

Antonio Ruggeri

Note minime a margine di un disegno di legge relativo alla forma di governo della Regione siciliana

SOMMARIO: 1. Un vizio di origine dell'articolato in esame: la nozione riduttiva e parziale di "forma di governo" di cui esso si fa portatore e la necessità di una sua critica revisione che tenga conto dello stretto ed inscindibile legame che si dà tra la forma stessa e la "forma di Regione" e, perciò, del bisogno di un congruo ampliamento dell'area materiale coperta dalla prima, nella consapevolezza nondimeno che la più rilevante delle riforme da fare, con precedenza rispetto ad ogni altra, è quella che porta alla riscrittura dello statuto della Regione. – 2. Ciò che nel disegno in esame stranamente non c'è, in particolare per quanto attiene alla ridefinizione delle competenze degli organi direttivi della Regione ed agli strumenti della loro cooperazione, in vista di un significativo riequilibrio nei loro rapporti, nonché agli strumenti della partecipazione di enti e formazioni sociali alle attività di governo. – 3. Spigolando qua e là in seno all'articolato in esame, con specifica attenzione a ciò che attiene alle relazioni politico-istituzionali (e, segnatamente, alla sfiducia).

1. Un vizio di origine dell'articolato in esame: la nozione riduttiva e parziale di "forma di governo" di cui esso si fa portatore e la necessità di una sua critica revisione che tenga conto dello stretto ed inscindibile legame che si dà tra la forma stessa e la "forma di Regione" e, perciò, del bisogno di un congruo ampliamento dell'area materiale coperta dalla prima, nella consapevolezza nondimeno che la più rilevante delle riforme da fare, con precedenza rispetto ad ogni altra, è quella che porta alla riscrittura dello statuto della Regione

L'articolato ora fatto oggetto di un breve commento, n. 433/A (Fazio ed altri)¹, pur essendo formulato in termini complessivamente non disprezzabili, si espone nondimeno ad un rilievo di fondo, che ha riguardo al modo stesso di intendere la "forma di governo": un modo, per vero, ancora oggi alquanto diffuso e radicato nella cultura giuridica e che però appare essere riduttivo e parziale, comunque incongruo rispetto al tempo presente ed ai più impellenti bisogni che in esso si affermano e reclamano adeguata regolazione e tutela.

¹ ... dal titolo *Norme relative al funzionamento della forma di governo regionale, alla nomina ed alla revoca degli assessori, alla conclusione anticipata della legislatura, in attuazione degli articoli 9, 10, 41-bis e 8-bis dello Statuto della Regione*. In sede di stesura di questo commento ho tenuto altresì presente la relazione della "Commissione parlamentare speciale per l'esame di disegni di legge relativi alla materia statutaria, ai rapporti tra l'Assemblea regionale siciliana ed il Governo regionale e per l'applicazione in Sicilia del decreto-legge n. 174 del 2012 (c.d. decreto Monti)", Presidente l'on. R. Savona, presentata il 16 ottobre 2013.

Avverto che, per le ridotte esigenze di questo studio, i riferimenti di lett., selezionati all'interno di una messe copiosa di scritti riguardanti le questioni qui discusse, saranno fortemente circoscritti, dandosi la precedenza in prevalenza a quelli apparsi negli anni a noi più vicini, dai quali si possono ovviamente attingere ulteriori indicazioni.

Com'è noto, secondo una risalente, ma ancora oggi largamente condivisa², opinione l'espressione suddetta va essenzialmente riferita alle relazioni tra i vertici dell'organizzazione dell'ente (Stato, Regione o altro ente ancora³), segnatamente tra gli organi della direzione politica, dei quali si punta a stabilire la misura del concorso alla direzione stessa, secondo equilibri storicamente e positivamente variabili, non di rado soggetti a continui aggiustamenti sotto la spinta di plurimi fattori, sia interni che esterni all'ordinamento in considerazione⁴. È tuttavia ormai provato che la “forma di governo” non

² La si può vedere, di recente, riproposta da S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano 2010, 13 ss. Di contro, una più larga accezione di “forma di governo” è patrocinata, tra gli altri, da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Ann.*, III (2009), 538 ss.; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli 2010, spec. il cap. I, e G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, spec. 203 ss. Ampi riferimenti di dottrina variamente orientata a riguardo della forma di governo regionale in M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Jovene, Napoli 2010; S. TROILO, *La ricerca della “quadratura del cerchio” nella forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente: considerazioni sulle (poco convincenti) soluzioni adottate dal nuovo statuto del Veneto*, in www.federalismi.it, 17/2013, in nt. 1; Q. CAMERLENGO, *Rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, 3/2013, 529 ss., spec. 558 ss., e A. SPADARO, *Profili generale della forma di governo calabrese*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, Giappichelli, Torino 2013, 33 ss.

³ ... anche sovranazionale (v., ad es., con riguardo alla Unione europea, una chiara illustrazione della sua “forma di governo” in L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*³, Giappichelli, Torino 2010, cap. IV) e persino non territoriale (così si discorre, come si sa, specie dopo la legge Gelmini, di una “forma di governo” o – come pure è ora di moda dire – di una “governance” dell'Università). In tal modo, tuttavia, la nozione viene sottoposta ad una sua insopportabile dilatazione, smarrendosi a conti fatti il filo che la lega alla sua matrice originaria, vale a dire il riferimento al carattere “politico” (in ristretta e propria accezione) posseduto dall'attività posta in essere dagli organi le cui relazioni connotano la “forma” in parola (avverte del rischio di usi impropri della nozione anche G. FERRAIUOLO, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 15/2012, che nondimeno fa riferimento, più che al carattere suddetto, al mancato attributo della “sovranità” che sarebbe proprio di alcuni enti e dei rispettivi organi supremi).

⁴ Non è inopportuno qui rilevare che è di assai raro riscontro l'eventualità che, in un ordinamento dato, solo uno o più organi direttivi detengano in modo esclusivo il potere della direzione politica, mentre altri organi parimenti “costituzionali” ne siano del tutto esclusi, ferma la peculiare condizione dei massimi organi di garanzia del sistema. In realtà, anche negli ordinamenti c.d. “presidenziali” si hanno non trascurabili né meramente occasionali immissioni nel circuito politico di organi diversi dal Presidente (e, segnatamente, delle assemblee elettive), nel mentre anche negli ordinamenti c.d. “parlamentari” (espressione che sempre di più appare essere un contenitore di esperienze assai varie e problematicamente componibili ad unità) non fanno difetto le occasioni (che, anzi, appaiono ormai essere di pressoché quotidiano riscontro) in cui gli stessi organi di garanzia (e, segnatamente, il Capo dello Stato) fanno valere la “forza politica” di cui dispongono, per riprendere qui, ancora una volta, la fortunata definizione datane da una non dimenticata dottrina (T. MARTINES, in molti scritti e, tra questi, in *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano 1957, ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, spec. 196 ss.). Di qui, tuttavia, a dire essere ormai sostanzialmente indistinguibili le funzioni (e, perciò, i ruoli) degli organi d'indirizzo e degli organi di garanzia – come pure si è argomentato da una fine dottrina (O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli 2010 e, dello stesso, *Capo dello Stato, politica nazionale e interpretazione costituzionale. Una replica ai critici*, in www.forumcostituzionale.it, 24 gennaio 2012) – a mio avviso ne corre (maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dalle mie *Notazioni introduttive* al convegno su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a mia cura, Giappichelli, Torino 2011, 3 ss.

A seguito della pubblicazione del libro di O. Chessa, sopra cit., si è svolto un animato *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno e G. Verde, :duepunti, Palermo 2012. Si è inoltre, di recente, fatto il punto sugli sviluppi dell'istituto presidenziale, oltre che nei contributi raccolti nel volume a mia cura da ultimo cit., in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*², a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Aracne, Roma 2012; AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, a cura di F. Giuffrè e di I. Nicotra, Giappichelli, Torino 2012 (e, part., *ivi*, dello stesso F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra “garanzia passiva” e “attivismo garantista”*, 1 ss.) e A. MASTROPAOLO, *IL dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in www.rivistaaic.it, 4/2013; nella stessa *Rivista*, v. anche A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in*

può essere tenuta innaturalmente separata dalla *forma ordinamentale* dell'ente, formula che qui s'intende in larga accezione, quale "forma di Stato" in primo luogo (l'espressione è stata infatti, come si sa, coniata avuto specifico riguardo all'ente tradizionalmente considerato sovrano) ma anche, appunto, quale "forma di Regione" (o di altro ente ancora⁵).

In realtà, si danno sì numerose e rilevanti implicazioni reciproche tra le due "forme" in parola⁶, al punto che esse si rendono, nel vivo dell'esperienza, a conti fatti inseparabili, se non col costo di evidenti ed inammissibili forzature e distorsioni del quadro complessivo.

Ora, nel momento in cui si valuta un progetto normativo che nel titolo dichiara di voler disciplinare il "funzionamento della forma di governo regionale" ed altre cose ancora, tra le quali la nomina e revoca degli assessori (che, in realtà, attengono esse pure alla forma di governo medesima...), non è possibile eludere il quesito di partenza: qual è l'obiettivo che si ha a cuore di raggiungere col disegno in parola? E, a questo immediatamente conseguente, l'altro interrogativo: è idoneo l'articolato così com'è a centrare l'obiettivo stesso, sempre che – naturalmente – ci siano poi le condizioni di contesto politico-istituzionali favorevoli?⁷

Senonché la domanda non può avere una sicura o, come che sia, attendibile risposta se non si allarga l'area materiale entro la quale essa si situa e ci si interroga, dunque, altresì in merito ai rapporti che gli organi di vertice dell'ente intendono intrattenere, oltre che *inter se*, con altri enti ancora e, prima ancora, con soggetti esponenziali della comunità stanziata sul territorio⁸: insomma e in breve, se non si stabilisce se, in quali forme ed in che misura gli istituti di cooperazione interistituzionale e di partecipazione politica e sociale possono trovare riscontro.

Faccio solo un esempio, ricorrendo ad una metafora, per rendere più chiaro il mio pensiero sul punto. Supponiamo che il proprietario di uno stabile decida di far luogo a lavori di restauro, tanto più urgenti se si considera che lo stabile stesso minaccia di crollare da un momento all'altro; e supponiamo ancora che, pur disponendo delle risorse adeguate allo scopo, decida di circoscrivere il

trasformazione, 2/2013, che specificamente s'intrattiene sulla sovraesposizione politica del Presidente, e L. TESTA, *L'ipostasi del Presidente della Repubblica e le difficoltà di una ricostruzione unitaria*, 3/2013; infine, M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, 1/2014).

⁵ Così, per riprendere l'esempio sopra fatto, si discorre di una "forma dell'Unione europea" (v., infatti, ancora L. MEZZETTI, *Principi costituzionale e forma dell'Unione*, cap. III dei *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*³, sopra cit.).

⁶ ... a riguardo delle quali mi sono più volte intrattenuto (ad es., in *La forma di governo della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, in *Le Regioni*, 1991, 1577 ss., spec. 1590). In argomento, ora, anche G. SCALA, *Le leggi statutarie*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, 150 s., e, dello stesso, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, spec. 203 ss.

⁷ È ovvio che anche il migliore degli atti normativi, per come sulla carta si presenta, è costretto alla resa davanti ad ostacoli insormontabili frapposti dal sistema politico (o, più largamente, politico-istituzionale), inadeguato ad accoglierlo ed a consentirne il fruttuoso radicamento nell'esperienza.

⁸ ... se non altro che per la provata circolarità che tra i rapporti stessi s'intrattiene, quelli con organi o soggetti esterni avendo quindi la loro ricaduta sui rapporti interni, e viceversa.

restauro stesso solo al primo (o magari al secondo) piano dell'edificio, senza badare né al tetto né alle fondamenta. Non occorre che il ragionamento sia portato alla sua lineare, scontata conclusione.

La “forma di governo”, insomma, non può chiudersi asfitticamente, in modo autoreferenziale, in se stessa, così come è stata intesa in linea con una risalente, ma ormai inesorabilmente invecchiata, tradizione teorica.

Il vero è che il disegno cui si indirizzano queste notazioni non soltanto dà mostra di voler tenere rigidamente separata la “forma di governo” dal contesto istituzionale in cui s'inscrive e, dunque, dalla parte restante dell'organizzazione ma – di più (e peggio) – si fa portatore di un'accezione stranamente, indebitamente riduttiva della forma stessa, in deroga rispetto all'indicazione al riguardo data dallo statuto, così come novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001. Probabilmente, l'autore dell'articolato è stato portato fuori strada dalla formulazione, non di cristallina chiarezza, dell'art. 41-*bis* dello statuto, laddove si stabilisce che “le disposizioni relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, possono essere modificate con legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Formula che, a quanto pare, è stata intesa nel senso che le *sole* disposizioni riguardanti la forma di governo sarebbero appunto quelle espressamente richiamate; di modo che, facendo oggetto di regolazione ciò che è in esse previsto, si sarebbe pienamente assolto il compito demandato dallo statuto in ordine alla disciplina della “forma di governo”. Eppure, la stessa lettera dell'enunciato ora fedelmente trascritto, nel ricondurre in modo esplicito alla forma stessa gli oggetti cui si riferiscono i disposti suddetti, non esclude – se ci si pensa – che anche altri oggetti (e, perciò, altri enunciati) possano parimenti entrare a comporre la forma di governo; solo che alle innovazioni che dovessero riguardarli, evidentemente, non è concessa l'opportunità di discostarsi dallo statuto (che, per quest'aspetto, si dichiara “cedevole”), anche perché lo statuto stesso si rimette al riguardo, pressoché per intero⁹, alla disciplina della legge statutaria.

Che così stiano le cose è avvalorato da due dati, uno di ordine teorico ed uno positivo.

Quanto al primo, sarebbe ben strano che, nel momento in cui la nozione di “forma di governo” – come si sa, frutto di risalente elaborazione teorica – viene finalmente ad essere in modo esplicito¹⁰ recepita da disposti costituzionali¹¹, risulti sottoposta ad una torsione concettuale e ad una riduzione

⁹ Non sarebbe nondimeno corretto ragionare nel senso che lo statuto dà carta bianca alla legge, dandosi pur sempre dei limiti di sistema discendenti dallo statuto stesso (e, prima ancora, dalla Costituzione).

¹⁰ Implicitamente, infatti, poteva pianamente farsi rientrare in quella “organizzazione interna della Regione”, figurante nell'art. 123 nella sua originaria stesura, che peraltro – come si è tentato di argomentare altrove – si portava oltre la “forma di governo” fino a riguardare la stessa “forma di Regione”.

¹¹ ... e, segnatamente, e per una non casuale coincidenza, sia dal nuovo art. 123 che dalla legge cost. n. 2 del 2001, valendo dunque per *tutte* le Regioni. Altra questione, qui tuttavia non specificamente interessante, è se e fino a che punto possa spingersi l'accostamento tra gli statuti ordinari e le leggi statutarie delle Regioni speciali, che taluno porta fino ai

vistosa della sua originaria portata, tali da renderla complessivamente irriconoscibile alla luce del modello teorico per essa col tempo formatosi e consolidatosi a mezzo di sue diffuse, largamente condivise, applicazioni. Perché, venendo alla nostra Regione, gli enunciati di cui all'art. 9, cc. I, II e IV, e 10 st., riguardano solo alcuni aspetti dei rapporti tra gli organi direttivi dell'ente ma, certo, non questi ultimi in tutta la loro estensione.

Viene così in rilievo il secondo dato, dal momento che lo stesso art. 9, al III c., fa riferimento ad altri segmenti, essi pure di cruciale rilievo, componenti la forma di governo, tra i quali proprio quei "rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione" che costituiscono il cuore stesso della forma suddetta¹².

Qui è davvero il *punctum crucis* della questione ora discussa; ed è sempre qui che si riscontrano alcune delle più gravi carenze della disciplina in esame, secondo quanto si vedrà meglio con esempi più avanti, facendosi notare come facciano in quest'articolato difetto non soltanto norme sui procedimenti, specie relativamente a quelli nei quali prende forma e svolgimento la "cooperazione" interorganica, ma persino norme meramente definitorie di competenze, avuto particolare riguardo a quelle maggiormente incidenti sulla direzione politica.

Sta di fatto che, a portare fino ai loro conseguenti svolgimenti le premesse teoriche ora poste, il disegno in parola si espone al rischio della sua possibile invalidazione per carenza di *norme costituzionalmente necessarie*. Certo, è ben vero che non è affatto agevole stabilire se e fino a che punto una legge costituzionalmente obbligatoria sia priva di disposizione imposte, non dandosi criteri certi che consentano di delimitare, con riguardo al caso nostro, l'area materiale dei rapporti tra i massimi organi della Regione. Laddove però, come qui, la loro disciplina faccia pressoché per intero difetto, limitandosi – come si è venuti dicendo – alla sola regolazione del momento iniziale e di quello finale di un'esperienza di governo, nessun dubbio più residua a riguardo della esistenza di siffatta lacuna. Una lacuna, peraltro, largamente ingiustificata, sol che si pensi che le Regioni in genere (e proprio la Sicilia più di ogni altra, in quanto Regione "specialissima") dispongono di risorse formidabili, solo in minima parte sfruttate così come si conviene al piano dell'armamentario giuridico cui potrebbero attingere, mettendolo al servizio dei meccanismi istituzionali, che attendono da troppo tempo di essere aggiustati come si conviene, e più ancora al servizio dei bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti in seno alle rispettive comunità. Soprattutto, le Regioni possono (e, a mia opinione, devono) produrre uno sforzo ulteriore di progettazione dello sviluppo sia istituzionale che

suoi ultimi e consequenziali svolgimenti, fino a discorrere in modo indistinto di *statuti autonomi* anche con riguardo alle Regioni speciali (v., infatti, nuovamente, la monografia, dietro cit., di G. SCALA).

¹² Si faccia poi caso alla ripetuta previsione riguardante la nomina e revoca degli assessori, che figura sia nel secondo che nel terzo comma. Di modo che non l'intero terzo comma risulta essere sottratto dal raggio d'azione dell'art. 41-bis, facendosi appunto eccezione quanto alla nomina e revoca suddette.

sociale in genere; e, a questo fine, il terreno più fertile al quale esso può attecchire è proprio quello in cui si dispone la disciplina sia formalmente che materialmente “statutaria”: espressione con la quale intendo riferirmi, quanto al primo avverbio, ad un nuovo, profondamente rivisto, statuto e, quanto al secondo, ad una o più leggi statutarie¹³ organiche ed adeguate allo scopo di un rilancio effettivo, non meramente nominale o di facciata, della specialità¹⁴.

Non vale l’obiezione, in realtà viziata di formalismo sterile ed esasperato, secondo cui l’approvazione di un nuovo statuto va oltre l’area di competenza della Regione, essendo – com’è noto – di esclusiva spettanza delle Camere¹⁵. In particolare, con la istituzione della Commissione Leanza, la Regione siciliana aveva messo in moto una macchina, poi arrestatasi per mancanza di carburante nel corso di una vicenda che attende ancora di essere compiutamente spiegata, che avrebbe dovuto portare, grazie ad una “legge-voto” – quale, con una certa improprietà, era chiamata – deliberata dall’Assemblea siciliana, all’approvazione di un nuovo statuto¹⁶. Perché il vero è che, se la Regione non si rimbocca le maniche ed assume una iniziativa decisa al fine della riscrittura dello statuto, è assai improbabile che quest’ultima si abbia per impulso dello Stato. Ho il timore – se posso esprimermi con cruda franchezza – che in ambito locale il rifacimento dello statuto non sia veduto

¹³ Si è molto discusso circa la maggiore convenienza di far luogo ad un’unica disciplina legislativa ovvero – come si è appunto fatto in Sicilia – a più leggi statutarie. A mia opinione, vantaggi e svantaggi si hanno in entrambi i casi. Per il primo corno dell’alternativa, si ritiene che possa ancora meglio assicurarsi la organicità della disciplina, per quanto invero nulla possa escludere che più leggi risultino tra di loro armonicamente legate ancora di più di quanto non lo sia un tessuto legislativo unico ma lacero o, diciamo pure, internamente incoerente. Il secondo corno, poi, sembra consigliabile specie in quei contesti in cui riuscire a varare un’unica, estesa disciplina si dimostra essere praticamente impossibile. Ad ogni buon conto, non è di ciò che siamo ora chiamati nuovamente a discutere, vista la scelta fatta nella nostra Regione.

¹⁴ Delle sorti della specialità si è – come si sa – a più ondate discusso, specie in convegni ed incontri di studio in genere a ciò dedicati, senza nondimeno che si siano fatti concreti passi in avanti per il suo sostanziale recupero (v., da ultimo, il convegno su *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le autonomie speciali?*, Roma 24 marzo 2014). Un vigoroso rilancio è, poi, stato, ancora da ultimo, auspicato da un’autorevole dottrina, in occasione della seduta svoltasi a Trieste il 26 maggio 2014 in ricordo del 50° dell’Assemblea legislativa regionale (G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.astrid-online.it, 11/2014). Per parte mia, da tempo mi sono dichiarato convinto che la via maestra da battere sia quella che porta all’affermazione di un *sistema di specialità diffusa*, in seno al quale sia data ad ogni Regione l’opportunità di differenziarsi dalle altre, attingendo ad un paniere di funzioni disposto al centro e dotandosi di quelle di esse che reputa congrue rispetto ai peculiari interessi emergenti dal proprio territorio, ferma ovviamente restando la previsione, a beneficio degli organi statali, di forme varie di indirizzo e controllo e, in genere, di meccanismi adeguati a preservare il bene indisponibile della unità-indivisibilità dell’ordinamento. Purtroppo, non sembra che questo modello riscuota i favori delle forze politiche dominanti, di ieri come di oggi; e basti solo, al riguardo, considerare la “filosofia” sottesa al disegno di riforma costituzionale apprestato dal Governo Renzi, che si fa premura di rimuovere il pur labile segno di una possibile “specializzazione” dell’autonomia ordinaria, presente nel disposto di cui all’art. 116, ult. c., cost. (su ciò, v., volendo, l’appunto critico che è nel mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 8/2014, spec. al § 7.2; indicazioni su condizioni e limiti di un regionalismo “plurale” possono aversi anche da M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell’unità e indivisibilità della Repubblica*, in AA.VV., *Studi sulle fonti del diritto, II, Le fonti delle autonomie territoriali*, a cura di S. Pajno e G. Verde, Giuffrè, Milano 2010, 69 ss.).

¹⁵ Ma non si sottovaluti il significato del coinvolgimento della Regione, chiamata ad esprimere il proprio parere in merito ai progetti parlamentari o governativi di revisione dello statuto, e, più ancora, a prendere l’iniziativa della revisione stessa, secondo quanto è al riguardo stabilito dalla legge cost. n. 2 del 2001.

¹⁶ Sui tentativi di riforma statutaria col tempo esperiti, senza che nondimeno abbiano sortito effetto alcuno, v. il quadro di sintesi che è in G.A. FERRO, *La c.d. “clausola di maggior favore” ed il mancato adeguamento dello Statuto siciliano*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 191 ss., spec. 196 ss.

quale una delle priorità (anzi, la prima di tutte) in vista del rilancio di una specialità ormai agonizzante, a cui base è posto uno statuto condannato da colpevole inerzia politica, a restare una permanente “Costituzione provvisoria” della Regione¹⁷.

Sarebbe tuttavia un errore grave, un'autentica esibizione di miopia politica ed istituzionale, dal momento che uno statuto che doti la Regione di strumenti nuovi ed adeguati alle sfide micidiali della presente congiuntura segnata da una crisi (economica, sociale, di sistema politico e, sopra tutto, di valori) senza precedenti è la preconditione necessaria, ancorché evidentemente non sufficiente, perché la Regione stessa possa approfondire il suo quotidiano e fattivo impegno al servizio della collettività.

Si pensi solo, per quanto attiene al piano delle fonti, a ciò che potrebbe aversi grazie alla invenzione di nuovi strumenti di produzione giuridica, quali le leggi “organiche”, ad imitazione di quanto si ha in altri ordinamenti, o le leggi di delega, che a un tempo potrebbero valorizzare il ruolo dell'Assemblea, quale sede istituzionale in cui si fanno le scelte politiche di fondo (che quindi si traducono nei “principi e criteri direttivi” impartiti alla Giunta), e quello della Giunta stessa, quale organo “concorrente” nella produzione giuridica, in spirito di quella “leale cooperazione” interorganica di cui si dirà meglio a momenti (senza, peraltro, escludere l'esercizio di poteri diretti di normazione da parte del Presidente della Regione, l'eventuale introduzione per taluni ambiti materiali di riserve di regolamento, e via dicendo)¹⁸.

Comunque, non indugio ora ulteriormente su una questione che, seppur di cruciale rilievo, non mi pare che risulti iscritta nell'agenda delle cose politiche da realizzare con carattere di priorità. Insisto invece sulla opportunità di sfruttare fino in fondo, come si conviene, l'occasione oggi offerta dalla discussione sul disegno di legge qui annotato per allargare il campo materiale dallo stesso coperto, nel senso sopra accennato.

2. Ciò che nel disegno in esame stranamente non c'è, in particolare per quanto attiene alla ridefinizione delle competenze degli organi direttivi della Regione ed agli strumenti della loro

¹⁷ Riprendo qui una bella immagine del mio compianto Maestro, T. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi* (1983), ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 830.

¹⁸ Si discute, nondimeno, se ed in che misura la disciplina delle fonti possa considerarsi nella disponibilità delle leggi statutarie ovvero richieda il previo passaggio attraverso la revisione dello statuto (riferimenti, ora, in G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, cit., 215 ss.). Con ogni probabilità, la risposta giusta porta a distinguere l'una dall'altra specie di innovazione. Ad es., la invenzione di originali strumenti primari di normazione sembra essere riservata alla sola regolazione con fonte costituzionale, mentre novità riguardanti il procedimento di formazione di atti già previsti dallo statuto possono considerarsi ammissibili anche ad opera delle leggi suddette o, addirittura, con atti ancora diversi (tra i quali, il regolamento assembleare). Ciò che ad ogni buon conto importa è che risulta ormai provata l'esistenza di plurime e mutue implicazioni esistenti tra forma di governo (e, ancora più a fondo, forma di Stato o di Regione, ecc.) e ordine delle fonti. Anche per quest'aspetto, dunque, il disegno qui annotato accusa evidenti e gravi carenze.

cooperazione, in vista di un significativo riequilibrio nei loro rapporti, nonché agli strumenti della partecipazione di enti e formazioni sociali alle attività di governo

Procederò così nell'esame dell'articolato in parola.

In primo luogo, dirò di ciò che in esso manca e di cui, invece, a me sembra essere assolutamente necessario che si faccia parola. Passerò poi a svolgere alcune essenziali notazioni a riguardo di ciò che sta scritto, restando nella "logica" adottata dall'autore dell'articolato e sforzandomi di portarla ad ulteriore, lineare svolgimento.

Quanto al primo punto, due sono le gambe su cui dovrebbe reggersi il nuovo impianto istituzionale: *cooperazione e partecipazione*. L'una e l'altra richiedono un profondo svecchiamento delle strutture in atto esistenti e, soprattutto, dei procedimenti giuridici a mezzo dei quali la Regione esercita e porta ad effetto le funzioni che le sono assegnate.

La cooperazione nei procedimenti, per come è qui vista, equivale a presenza costante dell'un organo nelle sedi istituzionali in cui prendono corpo le attività degli altri. Non è – si badi – *integrazione* né, tanto meno, *immedesimazione*; piuttosto, è da tener ferma la *distinzione* degli organi, con la tipicità del ruolo proprio di ciascuno di essi. La cooperazione, dunque, presuppone la previa definizione delle competenze; ed è un vero peccato che non si sia pensato di cogliere l'opportunità oggi offerta per la complessiva riconsiderazione delle sfere di competenza proprie di ciascuno dei massimi organi della Regione. E, invero, non soltanto nulla qui si dice dei procedimenti, specie per l'aspetto della loro "apertura" ai fecondi apporti provenienti *ab extra*, ma non c'è neppure un catalogo, sia pure sommario, delle competenze spettanti all'Assemblea, al Presidente ed agli assessori¹⁹. Non è, di tutta evidenza, una disciplina di rilievo meramente interno o, comunque, non materialmente statutario; tutt'altro! La sua diretta ed immediata afferenza alla "forma di governo" è, infatti, testimoniata dal fatto che proprio da siffatta ridefinizione delle competenze dipendono, in larga misura²⁰, quegli equilibri di ordine politico-istituzionale che connotano le pur oscillanti movenze della forma stessa.

¹⁹ La lacuna appare grave e vistosa soprattutto per quest'ultimo aspetto, dal momento che proprio dal modo con cui sono ripartite le competenze tra gli assessori (e col Presidente) possono aversi preziose indicazioni a riguardo di ciò che resta della collegialità della Giunta in un contesto segnato dalla elezione diretta del Presidente. Credo che per l'Assemblea non sia di secondario rilievo prendere partito nella futura "legge statutaria" su questo punto che considero essere di cruciale rilievo, per gli evidenti ed immediati riflessi che possono aversi al piano dei rapporti tra l'Assemblea stessa e il Presidente (e la Giunta), al piano della forma di governo insomma.

²⁰ È ovvio che a base dei concreti sviluppi della forma di governo stanno poi fattori diversi dall'astratto elenco delle competenze, specie laddove esso sia dato da mere etichette, da "nomi", bisognosi di essere quindi riempiti di significato e costantemente aggiornati, tra i quali fattori – come si sa – è, in primo luogo, il sistema dei partiti (una puntuale analisi delle più salienti vicende politiche che hanno accompagnato lo svolgimento della forma di governo della nostra Regione può vedersi in G. PITRUZZELLA, *Sistema dei partiti e forma di governo*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 114 ss.).

Tra l'altro, per questa via, si potrebbe almeno in parte supplire a quel mancato rifacimento del dettato statutario, cui si è sopra fatto cenno; e non è inopportuno rilevare che il silenzio al riguardo serbato dal disegno qui annotato risulta ancora di più evidenziato se si pone a confronto con la disciplina posta da altre leggi statutarie, assai meno avare di indicazioni della nostra²¹.

Il vero è che, per una ragione che mi sfugge, l'autore dell'articolato predisposto per la Sicilia ha, in buona sostanza, focalizzato la propria attenzione sull'avvio delle esperienze della direzione politica e le cause della loro possibile interruzione (sopra tutte, la sfiducia), trascurando proprio ciò che sta a mezzo tra inizio e fine delle attività di governo, vale a dire il modo con cui queste ultime prendono corpo ed hanno svolgimento.

Rilevano, a tal proposito, come si diceva, specificamente gli istituti di cooperazione²². Una cooperazione idonea ad esprimersi in forme varie e con parimenti varietà di effetti, secondo una scala "graduata" di intensità, sì da dimostrarsi, in relazione alle singole fattispecie alle quali si applica, adeguata ad assicurare una più ponderata cura del pubblico interesse e, allo stesso tempo, un riequilibrio delle relazioni istituzionali, specie al piano della definizione dei fini politici e del loro concreto raggiungimento²³.

Di questo *animus* preoccupato di un tangibile riequilibrio nella direzione politica il disegno in oggetto offre, invero, più d'una testimonianza, secondo quanto si vedrà meglio a momenti; si tratta, però, di portarsi ancora oltre, molto oltre, prefigurando consultazioni, intese e quant'altro si reputi essere maggiormente opportuno, in relazione alle singole attività di volta in volta poste in essere.

²¹ V., al riguardo, la chiara illustrazione che ne fanno G. CHIARA, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista*, Aracne, Roma 2012, ult. cap., e G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, cit., spec. 240 ss.

²² Su di che S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 2008, del quale v., inoltre, *Gli istituti di cooperazione*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 271 ss. Quanto poi alla cooperazione interregionale, che non merita essa pure di essere sottovalutata (tanto per il significato che può assumere al fine della ottimale cura del pubblico interesse, quanto per le implicazioni che possono aversene al piano delle dinamiche della forma di governo), riferimenti possono aversi da A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano 2011. Un discorso a sé dovrebbe poi farsi in merito alla cooperazione tra la Sicilia e la Calabria, strettamente legate l'una all'altra dall'"area dello stretto". Ma di ciò nulla può qui dirsi.

²³ In realtà, non è agevole stabilire quale sia la misura effettiva del concorso dato alla direzione politica, rispettivamente, dall'Assemblea e dal Presidente (e dalla Giunta); ciò che, nondimeno, mi parrebbe provato è che un concorso appunto vi sia, malgrado la spinta formidabile impressa al processo di valorizzazione del ruolo dell'esecutivo e, in seno a quest'ultimo, particolarmente del Presidente dall'opzione fatta per la elezione diretta di quest'ultimo, unitamente all'adozione del meccanismo del *simul simul*. Si tratta, ad ogni buon conto, di studiare tutti gli accorgimenti possibili perché ciascuno degli organi direttivi della Regione possa sfruttare al meglio il patrimonio delle funzioni di cui è dotato, all'insegna di quel *principium cooperationis* su cui qui pure si vuol sollecitare a fermare in special modo l'attenzione. Non fanno, comunque, difetto gli studi, perlopiù però riferiti alle Regioni di diritto comune, nei quali si mettono in evidenza gli strumenti, costituzionali e statutari, a mezzo dei quali le assemblee elettive possono ritagliarsi un ruolo non meramente coreografico e simbolico al piano della direzione politica (tra i molti altri, v. F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, ESI, Napoli 2007; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., spec. 187 ss., e N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano 2010).

Di tutto ciò, nulla invece qui si dice, così come resta del tutto estraneo all'orizzonte culturale e politico dell'autore del disegno il proposito di far luogo ad una congrua coltivazione di alcuni campi materiali dai quali possono aversi frutti cospicui e succosi a beneficio dell'autonomia e, per ciò stesso, della comunità regionale. Penso soprattutto al versante delle attività di rilievo internazionale e "comunitario" (o, come a me piace dire, "eurounitario"), un versante che attende ancora oggi di essere percorso fino in fondo, specie se si considera la posizione strategica detenuta dalla Sicilia nel Mediterraneo²⁴.

Si pensi solo alla piaga delle dolorosissime immigrazioni a getto continuo, pressoché quotidiane. È chiaro che fronteggiare un fenomeno dalle dimensioni ormai incontenibili è compito precipuo dello Stato, cui spetta di definire la linea politica da sottoporre ai *partners* europei, facendo al riguardo valere le sacrosante, quanto però ad oggi inappagate, pretese vantate dal nostro Paese. La Regione, al pari degli altri enti operanti nel territorio, può tuttavia fare molto, offrendo i servizi di cui dispone a beneficio dei diseredati che approdano sulle coste dell'isola, sorretti solo dalla speranza di un dignitoso futuro.

Ora, immaginare la stipula da parte della Regione di accordi ed intese, a finalità specificativo-attuativa degli accordi internazionali dello Stato o dell'Unione non appare, in questo quadro, peregrino. In tal modo, verrebbe – come si vede – fatto salvo il potere decisionale dello Stato, senza peraltro che siano per ciò solo trascurate le istanze di autonomia e senza, ancora, che si escluda la consultazione della stessa Regione da parte dello Stato al momento della stipula di quegli accordi.

Mi chiedo: è fuori del quadro della "forma di governo" stabilire regole a riguardo della cooperazione (a mia opinione, necessaria) tra Assemblea e Presidente (e Giunta) in occasione del compimento di siffatte attività?

Credo che la risposta sia già nella domanda.

Anche per ciò che attiene alle relazioni con l'Unione molto si potrebbe dire, così come – si sa – è già stato detto nelle sedi più varie. Fatico nondimeno a comprendere la ragione per la quale non si sia pensato di cogliere l'opportunità oggi offerta di un ripensamento di alcuni meccanismi istituzionali per far cenno alla cooperazione che, anche su questo fronte, potrebbe proficuamente intrattenersi tra gli organi di vertice della Regione, in aggiunta a quella che quindi può (e deve) aversi con altri enti, a partire dallo Stato e dai Comuni.

²⁴ Con specifico riguardo alla nostra Regione (ma con notazioni altresì di più ampio respiro), v., quanto alle relazioni internazionali, il contributo di S. PAJNO, *I rapporti internazionali*, e, per i rapporti con l'Unione europea, quelli di E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, e M.L. QUATTROCCHI, *Regione e attuazione degli obblighi discendenti dall'Unione Europea*, tutti in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., rispettivamente, 313 ss., 330 ss. e 340 ss.

La cooperazione interistituzionale, poi, si lega a filo doppio alla partecipazione, fino a fare tutt'uno con essa²⁵. Il disegno in esame non dà prova della consapevolezza che la forma di governo in genere (e quella regionale in ispecie) o è “aperta” (e, appunto, partecipata) oppure semplicemente non è; e, se non lo è, è la stessa autonomia *in nuce* a soffrirne, la quale prende luce e, nella sua stessa struttura, incessantemente si rigenera e rinnova grazie appunto alla partecipazione²⁶. Gli enti territoriali minori (e, segnatamente, i Comuni e i “liberi consorzi” da essi costituiti), gli ordini professionali, le formazioni sociali in genere, tutto quanto insomma dà voce alla comunità organizzata deve aver modo di essere costantemente ed adeguatamente tenuto presente nei procedimenti giuridici, in quelli legislativi e normativi in genere come pure negli altri di forma amministrativa²⁷.

La stanca, abusata obiezione che, in tal modo, si avrebbe un insopportabile appesantimento dei procedimenti stessi, coi conseguenti ritardi ed inconvenienti di ordine funzionale, si confuta da sé, sol che si pensi che la partecipazione non è incompatibile con la funzionalità, dal momento che è agevole prevedere forme rapide di consultazione e di collaborazione in genere. Guardiamo piuttosto in faccia la realtà: se e quando c'è stata (e c'è) la volontà politica di fare certe cose, le si sono fatte (e le si fanno), anche in modo spedito; in caso contrario, no.

3. Spigolando qua e là in seno all' articolato in esame, con specifica attenzione a ciò che attiene alle relazioni politico-istituzionali (e, segnatamente, alla sfiducia)

Da ultimo, poche notazioni – come si diceva – a margine dell' articolato in esame. Palese è – come si diceva – l' intento volto a riequilibrare in qualche modo i rapporti tra l' Assemblea e il Presidente eletto a suffragio universale e diretto (e la Giunta), del quale si ha qui più d' una testimonianza.

Così, per ciò che attiene alla possibile nomina di assessori esterni all' Assemblea, la cui soglia non può tuttavia superare il terzo del numero complessivo (art. 3, II c.): una soluzione di compromesso –

²⁵ A *Gli istituti di partecipazione popolare* nella nostra Regione sono dedicati gli studi di L. SALAMONE e S. AGOSTA, nel vol. coll. da ultimo cit., rispettivamente, 287 ss. e 301 ss.

Da un punto di vista generale, si è ancora di recente opportunamente discusso di una relazione “biunivoca” intercorrente tra i diritti di partecipazione e la forma di governo (C.S. VIGILANTI, *La forma di governo regionale e gli strumenti di partecipazione politica*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, cit., 89 ss.).

²⁶ È malinconico, tuttavia, dover constatare come, a dispetto delle solenni enunciazioni di principio contenute in special modo – come si sa – negli statuti delle Regioni di diritto comune, la partecipazione abbia faticato a decollare ed a farsi in consistente misura apprezzare nel corso delle vicende delle autonomie in genere (dato di comune acquisizione: per tutti e di recente, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L' equilibrio costituzionale e la sua crisi*, F. Angeli, Milano 2012, spec. 176 ss.). E il vero è che occorre produrre uno sforzo ulteriore rispetto a quello fin qui messo in atto al fine di progettare strumenti idonei a rendere concreto, tangibile, il valore della partecipazione, alle pur difficili condizioni di contesto politico complessivo.

²⁷ ... con l' auspicio che non faccia la fine miseramente toccata ai soggetti ed organi cui è fatto richiamo dall' art. 12, III c., st.

a me pare – tutto sommato ragionevole tra l’esigenza di dar modo al Presidente di circondarsi di esponenti anche di forze politiche prive di rappresentanza in Assemblea, in aggiunta a quelle che, presenti nell’Assemblea stessa, espressamente lo sostengono, ed anche – perché no? – di uomini di cultura e, in genere, di soggetti provenienti da quella comunità che – come si è dietro veduto – dovrebbe in modo costante e fattivo partecipare all’esercizio delle attività di governo della Regione²⁸.

Ancora più visibile e significativo il riequilibrio in parola nella previsione secondo cui, all’indomani della elezione dell’Assemblea (e, segnatamente, entro quindici giorni dall’insediamento dell’Ufficio di presidenza), il Presidente si presenta davanti all’Assemblea stessa per esporre il programma di governo e comunicare la composizione della Giunta (con l’indicazione espressa del Vicepresidente). Lo stesso disposto ora richiamato, di cui all’art. 4, I c., precisa che nel programma sono menzionati “gli obiettivi strategici, gli strumenti e i tempi di realizzazione dello stesso”²⁹. Si aggiunge (al II c.) che il dibattito sul programma “può concludersi con l’approvazione di uno o più atti di indirizzo politico” e che il Presidente presenta, annualmente o nel più breve termine stabilito dall’Assemblea, “una relazione sull’attuazione del programma di governo, nonché sull’attuazione delle leggi e degli atti di indirizzo approvati dall’Assemblea” (III c.). Questa espressione finale non sembra, per vero, felicissima, dal momento che l’attuazione del programma prende corpo *anche* attraverso le leggi e gli atti d’indirizzo assembleari, di modo che la prima e generale espressione parrebbe comprendere ogni atto, assembleare o presidenziale e giuntale che sia, portatore d’indirizzo politico³⁰.

In disparte i profili di forma, si faccia caso alla studiata cautela con la quale il disegno tratta della collaborazione tra Assemblea e Presidente (e Giunta) al momento dell’avvio delle esperienze di direzione politica. L’autore dell’articolato è consapevole delle forti limitazioni poste dalla giurisprudenza costituzionale per ciò che attiene al rapporto intercorrente tra gli organi d’indirizzo in una forma di governo imperniata sulla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, un

²⁸ Forse, però, si potrebbe pensare di ridimensionare ulteriormente la quota degli assessori non di estrazione assembleare (ad es., portandola ad un massimo di un quarto o, addirittura, di un quinto), al fine di contenere, se non proprio parare, il rischio della formazione di “Giunte del Presidente”, anziché di “Giunte di maggioranza” (così, G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 506, al cui pensiero si è quindi rifatto N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 107). Sul rafforzamento del ruolo del Presidente conseguente alla scelta degli assessori esterni, più di recente, Q. CAMERLENGO, *Rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori*, cit., 538 ss.

²⁹ Una precisazione, invero, opportuna; e, tuttavia, nessuno è così ingenuo da non avvedersi che essa lascia il tempo che trova, non esprimendo altro rilievo che al piano dei rapporti politici. Certo, presentando un programma del tutto carente al riguardo (ad es., che nulla dica sui tempi), il Presidente violerebbe il precetto normativo in parola; non si vede, però, quale conseguenza giuridica possa aversene, al di là della riprovazione da parte dell’Assemblea (o, meglio, delle forze politiche minoritarie in essa rappresentate).

³⁰ Il vero è che l’autore del disegno ha qui avvertito il bisogno di rimarcare il rilievo da assegnare alle leggi ed agli atti in genere d’indirizzo deliberati dall’Assemblea, sì da sollecitare appunto il Presidente a rendere conto del seguito ad essi concretamente dato. Ancora una testimonianza, come si vede, di quell’intento volto a coinvolgere attivamente l’Assemblea nella direzione politica, di cui si viene dicendo.

rapporto non qualificabile come “fiduciario” (in senso proprio) e piuttosto – sempre a dire della giurisprudenza – bisognoso di essere inquadrato ricorrendo alla sibillina ed oggettivamente equivoca nozione di “consonanza politica”, quale caratterizzante le attività dei massimi organi della Regione³¹.

Resta nondimeno l’aporia di un sistema complessivo che, pur non essendo informato alla fiducia, conosce tuttavia la sfiducia (la quale, a filo di logica, parrebbe necessariamente presupporre la... *fiducia* stessa).

Francamente, non credo che il cit. art. 4 possa spingersi oltre la soglia raggiunta, prevedendo la produzione di *effetti giuridici immediati e diretti* discendenti dall’atto o dagli atti, se più d’uno, deliberati dall’Assemblea a seguito della esposizione del programma; effetti giudicati – come si sa – dalla giurisprudenza costituzionale non consoni alla forma di governo imperniata sulla elezione diretta del Presidente³². Il Presidente (e con lui la Giunta) è, nondimeno, consapevole del *vincolo sostanziale, politico*, che consegue alla loro adozione, dal momento che l’eventuale scostamento da essi può mettere in moto la procedura che porta a quella sfiducia che *ipso iure* determina la conclusione del mandato di tutti gli organi direttivi della Regione. Per questo verso, come si vede, si ha conferma della possibilità che il programma di governo enunciato dal Presidente venga fatto oggetto di integrazioni e precisazioni varie, anche per ciò che attiene all’ordine delle priorità da raggiungere. Insomma, le premesse per un sostanziale coinvolgimento dell’Assemblea nella direzione politica ci sono tutte; resta poi indeterminata la misura in cui esso può aversi. Questo però è un problema politico, che il diritto non è strutturalmente attrezzato per risolvere, che non può (ed anzi non deve) risolvere.

Ambigua e di dubbia ammissibilità è, poi, la previsione, di cui all’art. 7, di eventuali “censure” agli assessori. Abilmente e pudicamente, il disegno non discorre di “sfiducia”, al fine di non incappare nel divieto al riguardo stabilito da [Corte cost. n. 12 del 2006](#), ma, francamente, non si vede in cosa la censura stessa dalla prima sostanzialmente si distingua. E, invero, si è qui in presenza di un artificio linguistico volto ad aggirare il precetto costituzionale e statutario che lega, in buona sostanza, gli assessori al Presidente, della cui fiducia soltanto essi hanno costantemente bisogno³³. Cauto e sibillino

³¹ Alla “presunzione di consonanza” è espressamente dedicato lo studio monografico di S. CATALANO, dietro cit.; v., inoltre, M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, “contestuale e consonante”*, in *Le Regioni*, 1/2011, 57 ss. Fatico, nondimeno, ancora oggi a comprendere come possa mai aversi “consonanza politica” senza fiducia, e viceversa [così, già, nella mia nota a [Corte cost. n. 12 del 2006](#), dal titolo *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 25 gennaio 2006, spec. al § 3].

³² V., spec., sentt. nn. 379 del 2004 e 12 del 2006.

³³ Le sottigliezze argomentative cui si è fatto talora ricorso (tra gli altri, di recente, da S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., 230 ss.) al fine di tenere distinta la “censura” (*et similia*) dalla “sfiducia” (*stricto sensu* intesa) non valgono ad offuscare il dato di elementare e palmare evidenza secondo cui l’una e l’altra esprimono un giudizio politico negativo nei riguardi di chi ne è investito (e, di riflesso, dello stesso Presidente, dimostratosi incapace di far fronte come si conviene al compito cui è istituzionalmente chiamato di promuovere e coordinare l’attività degli assessori e, in caso di comprovata incapacità o deliberata refrattarietà di questi ultimi a sottoporvisi, di rimuoverli senza indugio alcuno). Ciò

è anche il disposto, di cui all'ultimo comma art. ora cit., secondo cui il Presidente “comunica entro dieci giorni all'Assemblea regionale le proprie decisioni conseguenti all'approvazione della censura”. Ancora una volta, nessun effetto direttamente ed immediatamente discende, né può discendere, dal voto assembleare di censura; ciò nondimeno, il Presidente sa perfettamente che, laddove dovesse decidere di “coprire” l'operato dell'assessore destinatario della censura, non rimuovendolo dalla carica, si esporrebbe in prima persona all'eventuale sfiducia (in senso stretto) da parte dell'Assemblea, la quale peraltro, così facendo, andrebbe incontro al proprio scioglimento. Insomma, quell'equilibrio del “terrore”, di cui ha discusso un'autorevole dottrina³⁴ a riguardo del meccanismo del *simul simul*, trova qui ulteriore espressione e conferma³⁵.

Dubbi poi solleva quanto è statuito all'art. 8, III e VII c., secondo cui il Presidente dell'Assemblea emana, entro cinque giorni, un decreto col quale accerta l'approvazione della mozione di sfiducia³⁶.

posto, in prospettiva formale-astratta, può nondimeno pur sempre ragionarsi nel senso che dalla sfiducia consegue l'obbligatorio abbandono della carica, mentre la censura non dà di necessità luogo a quest'esito (ma v. quanto se ne dice subito appresso).

³⁴ V., part., G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Giuffrè, Milano 2001, 211; a questa indicazione si sono quindi rifatti altri autori, tra i quali, pure *ivi*, A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, 109.

³⁵ Il *simul simul* – in disparte le riserve che sollecita per il fatto di non assicurare un'effettiva “consonanza politica” tra legislativo ed esecutivo, non ostando a cambi di maggioranze che sostengano lo stesso Presidente (e la Giunta) e, perciò, prestandosi a strumentali operazioni di trasformismo politico (su ciò, A. PIRAINO - O. SPATARO, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5/2011, spec. 916 s.) – nella nostra Regione trova (o, diciamo meglio, è obbligato a trovare), comunque, una fin troppo rigida applicazione, non temperabile dalla legge statutaria (sulle vicende del *simul simul* in Sicilia e, in particolare, sullo scioglimento del 2008, indicazioni in A. FUSCO, *lo scioglimento dell'Assemblea*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 427 ss., spec. 432 ss.). La legge, infatti, non dispone purtroppo di margine alcuno di manovra, in presenza degli stringenti disposti, di cui all'art. 10 st., che persino in caso di acclarato impedimento permanente o di morte del Presidente non dà modo di far salva la legislatura. E così pure non può aversi la sfiducia costruttiva o altri meccanismi ancora astrattamente idonei ad offrire i loro servizi alla stabilità del Governo. Anche per quest'aspetto, si rende opportuna quella revisione dello statuto, di cui si è venuti dicendo (rammento che qualche anno addietro si era tentato di introdurre in Sicilia la sfiducia costruttiva, a mezzo tuttavia di una disciplina che sollevava non poche riserve: ne riferisce A. SAIITA, *Sicilia: la maggioranza litiga? Il Presidente fa le bizze? Ed io ti modifico lo Statuto!*, in www.forumcostituzionale.it, 17 settembre 2009).

³⁶ Analogo decreto è poi adottato anche in relazione alla presentazione delle dimissioni (qui intese – come subito si dirà – come volontarie), nonché alla decadenza, all'impedimento permanente o alla morte del Presidente. Non si fa invece parola di un decreto di rimozione.

Segnalo di passaggio la opportuna previsione a riguardo della sede istituzionale competente ad accertare il carattere “permanente” dell'impedimento presidenziale, individuata nell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea. Forse, però, sarebbe meglio limitarsi a dire che è compito del Presidente, che vi fa luogo col decreto suddetto; e forse pure gioverebbe coinvolgere in qualche modo la Giunta e, per essa, specificamente il Vicepresidente nella procedura. D'altro canto, sarebbe ben strano che non ci sia quanto meno un atto iniziale d'impulso della procedura stessa proveniente dallo stesso esecutivo. Infine, mi sfugge la ragione della comunicazione dell'accertamento dell'impedimento ai Presidenti delle Camere, mentre avrei compreso la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, se non altro per il fatto che è quest'ultimo ad invitare il Presidente della Regione a prendere parte alle riunioni del Consiglio dei ministri, *ex art.* 21 st. È pur vero, tuttavia, che, quand'anche in via di mera ipotesi al Presidente del Consiglio non fosse nota l'esistenza dell'impedimento e fosse dunque egualmente indirizzato al Presidente della Regione l'invito suddetto, il suo posto potrebbe sempre esser preso dal Vicepresidente.

Come che sia di ciò, l'importante è che si venga finalmente a colmare in ambito regionale quella lacuna sussistente a livello statale che – come si sa – ha alimentato un fitto dibattito in occasione della vicenda Segni.

La qual cosa può far pensare che l'effetto giuridico conseguente alla mozione si produca a far data dal decreto stesso (o, meglio, dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione).

A mia opinione, su tutto ciò è consigliabile un ripensamento.

Avverto che la soluzione che mi accingo ad argomentare non dispone di sicuri appigli teorici; e, però, la tesi opposta appare essere forse ancora più incerta della prima e – ciò che maggiormente importa – foriera di gravi inconvenienti, ai quali quella non va invece incontro.

Ma vediamo perché. La mia idea è che possa giudicarsi sufficiente la proclamazione da parte del Presidente dell'Assemblea del risultato del voto di sfiducia perché il Presidente della Regione e, con lui, la Giunta debbano considerarsi *ipso iure* “dimissionari”³⁷. Non regge l'analogia con ciò che, secondo la giurisprudenza (ancora [Corte cost. n. 12 del 2006](#)), varrebbe nelle Regioni di diritto comune, per le quali l'art. 126 tiene distinta l'ipotesi della “rimozione” del Presidente da quella delle “dimissioni”³⁸, delle quali dovrebbe comunque aversi riscontro. Lo statuto siciliano, di contro, non fa menzione alcuna di “dimissioni” conseguenti al voto di sfiducia dell'Assemblea (art. 10, I c., dopo la novella operata con legge cost. n. 2 del 2001); le “dimissioni” sono, sì, espressamente previste, ma in *altro* disposto (al II c.), in relazione al quale non sembra forzato ritenere che si sia voluto far riferimento al solo atto volontario di dimissioni³⁹, diversamente dal caso di obbligatorio abbandono dell'ufficio, conseguente appunto alla sfiducia⁴⁰.

Ancora meno regge, poi, l'analogia con quanto avviene in ambito statale, laddove – come si sa – è fatto obbligo al Governo di rassegnare le dimissioni a seguito dell'approvazione della mozione di sfiducia ovvero della mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale, dal momento che il Presidente del Consiglio e gli altri componenti il Governo sono nominati dal Capo dello Stato e nelle sue mani pertanto sono comunque tenuti a rimettere il mandato.

³⁷ Non direi, perciò, con l'art. 6, ult. c., che “l'approvazione della mozione comporta l'obbligo di dimissioni del Presidente e degli assessori”.

³⁸ In realtà, la norma costituzionale tratta di “dimissioni della Giunta”, non già del Presidente, di modo che, a stare alla lettera della Carta, anche alle Regioni di diritto comune potrebbe, volendo, applicarsi la soluzione qui patrocinata: se non altro perché non si vede come possa un Presidente... *morto* o afflitto da un impedimento tale da offuscarne la lucidità rassegnare le dimissioni. Sappiamo, però, che la giurisprudenza si è sul punto diversamente orientata.

³⁹ Questa lettura trovasi – a quanto pare –, ancora di recente, accolta da un fine conoscitore dell'ordinamento e dell'esperienza della Regione siciliana, F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 106 s. Sulle dimissioni volontarie del Presidente della Regione, in generale, v. M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione*, cit., 57 ss.

⁴⁰ È pur vero, però, che – sta scritto in [Corte cost. n. 12 del 2006](#) – “introdurre la decadenza della Giunta come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia finirebbe per equiparare il disvalore giuridico alla necessità politica, trattati e considerati dall'art. 126, primo e terzo comma, Cost. in modo ben distinto”. Nulla, ad ogni buon conto, a mio modo di vedere osta a che *altro* dettato costituzionale, quale quello di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, specificamente valevole per le Regioni ad autonomia differenziata, possa essersi non irragionevolmente discostato dallo *ius commune*.

Una precisazione, infine, non meramente linguistica. Non discorrerei di “decadenza” automatica conseguente al voto di sfiducia, altrimenti non si spiegherebbe come possa l'organo restare in carica per il disbrigo degli affari correnti; direi, semplicemente, che a seguito della sfiducia stessa l'organo è da considerare *ipso iure* “dimissionario”.

Al di là di ogni disputa di ordine teorico, il vantaggio che viene dalla soluzione qui caldeggiata è che essa consente di evitare che abbiano a delinearci scenari, pure concretamente remoti e tuttavia astrattamente configurabili, che vedano il Presidente tardare a presentare le dimissioni (o, addirittura, non presentarle...), coi conseguenti problemi che se ne avrebbero a riguardo della sua necessaria, forzata rimozione⁴¹.

Dal punto di vista qui adottato, il disposto di cui al II comma dell'art. 8, laddove si prevede che le dimissioni del Presidente della Regione sono presentate al Presidente dell'Assemblea, in disparte ogni possibile rilievo riguardante il destinatario delle dimissioni stesse cui non si deve la nomina del dimissionario, quand'anche voglia essere mantenuto così com'è può, dunque, prestarsi ad una interpretazione tale da ridurne la portata al solo caso di dimissioni volontarie, quale che ne sia la causa (politica, personale, ecc.), restando pertanto escluso dal raggio di azione del disposto stesso il caso di abbandono dell'ufficio conseguente al voto assembleare di sfiducia⁴².

Di qui, piana discende la conseguenza per cui il limite dell'ordinaria amministrazione, gravante sul Governo regionale in caso di scioglimento dell'Assemblea (art. 10)⁴³, sia, a mio modo di vedere, da considerare attivato già a partire dall'approvazione della mozione di sfiducia (ammesso pure, poi, che si voglia conservare il decreto del Presidente dell'Assemblea, di cui si è appena discorso, ugualmente a mia opinione da subito gli organi regionali sono tenuti a conformarsi al vincolo della ordinaria amministrazione, pur con tutte le incertezze che ad oggi avvolgono questa nebulosa nozione).

L'art. 9 fa inoltre luogo ad una definizione larga ma ragionevole della formula concernente le "dimissioni contestuali" della metà più uno dei componenti l'Assemblea, da cui consegue lo scioglimento della stessa, qualificando come tali le dimissioni presentate entro dieci giorni dalla data delle prime dimissioni. Si fa quindi carico al Presidente dell'Assemblea di accertare, nel consueto termine di cinque giorni, la presentazione delle dimissioni contestuali. Il termine "Presidente" va qui inteso in accezione funzionale, siccome riferito a colui che funge da Presidente, non potendosi escludere che tra coloro che rassegnano le dimissioni vi sia lo stesso Presidente (forse, nondimeno, non sarebbe male esplicitare questo concetto).

⁴¹ È chiaro, nondimeno, che in siffatta eccezionale congiuntura ricorrerebbero appieno i presupposti per l'immediata rimozione del Presidente, responsabile di una palese, macroscopica violazione della Costituzione.

⁴² Questa lettura è, d'altronde, avvalorata dalla disposizione al riguardo vigente in altra Regione. Così, all'art. 13, III e IV c., l. reg. F.V.G. n. 17 del 2007, per un verso, si stabilisce che "la sfiducia comporta le dimissioni del Presidente"; per un altro verso, si dichiara espressamente che "le dimissioni del Presidente della Regione *in assenza di sfiducia* sono presentate al Presidente del Consiglio regionale il quale ne dà tempestiva comunicazione al Consiglio regionale. Diventano efficaci alla data di comunicazione" (mio, ovviamente, il c.vo). Si faccia dunque caso alla diversa regolazione dei due casi.

⁴³ Quanto poi alla condizione di quest'ultima in regime di *prorogatio*, v., tra gli altri, I. LA LUMIA, *L'attività dell'Assemblea regionale siciliana in regime di prorogatio*, in www.forumcostituzionale.it, 12 ottobre 2009.

Nel complesso, come si diceva, un articolato che, *limitatamente a ciò che dice*, non sembra mal formulato e che tuttavia porta in sé il vizio di origine della eccessiva ristrettezza del campo coltivato, nel quale si dispongono i soli organi di vertice dell'apparato regionale, i cui rapporti peraltro sono visti unicamente in alcune delle loro più salienti espressioni, al di fuori però di una organica considerazione del loro svolgimento. È già, ad ogni buon conto, un primo (ma solo un primo), importante passo verso il complessivo rifacimento della tela istituzionale al quale occorre urgentemente porre mano, consapevoli delle non poche opportunità che, ancora al presente (e pur nella difficilissima congiuntura in atto), si offrono per la specialità, sempre che si abbia la voglia e le capacità di sfruttarle come si conviene al servizio della comunità regionale. Altrimenti, non resterà che interrogarsi, con la più avvertita dottrina⁴⁴, a riguardo di ciò che si vuol fare della specialità (e, anzi, delle Regioni in genere), nella consapevolezza che se l'autonomia, in ciascuna delle sue forme espressive, non è riuscita in apprezzabile misura ad affermarsi, ciò non si è dovuto (e non si deve) solo ad una sfortunata congiuntura o a responsabilità degli organi centrali dell'apparato statale, che mai nulla hanno fatto per celare la propria irresistibile vocazione all'accentramento, ma anche a dirette e gravi responsabilità ricadenti sulle stesse Regioni: su coloro che in tutti questi anni le hanno governate come pure sulla comunità dei cittadini che non è riuscita a farsi in significativa ed apprezzabile misura valere.

⁴⁴ V., di recente, G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni?*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Istituto Luigi Sturzo, Roma 2014, 265 ss.