

Il *simul stabunt simul cadent* nella recente vicenda politica siciliana

di Stefano Catalano

Le vicende politiche di questi ultimi mesi, riguardanti il governo della Regione Sicilia, forniscono numerosi spunti di riflessione in merito alla forma di governo delle Regioni e, in particolare, sull'operatività della regola del *simul stabunt simul cadent*. Quest'ultima è prevista anche dall'art. 10 dello statuto siciliano, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ed è notoriamente finalizzata, grazie anche alla sua rigidità, a garantire una maggiore stabilità degli esecutivi.

Prima di ogni altra riflessione, occorre ricostruire, sia pur in sintesi, gli accadimenti verificatisi dopo l'elezione, nell'aprile del 2008, di Consiglio e Presidente della Regione Sicilia.

Nel maggio 2009, Raffaele Lombardo, appoggiato sino a quel momento da un'ampia maggioranza composta da Mpa, Pdl e Udc, azzerò la Giunta escludendo dalla coalizione proprio l'Udc. Nel dicembre dello stesso anno, il Presidente varò una nuova Giunta: viene esclusa dalla maggioranza la componente del Pdl più legata al Presidente del Senato Schifani ed al Ministro della Giustizia Alfano, con conseguente scissione all'interno del gruppo assembleare di quel partito (da cui si staccano i deputati regionali vicini all'onorevole Micciché che danno vita al Pdl – Sicilia). La sopravvivenza dell'esecutivo, che a questo punto può contare sul sostegno solo di una parte dell'originaria maggioranza, viene assicurata, in Assemblea, dall'appoggio esterno del Pd. L'equilibrio così raggiunto viene messo nuovamente in discussione dal Presidente che, dopo due mesi di forti tensioni e mediazioni, nel settembre del 2010 forma il suo quarto governo. Quest'ultimo si regge, attualmente, su un'inedita maggioranza di cui fanno parte, accanto alla componente dell'Udc siciliana 'fedele' a Casini, Futuro e libertà, Apl, Pd e Mpa.

In sintesi, a distanza di poco più di due anni dalle elezioni, si è venuta a creare una situazione in cui il Presidente resta in carica, con il sostegno del principale partito della coalizione collocata dagli elettori all'opposizione e contro gran parte del principale partito della coalizione premiata dai medesimi elettori.

In questa sede, non si vuol in alcun modo dare un giudizio di valore sul risultato venutosi a profilare, ma si intende riflettere, come si accennava, sull'operatività del principio del *simul stabunt simul cadent*.

Notoriamente, la regola persegue lo scopo di escludere il "potere di vita e di morte" delle Assemblee sulle Giunte (C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 15) e rappresenta lo strumento tramite il quale si vorrebbe assicurare "la fedeltà degli eletti al voto degli elettori" preservando la coalizione vincente dal pericolo dei cosiddetti 'ribaltoni'. L'idea di fondo è che Presidente e Consiglio, traendo legittimazione dal medesimo voto, debbano restare in carica contemporaneamente, senza poter separare i propri rispettivi destini (sul punto C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2499 e, volendo, S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 243 e ss.). Soprattutto laddove la crisi sia determinata da ragioni politiche, pare corretto che siano gli elettori a porre rimedio al conflitto nato fra i due organi e da cui è derivata la rottura della consonanza istaurata, originariamente, proprio dagli elettori.

Tale è l'avviso anche della Corte costituzionale che ha precisato, con la sentenza n. 12 del 2006, come nella forma di governo regionale ad elezione diretta non esiste la tradizionale relazione fiduciaria, "ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori" la cui rottura può essere dichiarata sia dal Presidente, sia dal

Consiglio con la conseguenza di far operare il *simul stabunt simul cadent*, posto a tutela della “armonia dell’indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori”.

In sostanza, l’aver legato in modo indissolubile la sopravvivenza di Presidente e Consiglio servirebbe a favorire la stabilità degli esecutivi, al fine di porre le basi per la realizzazione del programma approvato, nelle sue linee essenziali, dagli elettori.

Tuttavia, la linearità di un simile ragionamento sembra venir messa in discussione proprio dalle vicende che hanno dato occasione a queste brevi riflessioni. Esse, più precisamente, sembrano confermare quelle tesi secondo cui il meccanismo del *simul stabunt simul cadent* sarebbe insufficiente rispetto allo scopo di evitare qualunque cambio di maggioranza in corso di legislatura.

In effetti, il sistema risulta congeniato in modo da assicurare la ‘fedeltà’ della maggioranza al Presidente (nonché al suo programma) e non il contrario (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 324 e ss.). Lo scioglimento del Consiglio opera nei casi in cui il *premier* regionale subisce, o meglio non avalla, la formazione di una nuova coalizione di governo. In simili ipotesi le (inevitabili) dimissioni o l’approvazione di una mozione di sfiducia avranno l’effetto di chiamare nuovamente in causa gli elettori attribuendo loro il ruolo di veri e propri arbitri della contesa politica. Ciò non avverrà, come non è avvenuto in Sicilia, invece, se il cambiamento è accettato o favorito dal Presidente che potrà continuare a governare appoggiandosi ad una coalizione (almeno in parte) diversa rispetto a quella ‘premiata’ dai cittadini. Il sistema rischia, insomma, di funzionare solo in una direzione, senza riuscire ad assicurare, in ogni caso, il rispetto della volontà manifestata dagli elettori e la realizzazione del programma risultato ‘vincente’ (R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 117 e ss.).

Sulla base di queste argomentazioni e in occasione delle vicende in esame, è stato presentato il ddl. cost. (AS 1597 della XVI legislatura) volto alla modifica dell’art. 10 dello statuto siciliano. Significativa è la relazione illustrativa in cui si pone l’accento sul fatto che la disciplina vigente non risulterebbe coerente non prevedendo strumenti efficaci contro una Giunta che “non mantenga fede agli impegni programmatici assunti con il corpo elettorale” o cambi maggioranza politica. La proposta è quella di consentire all’Assemblea legislativa siciliana di approvare “una sola volta nel corso della legislatura” una mozione di sfiducia contro il Presidente senza che da ciò derivi la radicale conseguenza dell’immediato ritorno al voto. Al fine di assicurare il rispetto del programma elettorale, si stabilisce, inoltre, che nella mozione debba essere indicato il nome del nuovo Presidente. Si tratta, come risulta evidente, di un’ipotesi, sia pur particolare, di sfiducia costruttiva.

Comunque, l’iniziativa, che pure non ha avuto concreto seguito parlamentare, non pare in grado di risolvere il problema e non risulta immune da qualche osservazione critica. Essa, da una parte, vorrebbe qualificare il Consiglio come “il ‘custode’ dell’ortodossia programmatica”, trascurando che la stessa funzione può certamente essere svolta dal Presidente eletto, e, dall’altra, considera scontato che il contrasto si possa verificare solo una volta durante la legislatura. In vero, se la ragione della sostituzione del Presidente è quella sopra indicata, nulla assicura la duratura ‘fedeltà’ del nuovo Presidente al programma (Per un’analisi del ddl si veda A. SAITTA, *Sicilia: la maggioranza litiga? Il Presidente fa le bizze? Ed io cambio lo Statuto!*, in www.forumcostituzionale.it).

Inoltre e soprattutto, ove il *leader* della Giunta riesca a realizzare con successo il cambiamento di maggioranza (e di programma), l’ipotesi di una sfiducia costruttiva non potrebbe ottenere i voti necessari alla sua approvazione e, più in generale, non esisterebbe alcuno strumento per chiamare a rispondere, immediatamente, il Presidente del suo operato.

Ciò posto, pur dovendosi considerare la critica al meccanismo del *simul stabut simul cadent* parzialmente condivisibile, va osservato che questa perde almeno una parte del suo rilievo se si tiene conto di come il *simul simul* è strettissimamente collegato alla forte legittimazione popolare del Presidente eletto direttamente, che risulta essere il principale 'determinatore' dell'indirizzo politico regionale (a cominciare proprio dalla predisposizione del programma). Se così stanno le cose, allora, un 'trattamento di favore' per quest'ultimo potrebbe risultare non del tutto fuori luogo.

Inoltre, va sottolineato che l'operatività del vincolo può essere considerata un efficace strumento per l'affermazione del principio democratico: risulta logico legare la 'vita' del Consiglio a quella del Presidente, in quanto, fra l'altro, è la sua vittoria a determinare la formazione stessa dell'Assemblea.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali