

La controversa questione della sospensione dalla carica del Presidente della Regione siciliana

di Elisa Cavasino* – Giovanni Scala**

Il 18 gennaio 2008 la III sezione penale del Tribunale di Palermo, ha condannato il Presidente della Regione siciliana alla pena di anni 5 di reclusione e ha comminato la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Fra i reati ascrittigli vi era il favoreggiamento personale a soggetti che avevano commesso il delitto di cui all'art. 416 *bis* c.p. (art. 378, c. 1 e 2, c.p.), reato che comporta l'applicazione della disciplina sulla sospensione di diritto dalle cariche di governo di cui all'art. 15, c. 4 *bis*, l. n. 55 del 1990. La Procura della Repubblica di Palermo ha quindi comunicato al Commissario dello Stato il dispositivo della sentenza, affinché ne curasse la trasmissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, sentiti il Ministro per gli Affari regionali ed il Ministro dell'Interno, ha provveduto ad adottare il provvedimento che accerta la sospensione, prendendo «meramente» atto della situazione determinatasi (C. cost. n. 407 del 1992).

Il 26 gennaio il Presidente della Regione ha presentato all'Assemblea regionale le proprie dimissioni, determinando così lo scioglimento anticipato della stessa (ARS, seduta del 26 gennaio 2008, n. 121, resoconto stenografico, pag. 3). Anche a seguito di tale evento permane comunque l'esigenza di disporre la sospensione del Presidente in quanto egli mantiene il potere di adottare atti di ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo Presidente (C. cost. n. 12 del 2006, par. 6 *in diritto*).

In relazione a tale scenario si sono posti due problemi: quello relativo alla ricostruzione della disciplina vigente in tema d'incandidabilità, sospensione e decadenza a seguito di condanna anche non definitiva; quello della sua applicabilità ai presidenti delle Regioni.

Com'è noto lo Statuto della Regione siciliana non prevede alcuna disposizione espressa sulla sospensione dalle cariche di governo della Regione (l'art. 8, c. 5, dello Statuto siciliano prevede la rimozione del Presidente per atti contrari alla Costituzione, per gravi e reiterate violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale). Il silenzio dello Statuto non può però avere l'effetto di limitare l'applicazione di una disciplina statale posta a tutela dell'ordine pubblico (C. cost. n. 183 del 1981, par. 2 *in diritto*) e, d'altra parte, «è fuori luogo invocare le norme statutarie in tema di controllo sugli organi, in quanto l'impugnato istituto della sospensione dalla carica non può farsi rientrare in tale categoria giuridica» (C. cost. n. 407 del 1992, par. 3.1 *in diritto*) in quanto questo provvedimento cautelare presenta caratteri di automaticità e non comporta alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'organo.

Si deve però rilevare che la disciplina sull'incandidabilità, la sospensione e la decadenza posta dalla legge n. 55 del 1990 sia stata parzialmente abrogata dall'art. 274 d. lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali). Questa disposizione va letta tenendo presente quanto previsto dagli articoli 58 e 59 dello stesso Testo unico.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo

Le tre disposizioni mirano al raggiungimento di un unico obiettivo. Gli articoli 58 e 59 “codificano” la disciplina dell’incandidabilità per l’accesso alle cariche pubbliche negli enti locali, mentre l’art. 274 dispone la conseguente abrogazione della disciplina previgente. Tuttavia, le modalità con le quali sono state formulate le clausole di abrogazione hanno posto alcuni problemi interpretativi.

L’art. 274, c. 1, lettera *p*), dispone l’abrogazione dell’art. 15 l. n. 55 del 1990 eccetto che per alcune categorie di soggetti, fra cui «i consiglieri regionali». Il medesimo comma, alle lettere *v*) ed *ff*), abroga le modifiche apportate al suddetto articolo dalla legge n. 16 del 1992 e dalla legge n. 30 del 1994. Infine, la lettera *rr*) dello stesso abroga la legge n. 475 del 1999: «salve le disposizioni ivi previste per gli amministratori regionali».

Dunque, la citata lettera *p*) fa salva la disciplina vigente per i Consiglieri regionali ma non anche per le altre cariche di governo regionali (Presidente della Regione ed Assessori). La lettera *rr*), invece, fa salvi gli effetti abrogativi della legge n. 475 del 1999 per *tutti* gli *amministratori regionali* (fra i quali vanno inclusi sia i Consiglieri regionali, sia il Presidente della Regione, sia gli Assessori).

La formulazione delle lettere *p*) ed *rr*) appare contrastante, da un lato, quanto all’ambito di applicazione soggettiva – determinato dal riferimento rispettivamente ai «consiglieri» e agli «amministratori» regionali – e, dall’altro, quanto all’ambito di applicazione oggettiva – determinato dal richiamo in un caso alla legge n. 55 del 1990 (lettera *p*) e nell’altro caso all’ultima legge di modifica dell’art. 15, la legge n. 475 del 1999 (lettera *rr*).

Per quanto attiene al secondo profilo sembra possibile ritenere che entrambe le disposizioni facciano riferimento al medesimo testo normativo, ossia all’art. 15 l. n. 55 del 1990 vigente all’entrata in vigore del Testo unico. In tal senso, peraltro, si è già espressa la Corte di Cassazione, la quale nella sentenza n. 16889 del 2006, affrontando un problema analogo a quello posto dal rapporto fra la lettera *p*) e le lettere *v*) ed *ff*), ha affermato che il legislatore delegato nel mantenere in vigore la disciplina di cui alla legge n. 154 del 1981 per i soli Consiglieri regionali «evidentemente» ha fatto salva la normativa «nella sua interezza e non monca» di quelle parti introdotte da leggi successive, ma abrogate da altre disposizioni dello stesso art. 274 (Cassazione civile, sez. I, 24 luglio 2006, n. 16889).

In altra pronuncia il Supremo Collegio si è confrontato con il tema dell’interpretazione della lettera *rr*), concludendo che: «L’art. 274 del d. lgs. 267/2000, nell’abrogare la legge 13 dicembre 1999, n. 475, ha fatto espressamente salve le disposizioni ivi previste per gli amministratori regionali (lett. *rr*): espressione comprensiva anche dei consiglieri regionali. Infatti, dalla puntuale indicazione delle norme espressamente abrogate dal citato art. 274, risulta chiaramente che il legislatore, nel separare la normativa istituzionale sugli enti locali da quella sulle regioni a statuto ordinario, ha inteso riunire e coordinare le norme sulla sospensione, sulla decadenza, sulla incompatibilità e sulla ineleggibilità dei consiglieri comunali e provinciali, inserendole nel nuovo testo unico e abrogando le disposizioni nelle quali essa erano contenute; ha lasciato, tuttavia, ferme quelle sulla sospensione, sulla decadenza, sull’incompatibilità e sulla

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell’Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell’Università degli studi di Palermo

ineleggibilità dei consiglieri regionali» (Cassazione civile, sez. I, 12 novembre 2003, n. 17020).

Resta pertanto da sciogliere la sola questione del diverso ambito soggettivo di applicazione determinato dal contrasto fra la dizione di cui alla lettera *p*) che si riferisce ai soli «consiglieri regionali» e la lettera *rr*) che invece riguarda gli «amministratori regionali». A tal proposito si può rilevare che in ragione del principio di stretta interpretazione delle cause ostative all'accesso alle cariche elettive si potrebbero ritenere cessati gli effetti della disciplina sull'incandidabilità, la sospensione e la decadenza di cui all'art. 15 l. n. 55 del 1990 per gli assessori e i presidenti delle Regioni. D'altro canto, però, va rilevato che la disciplina contenuta nel testo unico dovrebbe riferirsi ai soli enti locali. Com'è noto, il d.lgs. n. 267 del 2000 è stato emanato in attuazione dell'art. 31 l. n. 265 del 1999, che conferiva al Governo la delega a redigere un testo unico non meramente compilativo (Corte cost. n. 220 del 2003, par. 8 *in diritto*) in materia di «ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative». Infatti gli articoli 1 e 2 d. lgs. n. 267 del 2000, nel definire l'ambito di applicazione del testo unico, si riferiscono all'ordinamento degli enti locali.

Di conseguenza, la disciplina relativa all'incandidabilità codificata agli articoli 58 e 59 del testo unico si riferisce ai soli «amministratori locali».

L'art. 274 d. lgs. 267 del 2000 è, infine, una disposizione «di riordino» della normativa vigente, la cui *ratio* è quella di espungere dall'ordinamento la disciplina riproduttiva di norme codificate nel testo unico o con esso contrastanti (A. Mussa, *sub Art. 274*, in R. Cavallo Perin – A. Romano (dir. da), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 1045).

Nel caso specifico della disciplina sull'incandidabilità, la sospensione e la decadenza previste per gli amministratori regionali, il significato delle lettere *p*) ed *rr*) dovrebbe essere costruito tenendo presente il vincolo posto al legislatore delegato dall'art. 76 Cost. e dall'art. 31 l. n. 265 del 1999 e, dunque, andrebbe interpretato nel senso di escludere dall'intervento di riordino e coordinamento normativo la disciplina applicabile alle cariche pubbliche regionali.

Questa soluzione interpretativa seppure sia stata già utilizzata dalla prima sezione civile della Corte di Cassazione nella sentenza 12 novembre 2003, n. 17020 (punto 3 *in diritto*) presenta però l'inconveniente di avvicinarsi più ad una *disapplicazione* di una normativa illegittima per violazione indiretta dell'art. 76 Cost. che ad una *interpretazione conforme* a Costituzione.

Sulla base del combinato disposto delle lettere *p*) ed *rr*) dell'art. 274 c. 1 del Testo unico si può dunque affermare la sicura applicabilità ai Consiglieri regionali della disciplina sull'incandidabilità, la sospensione e la decadenza dalla carica prevista dalla legge n. 55 del 1990, soluzione peraltro confermata dalle prassi più recenti in tema di sospensione di consiglieri regionali. Di contro, come si è mostrato, non si può stabilire con altrettanta certezza la sopravvivenza di tale disciplina in relazione ai componenti degli organi esecutivi delle regioni.

Tale incertezza è viepiù acuita dall'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti delle Regioni e dall'attribuzione alle regioni stesse della facoltà di determinare i caratteri della loro forma di governo operata dalla l.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo

cost. n. 1 del 1999 per le regioni ordinarie e dalla l. cost. n. 2 del 2001 per quelle ad autonomia differenziata. Ne risulta quindi che la disciplina nazionale si intersechi necessariamente con quella *statutaria* regionale al fine di determinare le condizioni ostative per l'accesso alle cariche elettive.

Il punto di osservazione va quindi spostato anche all'interno dell'ordinamento regionale.

Lo Statuto regionale demanda alla legge statutaria la definizione della forma di governo regionale consentendo di scegliere fra un assetto di tipo parlamentare ed uno di tipo neoparlamentare, fermo restando l'unico vincolo del *simul stabunt aut simul cadent* nel caso si opti per l'elezione diretta del Presidente della Regione (Artt. 9, 10, 41 *bis* St. sic.). Nell'esercitare tale autonomia il legislatore regionale ha quindi confermato la scelta già operata dalla l. cost. n. 2 del 2001 (articolo 1, comma 3) a favore di una forma di governo neoparlamentare (l. reg. n. 7 del 2005).

La *ratio* di questa scelta risiede nella stessa adozione della struttura della forma di governo neoparlamentare, nella quale l'elezione contestuale del Presidente e dell'Assemblea oltre a determinare una pari legittimazione dei due organi al fine di evitare la possibilità di una contrapposizione fra gli stessi, consente di assicurare il collegamento tra l'esecutivo ed una determinata maggioranza e di accentuare il confronto programmatico nel momento elettorale (G. Pitruzzella, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le virtù del premierato*, in T. E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, 101, spec. 108 ss.).

Alcuni aspetti della forma di governo neoparlamentare definiti dalla legge statutaria consentono di ritenere che nell'ordinamento regionale siciliano si viene pertanto a determinare un'inscindibile unione personale fra le cariche di Presidente della Regione e di deputato regionale per cui il Presidente della Regione non può non essere deputato regionale. Ciò significa che la permanenza in carica come deputato è condizione necessaria per la permanenza in carica in quanto Presidente e viceversa. A questo proposito va rilevato che, nell'ottica di utilizzare gli strumenti di analisi della forma di governo regionale non soltanto in una prospettiva prettamente descrittiva ma volta «a «riempire» le formule adottate dai *framers*» di valenza prescrittiva (L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 634), si è ritenuto di dover evidenziare che alcune previsioni contenute nella disciplina dei titoli di ammissione; dell'elezione del Presidente e dell'Assemblea; della formazione degli organi rendono manifesta «l'esistenza di un *continuum* tra (Presidente della) Giunta e maggioranza consiliare, caratterizzato da un profilo genetico e da uno funzionale» (M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 374).

In particolare, l'articolo 1 della legge statutaria, nel sostituire l'art. 1 della legge n. 29 del 1951, stabilisce che il Presidente della Regione debba fare parte dell'Assemblea regionale. Coerentemente l'art. 1 *bis*, comma 10, l. reg. n. 29 del 1951, come introdotto dall'art. 2 della legge statutaria, prevede che il capolista della lista regionale che abbia conseguito il maggior numero di voti validi sia proclamato eletto alle cariche di Presidente della Regione e di deputato regionale.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo

L'art. 1 *bis* al comma 11 prevede poi che venga «proclamato eletto deputato regionale il capolista della lista regionale che ottiene una cifra di voti validi immediatamente inferiore a quella conseguita dalla lista regionale risultata più votata».

L'insieme di queste disposizioni descrive un sistema di governo caratterizzato «da un unico procedimento elettorale (e, in particolare, dell'espressione del voto con un'unica scheda), il quale, poi, produce una pluralità di effetti: accanto [all']elezione dei consiglieri regionali vi è [...] l'elezione del Presidente della Giunta». Ciò in quanto «il procedimento elettorale rimane unico e il Presidente viene comunque eletto nell'ambito dell'elezione del Consiglio regionale, poiché il candidato Presidente risulta eletto in funzione del numero di voti ottenuti dalla «lista regionale» di cui è capolista e, in quanto tale, candidato alla presidenza» (M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 248).

Di contro si potrebbe provare a sostenere la possibilità di scindere, almeno in corso di legislatura, la carica di Presidente della Regione da quella di deputato regionale anche al fine della sospensione del Presidente della Regione dalla sola carica di Deputato regionale. Avverso tale soluzione si pone, oltre alla lettera dell'articolo 1, comma 4, della legge statutaria (il quale stabilisce che il Presidente della Regione fa parte dell'Assemblea) e all'assetto della forma di governo neoparlamentare come definito dal legislatore regionale, la disciplina relativa all'assegnazione dei seggi e alla surroga dei deputati.

L'art. 1 *bis*, c. 12, e l'art. 2 *ter*, c. 3, lett. a), l. reg. n. 29 del 1951, inoltre, prevedono che siano proclamati eletti deputati candidati della lista regionale risultata più votata, sempre che il numero dei seggi conseguiti nei collegi dalle liste provinciali collegate sia inferiore a cinquantaquattro deputati e fino a concorrenza di tale soglia escluso il Presidente della Regione eletto. Al contempo, lo stesso comma 12 stabilisce che siano ripartiti fra i gruppi di liste non collegate alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti i seggi rimanenti. Il seggio attribuito al Presidente della Regione non rientra pertanto né tra i cinquantaquattro destinati alle liste ad esso collegate, né fra quelli restanti da distribuire proporzionalmente fra le altre liste. Per quanto attiene alla surroga dei deputati l'art. 60, c. 4, l. reg. n. 29 del 1951 come introdotto dall'art. 27 della legge statutaria prevede che quando rimanga vacante un seggio attribuito ad un candidato della lista regionale, il seggio sia attribuito al gruppo di liste provinciali cui il deputato eletto nella lista regionale aveva dichiarato di aderire nell'atto di accettazione della candidatura. L'art. 3 *ter*, c. 2, l. reg. n. 29 del 1951 stabilisce infatti che «tutti i candidati della lista regionale, ad esclusione del capolista, nell'atto di accettazione della candidatura devono dichiarare a quale gruppo di liste collegato con la lista regionale aderiscono ed indicare il collegio provinciale di riferimento». Ne risulta quindi che la legislazione elettorale regionale non prevede alcun procedimento per la surroga del seggio destinato al presidente della regione o al capolista della lista regionale più votata dopo quella che ha espresso il Presidente.

Si comprende dunque la ragione per la quale l'art. 1 *quater* l. reg. n. 29 del 1951, come introdotto dall'art. 4 della legge statutaria regionale n. 7 del 2005 stabilisce che: «possono candidarsi alla carica di Presidente

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo

della Regione gli elettori che hanno i requisiti per essere eletti alla carica di deputato regionale». Il legislatore regionale opera pertanto un rinvio alle disposizioni relative alle condizioni di eleggibilità dei deputati regionali al fine di disciplinare quelle relative al Presidente della Regione. Posto allora che le cause di incandidabilità di cui all'articolo 15 l. n. 55 del 1990 rientrano nel novero delle cause di ineleggibilità (C. cost. n. 407 del 1992, par. 3.1 *in diritto*), e che tale disciplina, anche in seguito agli interventi di cui al testo unico degli enti locali, rimane ferma per i deputati regionali si deve ritenere che la l. reg. n. 7 del 2005 consente di applicare anche al Presidente della Regione la disciplina dell'incandidabilità, sospensione e decadenza di cui alla legge del 1990.

Tale conclusione è confermata dal secondo periodo dello stesso articolo 1 *quater* il quale prevede che i candidati alla carica di Presidente della Regione all'atto di accettazione della candidatura devono rilasciare una dichiarazione con la quale attestano «di non essere in alcuna delle condizioni previste al comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 e successive modifiche ed integrazioni».

Anche perché altrimenti illogico apparirebbe l'espresso richiamo alla legge del 1990 deponere a favore della tesi dell'applicabilità della disciplina sull'incandidabilità ai candidati alla presidenza della regione, in quanto potrebbe apparire illogica la previsione della dichiarazione se non collegata all'applicabilità di detta disciplina la cui operatività sembra posta dal comma 4 lettere a) e d) dell'articolo 17 *bis* della legge 29 del 1951 introdotto dalla legge statutaria il quale stabilisce che in sede di esame ed ammissione delle liste regionali l'Ufficio centrale regionale debba verificare che risulti regolarmente presentata la dichiarazione del capolista di accettazione della candidatura, pena l'invalidazione della lista regionale.

L'ufficio elettorale regionale deve inoltre cancellare dalle liste regionali «i nomi dei candidati a carico dei quali risulti d'ufficio la sussistenza di alcuna delle condizioni ostative alla candidabilità previste dal comma 1 dell'art. 15 l. n. 55 del 1990 e successive modifiche ed integrazioni».

Sembra dunque potersi concludere che la scelta del legislatore regionale, nel prevedere sia per il Presidente della Regione, sia per i deputati regionali le medesime condizioni di "candidabilità", ineleggibilità, incompatibilità, debba essere inquadrata fra le previsioni la cui compresenza caratterizza in modo peculiare la forma di governo neoparlamentare della Regione. L'unico problema che potrebbe porre tale scelta riguarda proprio il richiamo alla l. n. 55 del 1990 nella parte in cui disciplina il procedimento di sospensione, il quale si svolge tutto all'esterno dell'ordinamento regionale e vede coinvolti organi statali, potendo così determinare un'invasione della competenza statale per avere attribuito competenze ad organi statali.

Tuttavia, tale obiezione dovrebbe cadere posto che il legislatore regionale è competente in via esclusiva sui titoli di ammissione alle cariche pubbliche regionali e che nell'esercizio di tale competenza può anche perseguire finalità e tutelare interessi di rilievo non soltanto regionale laddove non pregiudichi lo svolgimento delle competenze statali con le quali interferisce. A tal fine si deve rilevare che il legislatore regionale non è intervenuto sulla disciplina dell'istituto della sospensione attribuendo una nuova competenza agli organi statali, ma ha utilizzato un

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo

istituto già previsto dal legislatore statale in materia di condizioni ostative all'accesso alle cariche elettive ritenendo che esso sia applicabile anche al Presidente della Regione. D'altro canto l'art. 274, c. 1, lettera *rr*) del Testo unico degli enti locali fa espressamente salvi gli effetti della l. n. 475 del 1999, la quale introduce l'ultima disciplina in tema di sospensione, nei confronti di tutti gli "amministratori regionali", com'è stato già rilevato una tale soluzione interpretativa, appare quella maggiormente rispettosa dei limiti fissati dalla l. n. 265 del 1999 per il legislatore delegato.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

** Ricercatore di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo