

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/01/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36771-elezione-del-presidente-della-regione-e-dell-assemblea-regionale-siciliana-tra-vuoti-normativi-e-aspettative-disattese>

Autore: Bonanno Pierangelo

Elezione del presidente della regione e dell'assemblea regionale siciliana: tra vuoti normativi e aspettative disattese

ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA:
TRA VUOTI NORMATIVI E ASPETTATIVE DISATTESE

di Pierangelo Bonanno

INDICE:

- 1) IL SISTEMA ELETTORALE REGIONALE: LE FONTI NORMATIVE.

- 2) IL PROCEDIMENTO ELETTORALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA.

- 3) LA LEGGE ELETTORALE ED IL REFERENDUM CONFERMATIVO IN SICILIA.

- 4) CONCLUSIONI: TRA VUOTI NORMATIVI E ASPETTATIVE DISATTESE.
 - a) La surrogazione del deputato candidato Presidente

 - b) Il premio di maggioranza che non garantisce una maggioranza parlamentare

 - e] La complessità del principio del simul stabunt simul cadent

IL SISTEMA ELETTORALE REGIONALE: LE FONTI NORMATIVE.

La prima elezione dell'Assemblea regionale siciliana è avvenuta il 20 aprile del 1947. Il sistema elettorale applicato fu lo stesso di quello utilizzato per l'Assemblea costituente¹ un sistema elettorale basato su di una ripartizione proporzionale dei seggi fra le nove circoscrizioni elettorali con la previsione del recupero dei resti su base regionale. Successivamente al suo insediamento l'ARS ha adottato un proprio sistema elettorale regolamentato dalla legge regionale del 20 marzo 1951, n.29. Il quadro normativo di riferimento è stato progressivamente modificato ed attualizzato in riferimento, ad esempio, al criterio del quoziente (proporzionale puro oppure divisione del totale dei voti validi per il numero dei deputati da eleggere più uno) o anche per ciò che concerne il recupero dei resti, se con l'applicazione del metodo a quoziente o con il metodo d'Hondt². La fonte normativa regionale più importante in materia elettorale è da ricondurre all'articolo 3 dello Statuto della Regione Siciliana nel quale si precisa che: "l'Assemblea regionale è costituita da novanta deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali." In particolare, la riforma statutaria del 2001³ ha implicato l'obbligo di dotarsi di una nuova disciplina elettorale per l'Assemblea Regionale Siciliana ed anche per l'elezione diretta del Presidente della Regione. Appare opportuno sottolineare che la competenza esclusiva della Regione Siciliana in materia elettorale regionale è stata oggetto sia di dibattito politico oltre che di varie pronunce giurisprudenziali. La Corte Costituzionale è intervenuta in merito al fondamento giuridico che legittima l'esclusività della Sicilia in materia elettorale con la sentenza n.372 del 1996,

¹ D.l.l. 10 marzo 1946, n.74

² A. CAMOLA, L'Assemblea, in Lineamenti di diritto regionale della Regione siciliana Torino 2012, p.35

³ Legge cost. n. 2 del 31 gennaio 2001

all'interno della quale, in riferimento all'art. 3 dello Statuto siciliano, si precisa che: "Tale prescrizione dello statuto, tenendo anche conto del momento in cui essa fu formulata (anteriore, come è noto, alla elezione dell'Assemblea costituente e perciò alla elaborazione del testo costituzionale), non può essere intesa nel senso che vincoli il legislatore regionale a seguire i principi - e tanto meno le specifiche discipline - fissati nelle leggi che disciplinano l'elezione delle Camere del Parlamento nazionale [leggi che peraltro sono distinte fra loro, anche se poi di fatto la legge sull'elezione del Senato ha rinviato in parte alla disciplina di quella per l'elezione della Camera: cfr, ora art.27 del d.lgs, 20 dicembre 1993, n. 533, e già art 25, primo comma, della legge 6 febbraio 1948, n. 29]. Il senso della previsione statutaria appare quello di ribadire il vincolo dell'autonomia regionale, anche in una materia, come quella dell'elezione dell'Assemblea, non disciplinata direttamente dalla Costituzione, al rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione stessa in materia elettorale (cfr., per un accenno in questo senso, Alta Corte per la Regione Siciliana, decisione 16-20 marzo 1951, n. 38)"⁴. La sentenza della Corte ribadiva, quindi, come gli unici vincoli inderogabili per il legislatore regionale fossero da ricondurre alle disposizioni costituzionali in materia elettorale, cioè: l'articolo 48 che disciplina il diritto di voto e modalità del suo esercizio (personale ed eguale, libero e segreto); l'articolo 51 con oggetto l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, principio arricchito dall'obbligo di perseguire pari opportunità tra uomini e donne come recita la legge costituzionale n.1 del 30 maggio 2001; gli articoli 56, 58 e 122 volti ad affermare l'elezione a suffragio universale e diretto; gli articoli 56 e 57 riferiti alla ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni, in proporzione alla popolazione residente⁵. Tra i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, richiamati all'art. 3 dello Statuto regionale, occorre ricordare che la Legge n. 165 del 2 luglio 2004⁶ - "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione" - all'art 4 precisa che occorre "...l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a

⁴ www.giurcost.org/decisioni/1996

⁵ S.PECORARO, A.PURPURA, L. SALAMONE, La legge di modifica del sistema per l'elezione dell'Assemblea, ARS, 2004, p.5

⁶ G.U.R.I., 5 luglio 2004, n. 155

suffragio universale e diretto". Il quadro normativo tratteggiato dalla legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001 all'articolo 1, comma 3, con oggetto la modifica degli Statuti speciali, non tralasciava di regolamentare transitoriamente la competizione per il rinnovo elettorale dell'Assemblea Regionale Siciliana del 24 giugno 2001, in attesa che il legislatore regionale si pronunciasse nel merito. La norma transitoria prevedeva l'applicazione della legge n.43 del 23 febbraio 1995, disciplinante l'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario. Volendo tracciare le linee essenziali del quadro normativo transitorio, questo prevedeva l'assegnazione dei quattro quinti dei seggi su base provinciale ed il restante quinto da attribuire su base regionale con un sistema maggioritario, considerando che le liste regionali, i cui capilista erano i candidati alla presidenza della Regione, avrebbero dovuto essere collegate ad almeno un gruppo di liste provinciali. Tra le innovazioni normative introdotte dalla legge 43 del 1995 si evidenzia l'istituto della soglia di sbarramento, tale da non consentire l'assegnazione dei seggi alle liste provinciali che su base regionale non avessero ottenuto il tre per cento dei voti validi, unica deroga a tale sistema di accesso alla ripartizione dei seggi era data dalla possibilità che le liste provinciali fossero collegate ad una lista regionale che avesse superato lo sbarramento dei cinque per cento. La disciplina transitoria stabiliva, inoltre, che sia il Presidente eletto, sia il candidato alla carica di Presidente, con il numero di preferenze valide immediatamente inferiori al vincitore, assumessero la carica istituzionale di deputato regionale.

IL PROCEDIMENTO ELETTORALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA.

Il legislatore regionale ha scelto non di innovare totalmente il quadro normativo elettorale ma, attraverso l'approvazione della legge reg. n.7 del 3 giugno 2005⁷, è intervenuto modificando la legge reg. n.29 del 1951. Il principio della contestualità dell'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale è affermato direttamente dallo Statuto della Regione, nel testo vigente. Infatti, così recita l'articolo 9, comma 1, dello Statuto (come sostituito dall'articolo 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2): "Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea

⁷ G.U.R.S., 10 giugno 2005, n.25

regionale", Tale contestualità costituisce un dato strutturale della forma di governo della Regione siciliana, qual è disciplinata dagli articoli 9 e 10 dello Statuto. Come è noto, i reciproci rapporti fra Presidente della Regione ed Assemblea regionale sono disciplinati dalle disposizioni statutarie secondo il criterio del "simul stabunt, simul cadent". Criterio già affermato dal Legislatore costituzionale per le Regioni ordinarie, con la nuova formulazione dell'articolo 126 della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1⁸. È di tutta evidenza che l'elezione diretta del Presidente della Regione delinea con maggiore chiarezza la forma di governo neoparlamentare prospettata nella riforma statutaria del 2001, le cui fondamenta istituzionali sono da ricondurre, anche, al potere di nomina e di revoca degli assessori da parte del Presidente, che non può, comunque, ricoprire la carica per più di due mandati consecutivi. Il legislatore ha inoltre voluto escludere dal proprio impianto normativo la possibilità di ricorrere al ballottaggio tra i candidati Presidenti, stabilendo, a conferma di questa scelta, l'utilizzo di un'unica scheda elettorale per l'elezione sia dell'Assemblea che del Presidente ed escludendo, ovviamente, la necessità di una percentuale di voti validi utili all'elezione del neo Presidente. Il cittadino elettore può esprimere nella scheda, per il candidato all'ARS e per il candidato Presidente, due differenti preferenze che non lo vincolano nella

⁸ L. GHERSI, F. SOME, Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n.7, Quad. A.R.S., n.5, Palermo, 2006

scelta tra la lista regionale e le liste provinciali collegate (il voto c.d. disgiunto). In particolare, per l'elezione dell'Assemblea Regionale siciliana viene applicato, per quasi il 90% dei seggi da assegnare, un sistema di ripartizione di tipo proporzionale, anche se viene inserita una clausola di sbarramento ed un premio di maggioranza. Nello specifico 80 dei 90 seggi totali vengono assegnati tramite il metodo del quoziente Hare, il quoziente si calcola dividendo il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione, attraverso una competizione tra liste concorrenti entro circoscrizioni provinciali (seguendo come criterio di ripartizione tra il numero di seggi per Province la seguente distribuzione: Palermo 20 seggi, Catania 17, Messina 11, Agrigento e Trapani 7, Siracusa 6, Ragusa 5, Caltanissetta 4 ed Enna 3), ma non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste il cui gruppo, sommando i voti validi conseguiti nei collegi elettorali provinciali, abbia ottenuto nell'intera Regione una cifra elettorale inferiore al 5% del totale regionale dei voti validi espressi⁹. Il recupero dei resti avviene su base provinciale nello specifico la norma prevede che i seggi sono attribuiti alle liste per le quali le divisioni della cifra elettorale di lista per il quoziente elettorale circoscrizionale hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste con la maggiore cifra elettorale¹⁰. Per tale ragione il legislatore regionale ha previsto che le liste provinciali non possano essere composte da un numero minimo di candidati quantificato nella metà dei deputati da eleggere¹¹. La previsione dal carattere fortemente innovativo supera, anche, le disposizioni nazionali che statuiscono un numero pari ad un terzo dei candidati da eleggere¹². Nella composizione delle liste concorrenti a livello circoscrizionale, inoltre, non può verificarsi una prevalenza di genere oltre i due terzi del numero di candidati da eleggere nel collegio¹³. Successivamente all'assegnazione degli 80 seggi nei collegi provinciali occorre soffermarsi sui possibili criteri con i quali assegnare i restanti 10 seggi. Certamente due sono da assegnare rispettivamente al candidato eletto Presidente della Regione, che assumerà anche il ruolo di deputato regionale, e al candidato Presidente che ottiene un numero immediatamente inferiore a quelli ottenuti dalla lista regionale più votata. Le liste regionali sono composte dal candidato Presidente e da otto candidati, con una suddivisione di genere di pari numero, inseriti in modo alternato¹⁴. Ogni lista regionale deve essere collegata, a pena di inammissibilità, con

⁹ L. reg. n.29 del 1951, art. 1 bis, comma 5

¹⁰ L. reg. n.29 del 1951, art. 2 bis, comma 5

¹¹ L. reg. n.29 del 1951, art. 3 ter

¹² Legge n.108 del 1968, art.9

¹³ L. reg. n.29 del 1951, art. 14, comma 1, let. b

¹⁴ L. reg. n.29 del 1951, art. 14, comma 1, let. a

almeno un gruppo di liste presentate con i medesimo contrassegno in non meno di cinque collegi elettorali provinciali. I candidati nella lista regionale devono dichiarare, contestualmente all'accettazione della candidatura, a quale gruppo di liste collegato con la lista regionale aderiscono ed indicare il collegio provinciale di riferimento, che può essere solo uno. Il collegamento al gruppo di liste assume rilevanza nel caso della surrogazione degli eletti nella lista regionale. Infatti, il seggio rimasto vacante è attribuito al gruppo di liste cui il deputato eletto nella lista regionale aveva dichiarato di aderire ed assegnato alla lista presentata nel collegio provinciale indicato dal deputato come proprio collegio di riferimento¹⁵. Il premio è attribuito solo se la coalizione vincente abbia conseguito meno di 54 seggi nella competizione elettorale. Nel caso in cui la coalizione vincitrice abbia raggiunto o superato la soglia di 54 deputati gli otto seggi verranno assegnati proporzionalmente tra i gruppi provinciali non collegati alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti, sempre che abbiano superato la soglia del 5% dei voti validi espressi.

¹⁵ G. CHIARA, Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005

Alcune delle incongruenze presenti nella legge elettorale regionale sono da ricondurre, anche, alla sua genesi normativa, tortuosa e complessa. Il procedimento di approvazione della legge regionale n.7 del 2005 è stato regolamentato dall'art. 17 bis dello Statuto che si caratterizza per un iter procedurale chiaramente delineato che si avvia con il controllo del Commissario dello Stato della delibera adottata dall'ARS e solo dopo questo passaggio si procede con la pubblicazione della stessa delibera, a cui segue l'eventuale richiesta di referendum, successivamente allo svolgimento dell'eventuale referendum si procede alla promulgazione e alla pubblicazione della legge. L'ARS aveva adottato nella seduta del 5 agosto 2004 una deliberazione legislativa che il Commissario dello Stato impugnò sostenendo l'incostituzionalità di alcune disposizioni come quella inerente l'ineleggibilità da deputato regionale dei sindaci di Comuni superiori a 5.000 abitanti, l'istituto della supplenza temporanea nelle cariche di deputato regionale e di consigliere comunale; il sistema sanzionatorio ad opera del Presidente della regione a carico dei partiti e dei movimenti politici che non rispettino il principio dell'alternanza dei sessi nella presentazione delle candidature, perché non rispettoso del principio di legalità. L'impugnativa del Commissario dello Stato ebbe come conseguenza l'introduzione di una nuova prassi la c.d. promulgazione parziale, scaturita dalla scelta dell'ARS di chiedere ai Presidenti della regione la pubblicazione in Gazzetta delle parti non impugate. La pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana, avvenne il 17 settembre 2004, il cui testo non riporta, erroneamente, alcuni articoli non oggetto dell'impugnativa del Commissario dello Stato. Si giunse così ad una seconda pubblicazione "chiarificatrice" nella GURS del 24 settembre 2004. Il Titolo II della legge, però, conteneva dei riferimenti alla normativa elettorale dei Consigli comunali e provinciali ed ai rapporti tra gli organi di vertice degli enti locali regionali, cioè faceva proprie delle aree giuridiche diverse da quelle in cui è previsto un procedimento aggravato. L'ARS valutato il rischio che l'impianto normativo fosse dichiarato illegittimo, in quanto lesiva della tipicità degli atti normativi e delle relative competenze statutariamente fissate ha preferito approvare una disposizione soppressiva del Titolo II consentendo, quindi, la riapertura del termine di tre mesi per la presentazione della richiesta di referendum¹⁶. L'istituto del referendum confermativo è previsto all'art. 17 bis dello Statuto della Regione Siciliana. La disciplina dell'istituto è stata demandata dallo stesso Statuto al Legislatore regionale, che ha regolamentato la materia con la legge regionale n.14 del 23 ottobre 2001¹⁸. Il referendum ha lo scopo di chiedere la conferma degli

¹⁶ G. CHIARA, Op. cit., 2005, p.725

elettori rispetto a provvedimenti legislativi dall'alta valenza istituzionale. La legge elettorale regionale rappresenta l'unico esempio allo stato attuale nel quale sia stato indetto il referendum popolare confermativo. Il referendum svoltosi in Sicilia tra il 15 ed il 16 maggio 2005, a cui hanno partecipato il 16,88% degli aventi diritto, che confermando le disposizioni normative elettorali ha consentito la successiva promulgazione da parte del Presidente della Regione siciliana. Lo Statuto siciliano delinea, dunque, una tipologia di leggi regionali aggravate nel procedimento rispetto a quelle ordinarie e ne fissa, al contempo, i settori di competenza. Le leggi nei confronti delle quali è possibile richiedere l'indizione del referendum confermativo sono nello specifico quelle che rientrano nell'ambito statutario rispettivamente dell'articolo 3, primo comma; dell'articolo 8 bis; dell'articolo 9, terzo comma; dell'articolo 41 bis. Il referendum regionale è richiedibile qualora entro tre mesi dalla pubblicazione delle leggi ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritti al voto per l'elezione dell'Assemblea regionale. Le leggi regionali sottoposte a Referendum riguardano ambiti istituzionali differenti, in particolare: la disciplina per l'elezione dell'Assemblea regionale, art. 3, comma 1; le modalità di conclusione anticipata della legislatura a seguito delle contemporanee dimissioni della metà più uno dei deputati, art. 8bis, le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli assessori, alle eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché ai rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione, art 9, comma 3; la modificazione, dopo la loro prima applicazione, delle disposizioni statutarie riferite alla forma di governo, art. 41bis. Il Legislatore regionale non ha ritenuto opportuno prevedere alcun quorum di tipo strutturale per la validità della consultazione referendaria. È opportuno precisare che la legge regionale sottoposta a referendum confermativo può essere promulgata solo se approvata dalla maggioranza dei voti validi¹⁷, tale base di computazione consente ovviamente la conferma popolare con elevate percentuali di successo.

¹⁷ L. reg. n.14 del 23 ottobre 2001, art.20

CONCLUSIONI: TRA VUOTI NORMATIVI E ASPETTATIVE DISATTESE.

a) La surrogazione del deputato candidato Presidente

Tra i nodi insoluti del quadro normativo elettorale regionale si palesa la mancanza di una previsione normativa che regolamenti la surrogazione del deputato risultato eletto in quanto candidato Presidente della lista regionale con il numero di voti immediatamente inferiori alla lista legata al Presidente eletto. Appare condivisibile la tesi sostenuta dal Cariola¹⁸ secondo cui "l'attribuzione del seggio al candidato Presidente risultato secondo appare operata in considerazione del ruolo politico assegnato al capo della coalizione sconfitta in sede elettorale, ma anche per questo dovrebbe svolgere in assemblea la funzione di leader dell'opposizione. Tale ruolo non è surrogabile da nessuno, con la conseguenza che il seggio dovrebbe rimanere vacante". La questione non è teorica ma è divenuta pratica essendosi verificata successivamente alle elezioni regionali del 2008, nel caso specifico è intervenuta prima l'ARS surrogando il deputato con il primo dei non eletti in una lista provinciale e dopo il Tar Sicilia¹⁹ confermando la scelta politica effettuata dal Parlamento regionale. Cariola critica la scelta di tipo politico effettuata dall'ARS ritenendo legittimati alla surroga del deputato, semmai, gli uffici elettorali costituiti presso le sedi giudiziarie.

b) Il premio di maggioranza che non garantisce una maggioranza parlamentare

Una delle possibili implicazioni dell'attuale sistema elettorale regionale è l'elezione di un Presidente della Regione privo di una maggioranza parlamentare, elemento fondamentale per un'azione di governo incisiva e riformatrice. Anche in questo caso la riflessione ha assunto una dimensione concreta in occasione delle ultime elezioni regionali del 2012.

¹⁸ A. CARIOLA, op.cit, p.39

¹⁹ T.A.R. Sicilia, sez. 1, 13/5/2009, sent. n. 9081

Tra gli elementi chiave della legge assume rilevanza l'attribuzione degli 8 seggi del ed, listino regionale. Un premio di maggioranza solo eventuale e comunque anche quando fosse applicato non consentirebbe sempre il raggiungimento della maggioranza assoluta dei seggi. Il sistema premiale previsto non è certamente majority assuring.

In riferimento all'assegnazione degli otto seggi legati alla lista regionale questi, come già precedentemente descritto, possono essere assegnati ai candidati della lista regionale più votata, ma entro il limite del raggiungimento di 54 seggi (escluso il Presidente) a favore della coalizione vincente. Una volta raggiunta tale maggioranza, non si può andare oltre e i seggi eventualmente rimanenti sono ripartiti tra i gruppi di liste di minoranza sulla base del totale dei voti validi conseguito a livello regionale da ciascun gruppo che abbia superato lo sbarramento del 5%. Si possono così delineare quattro diversi scenari: a) la coalizione collegata al Presidente eletto ottiene nei collegi provinciali un numero di seggi pari o superiore a 54, in tal caso non saranno eletti candidati della lista regionale, ma gli otto seggi saranno redistribuiti tra le liste di minoranza che hanno superato lo sbarramento. Questo scenario istituzionale si è verificato nel corso delle elezioni regionali del 2008; b) la coalizione collegata al Presidente eletto ottiene nella ripartizione proporzionale un numero di seggi compreso tra 46 e 53, di conseguenza risulterà eletto un numero di componenti della lista regionale che consente alla maggioranza di ottenere 54 seggi in Assemblea (oltre al Presidente), mentre i seggi eventualmente residui saranno distribuiti alle minoranze; c) se la coalizione collegata al Presidente eletto ottiene nei collegi provinciali tra 37 e 45 seggi, risulteranno eletti tutti i componenti del "listino" e la coalizione vincente avrà comunque garantita una maggioranza di almeno 46 deputati compreso il Presidente; d) se invece la coalizione collegata al Presidente eletto ottiene meno di 37 seggi nella parte proporzionale, gli otto seggi della lista regionale le saranno tutti attribuiti, ma ciò non consentirà alla coalizione vincente di disporre di una maggioranza assoluta in aula pari a 46 seggi²⁰. La casistica appena descritta palesa che nell'elezione dell'ARS il numero di seggi ai quali lo schieramento vincente può attingere come bonus di governabilità non è tale da assicurare sempre il raggiungimento della maggioranza assoluta.

²⁰ V. EMANUELE, Regionali 2012 in Sicilia, come funziona il sistema elettorale, CISE, 2012

c) La complessità del principio del simul stabunt simul cadent

L'operatività della regola del simul stabunt simul cadent, come già evidenziato, è prevista anche dall'art 10 dello Statuto siciliano, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ed è finalizzata, grazie anche alla sua rigidità, a garantire una maggiore stabilità degli esecutivi.

Come è noto la regola persegue lo scopo di escludere il "potere arbitrario" delle Assemblee sulle Giunte 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"²¹. L'idea di fondo è che Presidente e Assemblea, traendo legittimazione dal medesimo voto, debbano restare in carica contemporaneamente, senza poter separare i propri rispettivi destini²². In modo particolare nei caso in cui la crisi sia determinata da ragioni politiche, pare corretto che siano gli elettori a porre rimedio al conflitto nato fra i due organi.

Nello stesso solco interpretativo si colloca la sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2006 che ha precisato 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". La volontà di legare strettamente le vite istituzionali del Presidente e dell'ARS dovrebbe consentire la maggiore stabilità degli esecutivi, in modo tale da attuare le linee programmatiche avvallate dal voto popolare.

È di tutta evidenza che la forma di governo neoparlamentare verso cui si è orientato il legislatore costituzionale conduce ad un'evoluzione del rapporto fiduciario rispetto al modello tipico del parlamentarismo classico. La forma che la fiducia raggiunge nel suo ultimo stadio

²¹ C. FUSARO, Statuti e forme di governo, in Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane, Bologna, 2007

²² S. CATALANO, La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario, Milano, 2010

evolutivo è quella definita come rapporto di consonanza politica, i presupposti del quale non affondano solamente nel legame legislativo - esecutivo, ma permettono che nel circuito si immetta un nuovo soggetto, quel corpo elettorale cui è ricondotta la sovranità²⁵. Anche se le vicissitudini istituzionali regionali non sempre appaiono coerenti con le previsioni normative, 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 legislatura²⁶. Nei fatti il sistema appare strutturato in modo da garantire il sostegno della maggioranza al Presidente e non il contrario²⁷. Lo scioglimento dell'Assemblea opera nei casi in cui il premier regionale si dimettesse o nel caso in cui vi fosse l'approvazione di una mozione di sfiducia in entrambi i casi il ruolo di giudici della controversia politica sarebbe affidato agli elettori. Tra le possibili soluzioni alla crisi politico istituzionale tra Presidente e Assemblea, oltre il confronto elettorale, potrebbe accadere che il capo dell'esecutivo potrebbe continuare il proprio mandato con il sostegno di una differente maggioranza assembleare, il sistema rischia 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"²⁸.

Proprio nel corso del dibattito sui risvolti istituzionali del principio del simul stabunt simul cadent, in Senato nel corso della XVI legislatura, è stato presentato un disegno di legge costituzionale di «Modifica dell'art.10 dello Statuto della Regione siciliana» (A.S. n. 1597). L'art. 10, nel testo oggi vigente, ossia dopo le modifiche apportate con la L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, dispone che «L'Assemblea regionale può approvare a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione. Ove la mozione venga approvata, si procede, entro i successivi tre mesi, alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea e del Presidente della Regione», il successivo comma, in consonanza alla regola del aut simul stabunt, aut simul cadent appena enunciata, prevede che "in caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di

²⁵ M. TIMIANI, Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo, Forum di Quaderni costituzionali, Marzo 2006, p.3

²⁶ S. CATALANO, Simul stabunt simul cadent nella recente vicenda politica, siciliana, in Forum Costit., 2009

²⁷ M. OLIVETTI, Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, Bologna, 2002

²⁸ R. TOSI, Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza, in Democrazia, rappresentanza, responsabilità, Padova, 2001

morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi». La proposta di legge, che mantiene una valenza meramente teorica, vista la sua mancata traduzione in legge, proponeva la modifica e l'inserimento di un ulteriore comma grazie al quale «una sola volta nel corso della legislatura l'Assemblea regionale può approvare una mozione di sfiducia, che determina la decadenza dalla carica del Presidente della Regione e degli assessori nonché l'elezione a Presidente della personalità indicata dalla mozione medesima, scelta tra gli appartenenti all'Assemblea, la mozione deve essere sottoscritta dalla metà più uno dei deputati appartenenti alla maggioranza che ha eletto il Presidente della Regione, deve essere votata decorsi tre giorni dalla presentazione e approvata a maggioranza assoluta dai deputati eletti nelle liste collegate al candidato eletto Presidente della Regione». La proposta si delineava nelle sue finalità come una vera e propria mozione di sfiducia costruttiva. Se la forma di governo regionale ha azzerato il rischio che possibili cambiamenti di maggioranza in Assemblea determinassero le elezioni di differenti Presidenti nel corso della stessa legislatura, effettivamente resta la possibilità che sia proprio il Presidente eletto direttamente dal popolo a costituire una maggioranza diversa da quella che lo aveva sostenuto nelle elezioni. Il disegno di legge nelle sue intenzioni apparenti voleva evitare il verificarsi di tale opzione. La ricostruzione delle vicissitudini politiche legate alla presentazione del disegno di legge non è oggetto del presente approfondimento, ma una ricostruzione è consultabile nel testo di Saitta²³. Dal punto di vista giuridico, come già richiamato da autorevole dottrina, nel disegno di legge costituzionale appare violato il principio di rappresentanza espresso in via generale dall'art. 67 Cost. e, nel caso dello Statuto regionale, art 3, comma 6, secondo il quale "i deputati regionali rappresentano l'intera Regione", al quale è inestricabilmente collegato quello di divieto di mandato imperativo²⁴. La proposta avrebbe comportato un vero e proprio doppio status di parlamentare, uno sdoppiamento funzionale: i consiglieri di maggioranza, cui lo Statuto affiderebbe, oltre alle attribuzioni ordinarie, anche il potere di sostituire il Presidente, mantenendo in vita la legislatura; quelli di opposizione i quali, invece, per quanto concerne i rapporti politici con il Presidente, potrebbero soltanto concorrere all'approvazione di una mozione di sfiducia con valore di autoscioglimento del Consiglio. Il disegno di legge, violando palesemente il principio di divieto di mandato imperativo, avrebbe vincolato l'appartenenza politica dei deputati regionali al momento

²³ A.SAITTA, Sicilia: la maggioranza, litiga? il Presidente fa le bizze? Ed io ti modifico lo Statuto!, Forum Cost, 2009,p.1

²⁴ A.SAITTA, ap. di., p.6

dell'elezione, a seconda dell'originaria adesione, o meno, alle fila della maggioranza. Ciò avrebbe dato luogo ad un evidente paradosso in caso in cui i singoli parlamentari avessero variato le proprie scelte politiche e quindi appartenenza partitica nel corso del mandato. Questi, infatti, se eletti con la maggioranza, avrebbero mantenuto la propria originaria attribuzione di poter sottoscrivere e votare una mozione di sfiducia anche in caso di successiva adesione ad un gruppo di opposizione; diversamente sarebbero rimasti con poteri limitati in caso di adesione alla maggioranza, perché provenienti dai banchi dell'opposizione.