

## **Perché sospendere il Presidente Cuffaro sarebbe stato un atto dovuto \***

di Stefano Ceccanti \*\*

1. Le dimissioni del Presidente della Giunta regionale siciliana Salvatore Cuffaro del 26 gennaio scorso hanno allontanato la polemica sulla sua possibile sospensione da parte del Presidente del Consiglio, che in via informale era stata già preannunciata, e che è stata presumibilmente la causa delle dimissioni. Anche se la sospensione non è stata attuata resta però importante ricostruire la vicenda che portava a ritenerla un atto dovuto, anche per la possibilità che casi analoghi si possano ripetere in futuro.

2. Il Presidente della Regione Salvatore Cuffaro è stato condannato il 18 gennaio per il reato di favoreggiamento personale di cui all'articolo 378 del codice penale (capo O dell'accusa) per avere aiutato "a eludere le investigazioni dell'Autorità giudiziaria o a sottrarsi alle ricerche di questa" persone (Guttadauro e Aragona: v. capi P e Q) già riconosciute colpevoli del delitto di associazione di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 416-bis c.p. all'uopo richiamato dal secondo comma del medesimo articolo 378 c.p., oppure per lo stesso motivo condannati in tale occasione (Aiello, ex capo A).

3. L'articolo 58 del Testo unico degli Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) si occupa delle cause ostative alle candidature nelle "elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali". Ciò spiega il motivo per cui il successivo articolo 274.1 lettera p) esclude dall'abrogazione per i consiglieri regionali le norme contenute nell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Esso, nel comma 4-bis prescrive che sia sospeso di diritto dalla carica il consigliere regionale che abbia "riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati al comma 1, lettera a)" del medesimo articolo, quale "il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione" ai reati in precedenza elencati, tra cui "il delitto previsto dall'art. 416-bis del codice penale".

4. Nonostante ai sensi degli articoli 116 Cost. e 3.1 Statuto la Sicilia abbia potestà legislativa esclusiva in materia elettorale (cfr. Corte cost., sentenze nn. 104/57, 20/85, 372/96, 306/03), inclusa la disciplina dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità, è pacifica l'applicabilità delle disposizioni previste dalla legge n. 55/1990 sulla sospensione di diritto dalla carica nei confronti dei deputati dell'Assemblea regionale per i quali sussistono le condizioni previste dal comma 4-bis, della legge citata, con conseguente ricorso a deputati supplenti per mantenere integra la composizione dell'Assemblea regionale siciliana.

Il comma 4 ter del medesimo articolo, nel disciplinare il procedimento che porta il Presidente del Consiglio ad adottare il provvedimento che accerta la sospensione del consigliere regionale, prevede espressamente che "per la regione siciliana (...) le competenze del commissario del Governo sono esercitate (...) dal commissario dello Stato...".

La legge n. 55 del 19 marzo 1990, nonché l'equiparazione di Presidente e deputato regionale, è richiamata esplicitamente dalla legge della Regione Sicilia n. 7 del 3 giugno 2005 art. 4 comma 1-quater (requisiti per la candidatura alla carica di Presidente della Regione) laddove si prevede che "Possono candidarsi alla carica di Presidente della Regione gli elettori che hanno requisiti per essere eletti alla carica di deputato regionale. L'atto di accettazione della candidatura deve contenere la dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste al comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 e successive modificazioni e integrazioni".

Di conseguenza, nella prassi l'Assemblea regionale ha sempre preso atto dei decreti con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato, ai sensi e per gli effetti dell'articolo

15, commi 4 bis e ter, della legge n. 55 del 1990 e successive modificazioni, la sospensione di diritto dalla carica di deputato della Regione siciliana (v. decreto 30 marzo 2004 riguardante il deputato Antonio Borzacchelli di cui l'Assemblea ha preso atto nella seduta del 6 aprile 2004; decreto 22 giugno 2004 riguardante il deputato Vincenzo Lo Giudice, di cui l'Assemblea ha preso atto nella seduta del 29 giugno 2004; decreto 4 agosto 2006 riguardante il deputato Giovanni Mercadante di cui l'Assemblea ha preso atto nella seduta del 12 settembre 2006). Infine la questione dell'applicabilità dell'art. 15 legge n. 55/1990 fu risolta in senso positivo dalla prima Commissione legislativa "affari istituzionali" dell'Ars durante l'esame del disegno di legge di riforma elettorale [poi legge regionale 7/2005].

La consolidata giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 407/1992) conferma la costituzionalità dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 e la sua prevalenza sulla disciplina regionale, anche quando esclusiva come nel caso della Regione Sicilia. La Corte è *tranchant* nel dichiarare che "l'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza (che ha imposto tutto un complesso di misure - in vari settori dell'ordinamento - nel cui ambito va inserita anche la legge in esame), emergenza che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica. Da ciò consegue, in conclusione, che devono ritenersi sussistenti, nella specie, quei requisiti che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., fra le altre, sentt. nn. 243 del 1987, 459 del 1989, 36 del 1992), legittimano l'intervento legislativo dello Stato anche quando questo venga ad incidere su materie in linea di principio di competenza regionale o provinciale" (punto 4.1 del considerato in diritto).

Per la Corte, quindi, le disposizioni in materia di incandidabilità assurgono a disposizioni di principio tanto per le regioni a statuto ordinario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2.1 legge 2 luglio 2004, n. 165 in attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, quanto per quelle speciali, tra cui la Sicilia ex art. 3 Statuto.

Pertanto l'ordine del giorno votato dalla maggioranza di centro-destra dell'Assemblea regionale siciliana il 24 gennaio che parla di impossibilità di applicare "norme legislative nazionali in contrasto con lo statuto regionale" e di inaccettabilità di conseguenti "violazioni statutarie e costituzionali" in nome della propria sfera di autonomia avrebbe palesemente violato la giurisprudenza costituzionale.

5. La norma transitoria inserita nello Statuto della Regione Sicilia dalla legge costituzionale 31 gennaio 2002, n. 1 che regola la forma di governo sino all'entrata in vigore della legge statutaria precisa che il "Presidente della Regione fa parte dell'assemblea regionale", norma del resto riprodotta nella successiva legge 3 giugno 2005, n. 7 ("Norme per l'elezione del Presidente della Regione Sicilia a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali.") all'articolo 1, comma 4, che "Il Presidente della Regione fa parte dell'assemblea regionale."

6. Tale disposizione è prevista in tutte le normative delle Regioni a Statuto ordinario e speciale sia ove si è optato per l'elezione diretta (la grande maggioranza dei casi) sia, ovviamente, ove l'elezione sia rimasta consiliare. Tale scelta non è casuale in quanto il legislatore sin dalla legge costituzionale 22 dicembre 1999, n. 1, per le ordinarie e poi con la già citata legge costituzionale 31 gennaio 2002, n. 1, ha inteso offrire all'autonomia statutaria la scelta tra una gamma di forme di governo e di sistema elettorale basate in ogni caso sul rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo, a prescindere dall'elezione diretta o meno. In altri termini è stata esclusa la forma presidenziale e si è lasciata la

scelta tra una forma parlamentare tradizionale e una cosiddetta 'neo-parlamentare' che suppone che il vertice dell'esecutivo, pur eletto direttamente dai cittadini, si ponga a capo di una precisa maggioranza parlamentare di cui fa parte integrante. Per questo il 'far parte' dell'assemblea regionale indica a tutti gli effetti la ricomprensione nella carica di consigliere regionale. Il prof. Augusto Barbera, che presiedette la commissione preparatoria del Testo Unico sugli enti Locali, ha in più occasioni sostenuto che questa era la precisa intenzione del legislatore nel varare la norma che salvava dall'abrogazione per i consiglieri regionali l'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, dando cioè per scontato che il Presidente sarebbe stato ovunque consigliere. Del resto tutte le leggi elettorali delle Regioni ordinarie e speciali associate all'elezione diretta che ne sono conseguite inseriscono l'elezione del Presidente come momento che contribuisce a determinare la composizione del Consiglio.

Il già citato ordine del giorno votato dalla maggioranza dell'ARS propone una motivazione ingegnosa per cercare di sfuggire all'applicazione della legge: "mentre prima di tale riforma la qualità di deputato regionale era condizione necessaria per diventare Presidente della Regione, ora, di contro, si è eletti a Presidente della Regione e in tale qualità si partecipa ai lavori dell'Assemblea Regionale". Ciò che però non si può negare, anche dopo aver accolto tale ricostruzione, è che il Presidente sia anche deputato regionale e che pertanto la sospensione dal secondo incarico si trascini anche quella dal primo. Ai fini dell'applicazione della legge poco conta che si diventi prima Presidente e poi deputato regionale, quando la conseguenza è comunque resa necessaria dalla normativa vigente sulla forma di governo. Ciò che conta è l'indissolubilità del legame tra le due cariche.

7. Per di più la ratio della legge del 1990 è ben chiarita nella già citata sentenza n. 407/1992, nel medesimo punto 4.1 del considerato in diritto, ove si chiarisce che consiste nel "costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali; le finalità che si sono intese perseguire sono la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche." Sarebbe paradossale ritenere messe in pericolo tali finalità da un semplice consigliere e non anche da un Presidente della Regione, eletto direttamente o meno. Non ha pertanto alcun rilievo il fatto che l'articolo 274 del Testo Unico sugli Enti Locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), comma 1 lettera p) non citi espressamente i Presidenti delle Giunte distinguendoli dai consiglieri.

8. In ogni caso, se anche fosse stato legittimo esercitare da parte delle Regioni ordinarie o speciali l'autonomia nel senso di prevedere la figura di un Presidente non facente parte dell'Assemblea, una volta che tale scelta non sia stata operata va senz'altro applicata la normativa vigente.

9. Per queste ragioni l'avvio del procedimento da parte della magistratura di Palermo è apparso pienamente motivato e così pure per il Governo lo sarebbe stato il seguito da dare, come mero atto dovuto di fronte a tale richiesta, in termini di sospensione del Presidente Cuffaro. Giova anche qui citare le parole del punto 3.1 del considerato in diritto della più volte richiamata sentenza n. 407/1992, secondo le quali la sospensione " ancorché adottata con procedure complesse, non può avere altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale". Non a caso in questi casi secondo il citato art. 15.4 ter il Presidente del Consiglio "adotta il provvedimento che accerta la sospensione".

10 Per ciò che concerne i riflessi di tale decisione si sarebbe applicato senza problemi l'art. 9 dello Statuto regionale siciliano, ai sensi del quale "Il Presidente della Regione nomina e revoca gli Assessori, tra cui un Vicepresidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento." Trattandosi di impedimento non permanente ciò non avrebbe provocato lo scioglimento anticipato dell'Assemblea. La sospensione ex art. 15.4 bis legge n. 55/1990 non sarebbe rientrata infatti nell'ipotesi di "rimozione" (dovendosi ovviamente escludere le altre: dimissioni, impedimento permanente o morte) poiché, secondo l'articolo 8 Statuto, essa sarebbe disposta dal Presidente della Repubblica nei confronti del Presidente della Regione "che abbia compiuto atti contrari a Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge" o "per ragioni di sicurezza nazionale".

11. Vale la pena infine evidenziare che l'ipotesi di sospensione prospettata costituisce una nuova causa di ineleggibilità e non di controllo sul Presidente della Regione, come tale lesiva della competenza esclusiva in materia riservata allo Statuto siciliano, "sia per le caratteristiche di automaticità sopra evidenziate, sia per la sua natura di provvedimento cautelare disposto a carico di singole persone, che non comporta alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'organo (cfr. Corte cost. sentenza n. 407/1992, punto 3.1 considerato in diritto).

12. Infine va segnalato l'oggettiva lacuna per la quale quella causa di ineleggibilità ed altre analoghe previste dalla citata legge del 1990 valgono solo per gli enti locali e per le Regioni e non anche per il Parlamento nazionale.

\* Il seguente testo è stato scritto prima che il Governo, in data 30 gennaio, decidesse di sospendere comunque il Presidente Cuffaro, nonostante le sue dimissioni. Il Governo ha ritenuto ciò un atto dovuto; l'unico effetto pratico è che l'ordinaria amministrazione gli è preclusa a favore del Vice-Presidente

\*\* Professore straordinario di Diritto Pubblico Comparato nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "la Sapienza"