione sia però ammissibile solo sotto il profilo oggettivo, e cioè limitatamente alla inclusione – fra quelle statutarie – delle ipotesi di scioglimento dell’Organo assembleare contemplate nella Costituzione: in tal senso il disposto del co. 1 dell’art. 126 potrebbe valere ad arricchire soltanto la previsione del corrispondente co. 1 dell’art. 8 St., aggiungendo il compimento di “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge” all’unica ipotesi di scioglimento dell’A.R.S. ivi contemplata (i.e. la “persistente violazione del presente Statuto”). La previsione di cui al successivo co. 5 – il quale già prevede i suddetti atti come possibile causa di rimozione del Presidente della Regione – manterrebbe, invece, la propria autonomia (applicativa) sotto il profilo soggettivo.

Il suddetto argomento potrebbe essere eventualmente sostenuto, in primo luogo, proprio in forza del riconoscimento della specialità della disciplina siciliana – in armonia con la menzionata previsione dell’art. 10, l. cost. 3/2001 – consistente non tanto nella impermeabilità della norma statutaria rispetto alle

¹¹ Sul punto, *ex plurimis*, cfr. CORTE COST., SENTT. 102 e 145/2008, 250/2007, 103/2003, 408/2002; per la Sicilia, in particolare, cfr. C.G.A., SEZ. GIURISD., SENT. 6/2003.

¹² Letteralmente, T. MARTINES ed A. RUGGERI, cit., p. 436-437, nota 1.

corrispondenti (ed integrative) previsioni costituzionali quanto, piuttosto, nella *disgiunzione* fra le ipotesi di scioglimento dell'Organo assembleare (i.e. i co. 1 sia dell'art. 8 St., sia dell'art. 126 Cost.) e quelle di rimozione del Presidente della Giunta (i.e. il solo co. 5 dell'art. 8 St.); una interpretazione di natura sistematica dell'art. 8 St. che parrebbe essere suffragata, in secondo luogo, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: nella disamina delle ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126 Cost., la Consulta ha ritenuto infatti manifestamente infondata una questione di legittimità basata sulla pretesa costituzionalizzazione del c.d. "principio del parlamentarismo", secondo il quale un'assemblea elettiva non potrebbe essere sciolta per eventi accidentali in permanenza del rapporto fiduciario "atteso che non soltanto *la stessa forma di governo di tipo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale*, ma lo stesso titolo V della Costituzione prevede esplicitamente la possibilità di diverse forme di governo a livello regionale, e nei sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale *non è irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative*, evidentemente ove valutati come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto [corsivi aggiunti, ndr.]"¹³.

Una lettura rigidamente formalistica della premessa giurisprudenza costituzionale potrebbe condurre ad ammettere, dunque, che sia l'eventuale rimozione del vertice dell'Esecutivo – "anche in relazione ad eventi che colpiscono la vita personale del presidente della giunta, quali la morte, l'impedimento permanente, le dimissioni volontarie non dovute ad una previa mozione di sfiducia"¹⁴ – a giustificare sempre l'ulteriore scioglimento dell'Organo legislativo, e non anche viceversa; ed invero la richiamata *interpretazione disgiuntiva* dei commi 1 e 5 dell'art. 8 St. (cfr. *supra*, §3.1) emergeva timidamente anche dai primi contributi in materia, laddove si rilevava come – rispetto modello generale approntato dalla Costituzione – la disciplina dello scioglimento fosse stata riprodotta nello Statuto regionale siciliano con "sensibili deviazioni"¹⁵.

Le predette considerazioni autorizzerebbero a sostenere che, a norma dello Statuto, la rimozione del Presidente della Regione siciliana possa essere disposta soltanto laddove questi "abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge" (cfr. art. 8, co. 5) e mediante "decreto motivato del Presidente della Repubblica": sotto tale profilo, l'ipotesi di rimozione del vertice dell'Esecutivo sarebbe collegata al compimento di atti che siano *direttamente imputabili alla personale condotta dello stesso Presidente* e non anche, invece, connesse semplice disfunzionamento dell'Organo assembleare; ed in tal senso parrebbe deporre, altresì, la previsione di una procedura parzialmente diversa che non contempla – nella ipotesi di cui al co. 5 – l'iniziativa del Commissario dello Stato, limitandosi soltanto a fare salve le

¹³ In tal senso cfr. CORTE COST., SENT. 2/2004; similmente CORTE COST., SENT. 305/2000.

¹⁴ Sempre in CORTE COST., SENT. 2/2004.

¹⁵ In questi termini, omogeneamente, M. SCUDIERO, cit., p. 8 e T. MARTINES ed A. RUGGERI, cit., p. 448.

disposizioni di cui ai co. 2 e 3 (i.e. la deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato e l'affidamento dell'ordinaria amministrazione della Regione alla Commissione straordinaria nominata dal Governo nazionale su designazione delle stesse) così restituendo al Presidente della Repubblica la sua funzione di equilibrato e neutrale garante della legalità costituzionale che – nell'ipotesi di scioglimento disposta dal co. 1 – è invece integralmente surrogata dal Parlamento nazionale: come notato in dottrina, infatti, “la decisione dissolutiva risulta affidata alla volontà della maggioranza parlamentare”¹⁶.

Nel senso della separazione fra Esecutivo e Legislativo regionale sembra puntare, peraltro, anche la l. reg. 7/2005 (cfr. “Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto e nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana”) ed in specie l'art. 8, il quale prevede che ciascun elettore dispone di due voti, pur in un'unica scheda elettorale: uno per la scelta della lista regionale – e dunque del candidato Presidente della Regione che di quella lista è il capolista – ed un altro per la scelta di una lista fra quelle concorrenti nei collegi provinciali, ai fini dell'elezione dell'Assemblea. Sebbene la soluzione ideata dal Legislatore regionale (i.e. la scheda unica ed i due voti) sia concordemente ritenuta funzionale all'obiettivo che la stessa legge persegue – e cioè far sì che il Presidente della Regione eletto abbia una maggioranza parlamentare in Aula – la libertà dell'elettore è comunque garantita dalla disposizione del co. 5 del menzionato articolo, il quale prevede la possibilità del cosiddetto “voto disgiunto”: l'elettore può anche votare una lista regionale ed una lista provinciale non collegate fra loro, ed in questo caso entrambi i voti s'intendono validamente espressi.

Tale orientamento postula, ovviamente, una lettura della forma di governo regionale – così come delineata dagli artt. 121-123 Cost. e nei relativi Statuti regionali – nell'ambito della quale la ben nota clausola *simul stabunt simul cadent* sia preordinata a garantire l'effettivo esercizio della funzione di indirizzo politico da parte del vertice dell'Esecutivo regionale eletto a suffragio universale e diretto – mettendolo al riparo da ipotesi di sfiducia c.d. “al buio” – piuttosto che ad assicurare, nel corso di tutta la legislatura, l'identità politica fra la maggioranza parlamentare e quella di governo.

Ed in tal senso pare possibile interpretare, ad esempio, le previsioni di cui alla l. 165/2004 (cfr. “Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione”) al cui art. 4 è stabilito che “le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: [...] individuazione di un sistema elettorale che agevoli *la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale* e assicuri la rappresentanza delle minoranze [corsivo aggiunto, ndr.]” nonché la già menzionata giurisprudenza costituzionale, nella quale ha trovato pacificamente ingresso – giusta la coagulazione delle previsioni di cui alle l. cost. nn. 1/1999, 2 e 3/2001 – l'abbandono del c.d. “principio del parlamentarismo” e delle correlative dinamiche politico-istituzionali, perlomeno a livello regionale, ammettendo invece che alla direzione politica dell'organo monocratico attenesse anche il superamento della

¹⁶ Ancora una volta M. SCUDIERO, cit., p. 8, citando T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, cit.

tradizionale “prevalenza del Parlamento” nella definizione del punto di equilibrio fra Esecutivo e Legislativo¹⁷.

Nell’istituto tratteggiato dall’art. 8 St. potrebbe leggersi, dunque, l’intenzione di salvaguardare l’indicazione elettorale – che si risolve sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente – al fine di tutelare la “volontà largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni”¹⁸.

4 – L’accoglimento dell’orientamento sopra menzionato pare incontrare, tuttavia, alcune obiezioni (apparentemente) insuperabili: in mancanza di una prassi cui riferire (con ragionevole certezza) l’applicazione delle modalità procedurali susseguenti allo scioglimento dell’Organo assembleare, la disciplina statutaria – così come integrata da quella costituzionale – parrebbe non consentire, infatti, una opzione diversa rispetto al contestuale scioglimento-rimozione di Legislativo ed Esecutivo regionale.

In primo luogo, i co. 1 e 2 dell’art. 1, l. reg. 7/2005 (come modificativi della l. reg. 29/1951) prevedono la contestualità dell’elezione del Presidente della Regione e dell’Assemblea regionale: “il Presidente della Regione siciliana è eletto a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, *contestualmente all’elezione dell’Assemblea regionale siciliana*. La votazione per l’elezione del Presidente della Regione e dell’Assemblea regionale avviene su un’unica scheda [corsivi aggiunti, ndr.]”.

In secondo luogo, il già menzionato art. 4 della l. 165/2004 individua – tra i principi generali di attuazione dell’art. 122 Cost. – proprio la “contestualità dell’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto”.

¹⁷ Per un approfondimento sulla materia, si rinvia a A. DI GIOVINE e F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale dei Consigli regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/1996, p. 11 e ss. Sul punto si richiama altresì il co. 2 dell’art. 1, l. cost. 2/2001, che indica le ipotesi (tassative) di rinnovo *ab intra* della Assemblea: “se l’Assemblea regionale *approva a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente* della Regione, presentata da almeno un quinto dei consiglieri e messa in discussione non prima di tre giorni dalla sua presentazione, entro tre mesi si procede a nuove elezioni dell’Assemblea e del Presidente della Regione. Si procede parimenti a nuove elezioni dell’Assemblea e del Presidente della Regione in caso di *dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente* [corsivi aggiunti, ndr.]”; proprio con riferimento a tale previsione normativa non sorprende, allora, come in dottrina si sia fatto generalmente riferimento alla “smisurata capacità di influenza e condizionamento di cui il Presidente della Giunta dispone nei suoi rapporti con il Consiglio”, attraverso un meccanismo proprio “adatto a scongiurare efficacemente i *ribaltoni congegnati dalle forze politiche contro il Presidente*”: cfr. C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 2490 e ss. (il corsivo è aggiunto). In proposito si rammenta infine quanto previsto dal co. 1 dell’art. 8, l. 43/1995 (cfr. “Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario”): “se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio”.

¹⁸ Letteralmente CORTE COST., SENT. 2/2004.

A ciò si aggiunga come, ai sensi dell'art. 42 *bis* St., “nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto, restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto e all'articolo 10” le quali prevedono, rispettivamente, che “il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto *contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale*. Il Presidente della Regione nomina e revoca gli Assessori, tra cui un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento [...] La carica di Presidente della Regione può essere ricoperta per non più di due mandati consecutivi” e 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*. 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* [tutti i corsivi sono aggiunti, ndr.]”.

Dal coacervo delle premesse disposizioni pare difficile non desumere l'obbligo – costituzionalmente e statutariamente sanzionato – di procedere alla contestuale elezione dei due organi secondo una rigida interpretazione ed applicazione della già richiamata clausola *simul stabunt simul cadent*; e ciò quand'anche tale elezione sia stata cagionata dalla applicazione – di natura, per così dire, *sanzionatoria* ed *autoritativa* – delle previsioni (integrate) degli artt. 126 Cost. ed 8 St.

Si può dunque inferire che – una volta che sia stata sciolta l'Assemblea giusta deliberazione delle Camere, nel rispetto della norma di cui al co. 1 dell'art. 8 St. – o con decreto del Presidente della Repubblica è contestualmente rimosso anche il Presidente della Regione ed insediata la Commissione straordinaria di nomina governativa per l'esercizio delle funzioni di ordinaria amministrazione (ivi, co. 3 e 5) oppure che – ma è un'ipotesi assiologicamente alquanto fragile – il Capo dell'Esecutivo regionale resta in carica anche dopo lo scioglimento della Assemblea, concorrendo alla gestione *ad interim* del governo regionale con la citata Commissione fino alla scadenza del termine trimestrale (ivi, co. 4) entro il quale la Commissione stessa dovrà provvedere ad indire le nuove elezioni¹⁹.

In ultima analisi, è proprio la procedura descritta dall'art. 8 St. che – in combinato disposto con le previsioni di cui agli artt. 9, 10 e 42 *bis* – pare suggerire una interpretazione rigidamente formalistica del c.d. “principio della contestualità” (liberamente traducibile nella clausola *simul stabunt simul cadent*) ritenuto indissolubilmente connesso alla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione (ed in tal senso assistito da una omogenea previsione costituzionale: cfr. art. 122, co. 5) e preordinato a garantire la contemporanea elezione sia dell'Esecutivo, sia del Legislativo regionale; e ciò senza che si possa tener conto delle – pur rilevanti ed accattivanti – considerazioni di principio in tema di forma di governo regionale e della sua evoluzione in senso (blandamente) “presidenziale”.

¹⁹ In tal caso, naturalmente, sia della Assemblea regionale sia del Presidente della Giunta.

5 – Ben lungi dall'involgere alcuna considerazione di merito in ordine alle questioni che stanno riguardando l'attuale governo della Regione siciliana, gli argomenti fin qui esposti consentono però di trarre alcune brevissime conclusioni a proposito della natura di un istituto che – giammai applicato, per quanto consta, nella storia repubblicana – attualmente pende sulle sorti delle istituzioni rappresentative siciliane²⁰.

La dottrina è sostanzialmente concorde – e ciò fin dai primi contributi in materia – nell'accogliere l'idea della *eccezionalità* dell'istituto in esame e nell'inquadrare tale eccezionalità, peraltro, nell'ambito dei rapporti fra indirizzo politico statale ed indirizzo politico regionale²¹.

Nella più risalente letteratura, però, è possibile identificare due distinti indirizzi ermeneutici: da un lato chi sosteneva che lo scioglimento dovesse essere qualificato alla stregua di un atto politico, e dunque oggetto di un potere (statale) di accertamento “che non tollera limiti derivanti da una lettura troppo restrittiva dei presupposti derivanti dall'art. 126 Cost., né modalità d'esercizio [...] che conducano ad un preliminare accertamento obiettivo idoneo a predeterminarne la manifestazione”; dall'altro lato invece chi individuava nello scioglimento lo strumento per ripristinare “l'efficace corrispondenza tra Consiglio regionale e base comunitaria”²². Ed è proprio tale secondo orientamento – nell'ambito del quale l'autonomia regionale si erge a “valore dominante” (cfr. *supra*, §2) – che appare invero maggiormente coerente con l'attuale configurazione (dinamica) dei rapporti fra lo Stato e le Regioni.

La più recente interpretazione dell'art. 126 Cost. tende ad escludere, infatti, che l'istituto dello scioglimento possa essere compreso entro la categoria dei “controlli sugli organi”, e ciò sia in virtù del “progressivo dissolvimento dei controlli statali sugli atti legislativi e amministrativi della Regione” – il che renderebbe “paradossale che questa competenza continui a sopravvivere e a rafforzarsi esclusivamente nei confronti dell'azione politica svolta dagli organi di governo regionale” – sia “in ragione della tendenziale pari ordinazione fra i livelli di governo introdotta con la revisione dell'art. 114 Cost.”; ed in effetti il quadro costituzionale dell'ordinamento territoriale della Repubblica – come delineato a seguito della riforma del Titolo V – non pare ammettere (più) alcuna forma di “verificazione” (gerarchica) dell'attività degli organi di governo regionale, da parte di quelli statali²³.

Se tale è la natura dell'istituto *de quo* – peraltro confermata, pare, anche dall'attribuzione agli Statuti regionali della competenza normativa in materia, giusta l'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto²⁴ – è evidente che anche i presupposti per la sua concreta applicazione debbano essere interpretati nella medesima ottica funzionale nonché – si ritiene – nell'ambito di una più ampia valutazione della peculiare forma di governo regionale.

²⁰ Si precisa che la redazione del presente contributo è stata chiusa in data 22 aprile 2010.

²¹ Cfr. per tutti M. SCUDIERO, cit., p. 1.

²² Il primo dei suddetti orientamenti fa capo a E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1966; il secondo invece a J. BUCCISANO, cit. (entrambi richiamati da M. SCUDIERO, cit., p. 2).

²³ Tale orientamento è ben espresso da C. DE FIORES, cit., p. 2493.

²⁴ Per tutte cfr. CORTE COST., SENT. 196/2003.

Senza entrare nel merito di tale ultima questione – il che richiederebbe un approfondimento ben oltre i gli stretti confini del presente contributo – pare opportuno evidenziare quanto espresso sul tema dalla Corte costituzionale, la quale ha identificato gli elementi caratterizzanti la forma di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale – così come indicati nella l. cost. 1/1999 – nella previsione di “una futura *normale* forma di governo espressa con le parole *Presidente eletto a suffragio universale e diretto* e caratterizzata dall’attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della Regione” nonché di una “elezione del candidato che [...] consegua il maggior numero di voti a livello regionale” e con il riconoscimento all’eletto “degli identici poteri previsti dagli artt. 122, quinto comma, e 126, terzo comma, della Costituzione”²⁵. Tutti elementi che – si sostiene – sono comunque finalizzati a realizzare una radicale semplificazione del sistema politico regionale ed a consentire la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Regione²⁶.

La posizione di indiscutibile centralità politica assunta – a livello regionale – dal vertice monocratico dell’Esecutivo contribuisce allora a rendere ancora più equivoca la formulazione dell’art. 8 St., rispetto alla applicazione dell’istituto dello “scioglimento eteronomo” dell’Organo assembleare: disgiungere l’ipotesi della rimozione del Presidente – conferendogli natura autonoma, sulla base di altrettanto autonomi presupposti – sembra confermare la predetta centralità (democratica) attribuendo, infatti, soltanto ad atti dallo stesso personalmente compiuti l’eventuale applicazione della sanzione della rimozione e svincolando, in tal senso, il c.d. “governatore” da qualunque ipotesi di *diktat* della maggioranza parlamentare. Una interpretazione alquanto distorta, per vero, del principio di rappresentanza democratica e che può essere ricomposta – come evidenziato *supra*, §4 – proprio mediante il ricorso alla clausola *simul stabunt simul cadent*.

Il che però né cancella le perplessità sulla impropria formulazione della norma statutaria – una delle tante che trarrebbe giovamento da una compiuta revisione dello Statuto, finalmente in armonia con la complessa sovrastruttura istituzionale che connota ormai l’ordinamento territoriale repubblicano – né conduce ad una conclusione diversa da quella del contestuale scioglimento-rimozione degli Organi rappresentativi della Regione; qualora l’A.R.S. dovesse infine davvero incorrere nello scioglimento ex art. 8 St. (e 126 Cost.) il destino del Presidente della Regione sembrerebbe infatti (dantescamente) segnato: “poi finalmente venne anche il mio turno”²⁷.

* Professore associato di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

²⁵ Cfr. CORTE COST., SENT. 2/2004, n. 4 del *considerato in diritto* (i corsivi sono aggiunti).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. DANTE ALIGHIERI, *La divina commedia, Inferno*, c. XXII. Il riferimento è al ben noto passo della in cui il Poeta incontra il conte Ugolino, nella sua più accreditata interpretazione: i.e. “poscia, più che ‘l dolor, poté ‘l digiuno”.