

LA NUOVA LEGGE STATUTARIA DELLA REGIONE SICILIANA. *MUCH ADO ABOUT NOTHING?*

MARCO ARMANNO*

Sommario

1. Premessa. – 2. L’oggetto della nuova legge statutaria. – 3. Le principali novità della legge statutaria tra continuità e innovazione. – 4. La forma di governo regionale tra fonti del diritto e sistema politico: le prospettive future.

Abstract

The article explores the “legge statutaria” n. 26/2020, recently passed by the Regional Assembly of Sicily. It tries to clarify the functioning of some legal instruments related with the form of regional government. Although it does not seem to be a “revolutionary” novelty it could be appreciated as a first step towards a more effective implementation of the norms included in the “Statuto” of one of the five Italian Regions provided of a special autonomy.

Suggerimento di citazione

M. ARMANNO, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana. Much ado about nothing?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Palermo.
Contatto: marco.armanno@unipa.it

1. Premessa

L'Assemblea regionale siciliana, in data 10 giugno 2020, ha approvato all'unanimità la legge n. 26 del 2020, recante “*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 e 8 bis dello Statuto della Regione*”.

Decorso il termine di tre mesi senza che alcuna richiesta di referendum ai sensi dell'art. 17-*bis* dello Statuto fosse avanzata, la legge è stata pubblicata nella GURS del 6 novembre 2020¹.

Si tratta di una legge che disciplina i rapporti tra l'Assemblea regionale e la Giunta regionale, nonché le ipotesi di cessazione dalla carica di Presidente della Regione, le dimissioni contestuali della maggioranza dei deputati (il cosiddetto autoscioglimento dell'Assemblea regionale). Oltre ai profili indicati, relativi propriamente alla forma di governo, essa disciplina anche la conclusione anticipata della legislatura, la nomina e revoca degli Assessori, il regime di *prorogatio* della Giunta regionale e l'ipotesi di annullamento integrale delle elezioni.

Il testo – elaborato da una apposita commissione speciale per la revisione dello Statuto della Regione e per l'esame dei disegni di legge in materia statutaria, istituita con un ordine del giorno approvato d'Aula il 21 febbraio 2018 ed insediata nel luglio 2018 – è frutto della combinazione di due disegni di legge, ambedue di iniziativa parlamentare.

Il primo – il d.d.l. n. 443/A, che recava il medesimo titolo, confermato nel testo nella sua versione definitiva, e che era stato approvato dalla *Commissione parlamentare speciale per l'esame dei disegni di legge relativi alla materia statutaria, ai rapporti tra l'Assemblea regionale siciliana e il governo regionale e per l'applicazione in Sicilia del Decreto Legge n. 174 del 2012 (c.d. Decreto Monti)* istituita nella precedente legislatura (la XVI) – risale addirittura al maggio 2013, ed è stato “ripescato” secondo quanto previsto dall'art. 136-*bis* del Regolamento interno dell'ARS nell'attuale legislatura, e rinumerato come d.d.l. n. 66².

¹ Tutte le disposizioni della legge sono destinate ad entrare in vigore solo a partire dalla prossima legislatura, ad eccezione degli artt. 9, 15 e 16.

² Sul testo originario si veda A. RUGGERI, *Note minime a margine di un disegno di legge relativo alla forma di governo della Regione siciliana*, in *Consulte OnLine*, 23 giugno 2014. Il contributo evidenzia la definizione eccessivamente ristretta di forma di governo, ritenendo che la legge statutaria dovrebbe estendersi a coprire una serie di altri oggetti, che riguardano innanzitutto il tema della *cooperazione* interistituzionale e della *partecipazione* da parte degli «enti territoriali, gli ordini professionali, le formazioni sociali in genere, tutto quanto insomma dà voce alla comunità organizzata».

Condivido l'obiettivo, quello cioè di fornire una regolamentazione di molti aspetti indicati dall'A., ma mi pare che il fine potrebbe essere realizzato senza la necessità di ricomprenderli all'interno di una nozione ampia, se non indefinita, di “forma di governo”, a nulla ostando eventuali interventi con legge ordinaria.

Il secondo, il d.d.l. n. 143, contenente “*Disciplina dell’autoscioglimento dell’Assemblea regionale siciliana e della nomina e revoca degli Assessori*”, è stato abbinato nel luglio 2018 al precedente, e rinumerato come n. 143 bis/A.

Come si legge nella relazione della Commissione, la proposta originaria «è stata poi integrata con gli ulteriori spunti e sollecitazioni derivanti dai disegni di legge presentati in questa legislatura e, naturalmente, dagli emendamenti dei commissari, sorti a seguito del proficuo confronto e dibattito svoltosi nelle numerose sedute dedicate all’argomento»³.

Il disegno di legge approvato il 14 maggio 2019 dalla Commissione, è approdato in Aula nel novembre dello stesso anno, per essere discusso e approvato in via definitiva nelle sedute del 3 dicembre 2019 e del 3, 9 e 10 giugno 2020.

Dunque un percorso assai lungo, distribuito lungo le due ultime legislature e che, come anticipato, ha infine trovato l’unanime consenso delle forze politiche rappresentate in Assemblea.

La legge statutaria costituisce la terza approvata dall’entrata in vigore della riforma dello Statuto introdotta dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. In ordine di tempo, è stata preceduta dalla legge n. 14 del 2001 “*Disciplina del referendum ai sensi dell’art. 17-bis dello Statuto della Regione*”, dalla legge n. 1 del 2004 “*Disciplina dell’istituto del referendum nella Regione Siciliana e norme sull’iniziativa legislativa popolare e dei consigli comunali*” e, infine, dalla legge n. 7 del 2005 “*Norme per l’elezione del Presidente della Regione Sicilia a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l’elezione dell’assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l’elezione dei consigli comunali e provinciali*”. Solo quest’ultima era stata oggetto di referendum ai sensi dell’art. 17-bis dello Statuto, svoltosi con esito favorevole il 15 maggio dello stesso anno.

Obiettivo del presente contributo è quello di dare conto delle principali novità previste dalla legge, la cui approvazione è stata accompagnata dalle dichiarazioni roboanti delle forze politiche che l’hanno sostenuta. Ciò al fine di comprendere se, al di là di queste, tali novità presentino un contenuto davvero innovativo, o se invece abbiano una valenza strettamente attuativa del disposto dello Statuto regionale, nonché di esplorarne il possibile impatto sul funzionamento complessivo della forma di governo regionale.

2. L’oggetto della nuova legge statutaria

La legge statutaria, come emerge dal titolo, ha un carattere assai più ampio rispetto agli interventi precedenti realizzati con la medesima fonte, e costituisce il primo passo concreto nella direzione di una attuazione e di una integrazione

³ I lavori della Commissione si sono svolti nelle sedute del 2018 (31 luglio, 10, 23, 30 ottobre; 6, 7, 13, 20, 27 novembre) e del 2019 (19, 20 marzo; 2, 17 aprile, 14 maggio).

delle previsioni che erano state introdotte in Statuto nel 2001, rimaste per molte parti incomplete per quasi venti anni.

La legge in esame interviene in attuazione degli articoli 8-*bis*, 9, e 10 dello Statuto. Non interviene, invece, sullo scioglimento dell'Assemblea regionale per persistente violazione dello Statuto (il cosiddetto scioglimento sanzionatorio), né sulla rimozione del Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione, o reiterate e gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale che trovano una disciplina completa nell'art. 8 dello Statuto che non prevede alcun intervento da parte della legge statutaria.

Buona parte degli ambiti oggetto di intervento ricadono senz'altro nel perimetro delle competenze della legge statutaria.

L'art. 8-*bis*, con riguardo la previsione degli effetti prodotti dalle dimissioni contemporanee della metà più uno dei deputati, dispone che legge statutaria definisca le «modalità» attraverso le quali tali ipotesi dovrebbe realizzarsi, limitandosi a indicarne l'effetto; parimenti l'art. 9, c. 3, le affida il compito di stabilire «le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione».

L'art. 10, che si occupa invece della mozione di sfiducia, ne definisce gli elementi essenziali – la presentazione da parte di almeno un quinto dei componenti l'Assemblea, il termine dilatorio di tre giorni per la sua discussione e la previsione del voto palese – e fissa il limite di tre mesi per procedere alle nuove elezioni di Assemblea e Presidente della Regione.

A differenza degli altri due non rinvia, però, a una legge statutaria.

Vero è che il successivo art. 41-*bis* prevede che anche l'eventuale modifica dell'art. 10 possa essere realizzata solo con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea; e analoga prescrizione è riferita alla disciplina di cui ai commi primo, secondo e quarto dell'art. 9, che riguardano rispettivamente l'elezione diretta e contestuale a quella dell'Assemblea del Presidente della Regione, il potere dello stesso di nomina e revoca degli Assessori e il divieto di ricoprire la carica per più di due mandati consecutivi.

Tuttavia, la legge di cui all'art. 10 non è sottoposta a referendum regionale, mancando nell'art. 17-*bis* dello Statuto un richiamo a tale disposizione.

Dunque, riepilogando, l'ambito del nuovo intervento ricade certamente nel perimetro della fonte a competenza riservata e specializzata “legge statutaria”, con l'eccezione della disciplina della mozione di sfiducia e delle dimissioni, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Regione, la cui regolamentazione è più propriamente affidata a una legge “semplicemente” rinforzata, per la cui adozione è richiesta la maggioranza assoluta, ma non

anche la possibile richiesta di referendum confermativo.

A tal proposito, come si vedrà a breve, va osservato che proprio la disciplina della mozione di sfiducia, che nel testo originario della legge statutaria trovava una regolamentazione piuttosto dettagliata, è stata poi significativamente ridimensionata nel corso dei lavori d'Aula.

Analogamente, il testo originario del disegno di legge, prevedeva all'art. 16 la disciplina del c.d. voto bloccato, uno strumento ricavato dall'esperienza costituzionale francese, e la cui introduzione è stata anche più volte proposta nel quadro delle riforme costituzionali⁴. Come illustrato nella Relazione della Commissione che accompagnava il disegno di legge, lo strumento avrebbe consentito al Presidente della Regione di chiedere all'Assemblea di esprimersi «con un'unica votazione per appello nominale su tutto o parte di un disegno di legge in Aula, prendendo in considerazione i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo». La finalità era duplice: garantire l'attuazione del programma di governo e rendere più rapido l'*iter* di approvazione della legge, evitando così il ricorso alla prassi dell'utilizzo dei c.d. maxiemendamenti con l'eventuale posizione della questione di fiducia ai sensi dell'art. 121-*quinquies* del Regolamento interno dell'ARS. Va segnalato che il disegno di legge presentato dalla Commissione aveva limitato il ricorso al voto bloccato alle sole ipotesi di approvazione del disegno di legge di stabilità, nonché ai disegni di legge di riforma previsti nel Documento di Economia e Finanza regionale, considerati come architravi essenziali del programma di governo.

Pur se con tale ambito applicativo oggettivamente delimitato, si sarebbe trattato di un elemento di grande novità destinato a incidere sul funzionamento della forma di governo regionale, anche se più propriamente relativo al procedimento legislativo e, pertanto, difficilmente riconducibile alla materia della legge statutaria in senso stretto.

Anch'esso, tuttavia, è stato stralciato dalla Conferenza dei Capigruppo del 19 novembre 2019.

3. Le principali novità della legge statutaria tra continuità e innovazione

Dopo l'entrata in vigore della riforma della forma di governo regionale introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 2001, da più parti si evidenziava la presenza di alcune lacune normative che avrebbero reso complessa l'attuazione

⁴ Si veda a tal proposito A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Oss. cost.*, aprile 2014, il quale esaminava l'istituto previsto nell'originario progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi, che poi, però, nel testo definitivo approvato dalle Camere e respinto dal referendum del dicembre 2016, era stato rimodulato nella forma, assai più blanda, di un voto "a data certa" (su cui M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2016, p. 91 ss.).

dei meccanismi di controllo della permanenza del rapporto tra Presidente e Assemblea secondo la regola del *simul stabunt simul cadent* e, soprattutto, l'eventuale attivazione degli strumenti previsti per interromperlo. In altre parole, apparivano incerte le modalità attraverso le quali, per esempio, i deputati potessero procedere alle "contemporanee dimissioni" previste dall'art. 8-*bis* come causa di conclusione anticipata della legislatura, o potesse essere approvata la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente.

Le nuove disposizioni dettate dalla legge statutaria appaiono essenzialmente dirette a fornire elementi di chiarezza e di certezza delle previsioni dello Statuto, senza presentare grandi profili di novità, con l'unica eccezione della previsione sulla "parità di genere" relativa alla composizione della Giunta regionale.

Tale impressione deve tuttavia essere valutata alla luce di un'analisi più approfondita delle novità previste, che proverò a compiere secondo un approccio sistematico, procedendo dunque per "gruppi" di norme che presentino tratti di omogeneità oggettiva.

L'articolo 1 definisce l'ambito del provvedimento, relativo al funzionamento della forma di governo regionale, alla nomina e revoca degli Assessori, nonché all'ipotesi di conclusione anticipata della legislatura: la legge mira dunque ad attuare gli articoli 9 (forma di governo, nomina e revoca degli Assessori, rapporti fra Parlamento e Governo), 10 (mozione di sfiducia, dimissioni, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Regione), 8-*bis* (conclusione anticipata della legislatura per autoscioglimento dell'Assemblea regionale) dello Statuto della Regione, confermando la forma di governo introdotta nel 2001, con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione e il conseguente, necessario collegamento fra la sorte del Presidente della Regione eletto e quella dell'Assemblea regionale eletta contestualmente.

All'articolo 2 si è ritenuto di precisare, in relazione all'insediamento del Presidente della Regione, che lo stesso assume le funzioni all'atto della proclamazione. Tale previsione consente di ancorare a una data certa l'assunzione delle funzioni del Presidente, in armonia, del resto, con il disposto dell'articolo 3 dello Statuto che attribuisce, ad esempio, al Presidente neoeletto il potere di convocare la prima seduta dell'Assemblea.

L'articolo 3 prevede la nomina degli Assessori e del Vicepresidente da parte del Presidente della Regione, e la loro preposizione ai singoli rami dell'Amministrazione regionale. Con riferimento al giuramento degli Assessori, la Commissione ha scelto di prevedere che esso avvenga "al cospetto dell'Assemblea regionale siciliana" per rafforzare simbolicamente il legame fra i due organi.

L'articolo, al comma 2, prevede la nomina alla carica di Assessore anche di soggetti che non rivestano la carica di deputato regionale, precisando che

costoro debbano comunque essere in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per la candidabilità, la compatibilità e l'eleggibilità.

Tale soluzione è stata frutto di un compromesso raggiunto in Commissione, e in Aula è stato respinto un emendamento che proponeva di fissare il tetto del 50% della Giunta per la componente "non parlamentare"; ipotesi che verosimilmente, rischiava di creare qualche contrasto con le previsioni dello Statuto che assegnano al Presidente della Regione il potere di nomina e revoca degli Assessori⁵.

Ed ancora si prevede che, fino al giuramento degli Assessori, sia affidato al Presidente della Regione l'adozione degli atti di ordinaria amministrazione di competenza degli Assessori stessi e della Giunta.

All'interno dell'art. 3 la disposizione di maggiore portata innovativa è però quella che, al comma 1 – in omaggio al principio "dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi", sancito dall'articolo 3 dello Statuto a seguito della modifica introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001, analogamente a quanto disposto dall'articolo 51 della Costituzione – prevede che, in seno alla Giunta, nessun genere possa essere rappresentato in misura inferiore a un terzo.

Ci troviamo di fronte a una previsione che si affianca, guardando alla composizione del governo regionale, a quanto era stato previsto dall'articolo 16 della legge regionale n. 7 del 2005 «*Pari opportunità e disciplina delle candidature*» che, sostituendo l'articolo 14 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche e integrazioni, aveva già stabilito che i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista dovessero essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; e che ciascuna lista provinciale non potesse includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio. Deve osservarsi che nel corso del dibattito in Aula era stato addirittura presentato un emendamento, poi respinto, che proponeva l'introduzione di un criterio paritario.

La nuova previsione va oltre la disciplina elettorale, intervenendo sulla composizione del governo regionale, e lo fa prevedendo un vero e proprio "obbligo di risultato", e dunque mediante una misura assai più incisiva rispetto alla quale non si pongono però i problemi che invece derivano dall'introduzione di norme sulla parità di genere in materia elettorale, destinata a condizionare in qualche modo la libertà di scelta dell'elettore e la parità di accesso alle cariche elettive. Al più, qualche margine di dubbio potrebbe residuare per le medesime ragioni che si sono prima evidenziate con riguardo alla norma, non approvata,

⁵ A. RUGGERI, *Note minime a margine di un disegno di legge relativo alla forma di governo della Regione siciliana*, cit., p. 12, nt. n. 28 rilevava come la fissazione di un limite alla quota di Assessori di estrazione non parlamentare avrebbe avuto l'effetto di contenere il rischio di formazioni di "Giunte del Presidente", anziché di "Giunte di maggioranza" (così G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Reg.*, 3-4/2000, p. 506).

sulla necessaria presenza di una quota di parlamentari in Giunta; e cioè sui possibili effetti di vincolo che tale previsione potrebbe produrre nei confronti della libertà di scelta degli Assessori da parte del Presidente della Regione direttamente eletto, obbligato, nella misura di un terzo, a far prevalere l'elemento del genere, rispetto ad altre valutazioni che potrebbero riguardare profili differenti.

L'art. 8 e l'art. 9 del disegno di legge approvato dalla Commissione sono stati stralciati per decisione del Presidente dell'Assemblea, nel corso della discussione sugli emendamenti presentati, con una decisione che appare discutibile tanto nel metodo, quanto nel merito.

L'articolo 8 regolamentava la mozione di sfiducia prevista all'articolo 10 dello Statuto, disponendo che, in armonia con lo Statuto medesimo, essa dovesse essere sottoscritta da almeno un quinto dei componenti dell'ARS e approvata, per appello nominale, a maggioranza assoluta e che fosse posta in votazione non prima di tre e non oltre venti giorni dalla presentazione.

L'articolo 9 disponeva che l'Assemblea regionale potesse esprimere censura nei confronti di uno o più Assessori mediante un atto motivato e approvato a maggioranza assoluta dei componenti. Secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, l'approvazione di tale atto non avrebbe determinato un obbligo di dimissioni poiché tale previsione sarebbe stata incompatibile con la forma di governo regionale basata sull'elezione diretta del Presidente della Regione e con il connesso potere di nomina e revoca degli Assessori in mano al Presidente⁶. Al Presidente della Regione, secondo il disegno di legge esitato dalla Commissione, era fatto obbligo di comunicare entro quindici giorni all'Assemblea regionale le proprie decisioni conseguenti all'approvazione della censura, motivando le ragioni dell'eventuale mancata rimozione. Dunque una forma di "parlamentarizzazione" della procedura, accompagnata da un "onere motivazionale" in capo al Presidente della Regione che avrebbe dovuto accentuare il valore politico dell'atto e rendere maggiormente impegnativa per il Presidente stesso la scelta di mantenere in carica l'Assessore "censurato".

Da notare che tanto la mozione di sfiducia, quanto quella di censura individuale avrebbero richiesto un'approvazione a maggioranza assoluta, secondo quanto previsto dall'art. 10 dello Statuto relativo peraltro alla sola mozione di sfiducia. Ciò, evidentemente, con l'obiettivo di rafforzare la stabilità del Governo, costituendo un completamento della presunzione della sussistenza del rapporto di fiducia che accompagna l'elezione contestuale dell'Assemblea e del Presidente, e del potere a questo affidato di decidere in ultima istanza sulla composizione della propria Giunta.

Ci trovavamo in presenza di due previsioni che avrebbero potuto avere un

⁶ Corte cost., sentt. nn. 379 del 2004 e 12 del 2006.

certo impatto sull'assetto complessivo della forma di governo regionale, e la cui eliminazione non può perciò definirsi marginale rispetto alla portata – come si dirà complessivamente modesta – dell'intervento normativo realizzato dalla legge statutaria. A maggior ragione, dunque, la scelta adottata dalla Presidenza, come già anticipato, suscita più di una perplessità.

In primo luogo sul piano del fondamento normativo: l'art. 7 del Regolamento dell'ARS individua le funzioni del Presidente, precisando che egli rappresenta l'Assemblea e ne è l'oratore ufficiale, la convoca e la presiede, dirige e tempera la discussione; mantiene l'ordine ed impone l'osservanza del Regolamento, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare e pone le questioni su cui l'Assemblea deve deliberare; proclama il risultato delle votazioni. Né potrebbe invocarsi l'art. 73 *ter*, unica disposizione regolamentare che preveda un vero e proprio potere di stralcio del Presidente, limitatamente al disegno di legge di stabilità regionale e, comunque, prima dell'assegnazione, «se esso rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente o contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge di stabilità regionale». Mancano, dunque, nel caso che ci occupa, ambedue i requisiti richiesti: quello oggettivo e quello temporale, trattandosi di un intervento compiuto in sede di approvazione del testo in Assemblea.

A tal proposito v'è da dire però che le prassi in Assemblea militano a favore di una interpretazione dei poteri di cui all'art. 7 assai ampia, consentendo alla Presidenza interventi monocratici anche di carattere assai incisivo, che non sembrano invece trovare analogo spazio nella prassi di Camera e Senato. E, come è noto, nel diritto parlamentare le prassi, oltre che le convenzioni e le consuetudini, costituiscono fonti di norme idonee a integrare ampiamente il dato regolamentare⁷. Non può neppure stupire la circostanza che la decisione della Presidenza sia avvenuta *nemine contradicente*, dal momento che la soluzione indicata era quella di una valorizzazione del ruolo del regolamento parlamentare rispetto alla quale difficilmente si sarebbe potuta manifestare un'opposizione da parte dell'Assemblea.

Tale ultimo rilievo consente di valutare la decisione adottata anche sul piano del merito. La ragione sulla quale si fonda è riconducibile alla constatazione della inutilità delle previsioni, già in buona parte presenti nello Statuto e, per i profili attuativi (modi e tempi di presentazione e approvazione), ritenute di competenza del Regolamento interno dell'Assemblea. Ora, tale argomento potrebbe essere accolto se si guarda alla mozione di sfiducia che trova una disciplina sufficientemente definita nello Statuto; non di certo per la censura al singolo Assessore, che non ha una regolamentazione statutaria, e la cui eventuale

⁷ In tal senso, per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 49 ss.

ed esclusiva previsione da parte del Regolamento interno appare di dubbia percorribilità.

Alla finalità di rafforzare il potere di controllo dell'Assemblea sull'operato della Giunta regionale sembra connettersi l'articolo 4, ai sensi del quale, entro 15 giorni dall'insediamento dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, il Presidente della Regione presenta all'Aula il programma di governo nel quale «sono individuati gli obiettivi strategici, gli strumenti e i tempi di realizzazione dello stesso». Anche in questo caso, coerentemente con le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, non è stato espressamente previsto lo svolgimento di un dibattito a conclusione della seduta, anche se non è escluso – secondo la prassi che si è affermata, coerentemente anche con il Regolamento interno – che tale dibattito possa comunque svolgersi, e che l'Aula possa approvare un atto di indirizzo sul programma.

Inoltre, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, il Presidente della Regione dovrà presentare annualmente all'Assemblea una relazione sull'attuazione del programma di governo, nonché sull'attuazione delle leggi e degli atti di indirizzo approvati dall'Assemblea. Anche in questo caso, pur in assenza di una espressa previsione, nulla sembra ostare alla possibilità di svolgere un dibattito che può concludersi secondo le modalità prima citate.

L'articolo 5, a sua volta, prevede che gli Assessori presentino alle commissioni competenti le dichiarazioni programmatiche concernenti i rispettivi rami di amministrazione – anche in questo caso con l'individuazione di obiettivi strategici, strumenti e tempi di realizzazione – e che, annualmente, analogamente a quanto previsto per il Presidente, presentino una relazione alle rispettive commissioni sull'attuazione degli obiettivi programmatici, nonché delle leggi e degli atti di indirizzo approvati dalle stesse.

A tali due previsioni si aggiunge quella, contenuta nell'art. 16 – introdotta come emendamento in Aula e destinata ad applicarsi già dall'attuale legislatura – secondo la quale «Al fine di consentire all'Assemblea regionale il pieno esercizio delle sue funzioni, ivi comprese quelle di indirizzo politico, i componenti della Giunta sono tenuti, qualora richiesto, a trasmettere all'Assemblea regionale e ai suoi organi collegiali, notizie, informazioni e documenti concernenti lo svolgimento dell'azione di Governo e l'attuazione delle leggi e delle politiche regionali».

Si tratta di una norma che appare di scarso impatto sistemico dato che, da un canto, nella prassi quanto indicato come obbligo è sempre avvenuto, dall'altro si tratta di un vincolo la cui eventuale inosservanza potrebbe essere fatta valere solo sul piano politico e, peraltro, in assenza di una disciplina della mozione di censura nei confronti del singolo Assessore, sempre attraverso un'eventuale mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione.

L'articolo 7, in tema di obblighi informativi del Presidente, prevede che egli

dia tempestiva comunicazione all'Assemblea regionale di ogni variazione della composizione della Giunta, per esempio nei casi di rinnovo dell'esecutivo o di rimpasto, ovvero della preposizione degli Assessori, e che ne riferisca all'Assemblea in apposita seduta. Tale norma va letta unitamente al successivo articolo 13 che prevede un obbligo informativo del Governo nei confronti dell'Assemblea, cui vanno trasmessi, per il tramite del Presidente della stessa, tutti i decreti relativi alla costituzione e alle modifiche nella composizione del Governo, anche nel caso di dimissioni degli assessori. A tale proposito, l'articolo 6, stabilisce che, in caso di vacanza di uno o più assessorati, il Presidente debba procedere alla nuova nomina entro il termine di 30 giorni.

Passando all'esame di un altro gruppo di norme, gli artt. 8, 10, 11, 12 e 14 si occupano della fase "patologica" del rapporto tra organi della Regione, a esclusione della cessazione del rapporto di fiducia di cui si è già detto, e dello scioglimento dell'Assemblea e della rimozione del Presidente di carattere "sanzionatorio" che, come anticipato, trovano la loro disciplina solo nell'art. 8 dello Statuto.

Segnatamente, l'articolo 8 regola le ipotesi di cessazione dalla carica del Presidente della Regione nei casi di dimissioni, decadenza, impedimento permanente, morte dello stesso ovvero approvazione di una mozione di sfiducia. Si tratta di norme che danno attuazione alle disposizioni statutarie sul rapporto fra Presidente della Regione e Assemblea regionale, e che definiscono puntualmente le procedure e i termini applicabili nelle varie ipotesi di cessazione. Un ruolo apparentemente centrale è assegnato al Presidente dell'Assemblea regionale, a cui vanno presentate le eventuali dimissioni del Presidente della Regione, e al quale spetta la adozione di un decreto, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, con cui si attesta l'evento o la circostanza o il fatto giuridico posto alla base della cessazione del mandato del Presidente, e al quale è garantita la pubblicità nelle forme tradizionali della pubblicazione degli atti. Si tratta però, all'evidenza, di una mera funzione "certativa", che mira a porre fine alle perplessità in merito alle modalità di esercizio degli atti interruttivi della carica presidenziale. Nel suo concreto esercizio non sembra, dunque, che il Presidente dell'Assemblea goda di alcun potere di valutazione che vada oltre la semplice attestazione dell'esistenza dell'atto stesso.

Una disciplina particolare è dettata, al comma 8, solo con riferimento alla fattispecie dell'impedimento permanente, nel qual caso, in ragione della particolarità del caso, si è ritenuto di affidare a un organo collegiale, l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, e non al solo Presidente, il compito di accertare la

natura permanente dell'impedimento⁸. Si tratta di una soluzione ragionevole, che lascia peraltro irrisolta la complessa questione di fondo dell'individuazione degli elementi sulla base dei quali tale accertamento dovrebbe avvenire, e delle modalità secondo le quali l'Ufficio di Presidenza potrebbe adottare la propria decisione⁹.

In tutte le ipotesi indicate, si prevede che le funzioni di Presidente della Regione siano assunte, nei limiti dell'ordinaria amministrazione, dal Vicepresidente o, in mancanza, dall'Assessore più anziano per età, sino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione.

Dal decreto del Presidente dell'Assemblea regionale decorrono i successivi quindici giorni per l'indizione delle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale e per l'elezione del Presidente della Regione, da tenersi comunque entro tre mesi dal verificarsi dell'evento che, volta a volta, determina lo scioglimento, in armonia con la previsione dell'articolo 10 dello Statuto.

L'articolo 10 disciplina la fattispecie relativa all'autoscioglimento dell'Assemblea regionale, prevista dall'articolo 8-*bis* dello Statuto.

Nel testo della legge si ribadisce che le dimissioni contemporanee della metà più uno dei deputati regionali comportano lo scioglimento dell'Assemblea; andava tuttavia attribuito un significato chiaro e univoco all'espressione relativa alla contemporaneità delle dimissioni. Si è così scelto di prevedere che le dimissioni debbano essere presentate mediante sottoscrizione di un unico atto da parte della metà più uno dei deputati, e che la revoca delle stesse sia inammissibile, sia con atto congiunto che con atti separati. A seguito della presentazione delle dimissioni contestuali, lo scioglimento dell'Assemblea opera di diritto, senza che questa sia chiamata ad alcuna votazione. Il Presidente dell'Assemblea regionale dà pertanto immediata comunicazione al Presidente della Regione e ai Deputati dell'avvenuta presentazione delle dimissioni contestuali, a seguito della quale può svolgersi un dibattito in un'eventuale seduta straordinaria dell'Assemblea convocata ai sensi dell'art. 11 dello Statuto a richiesta del Governo regionale o di almeno venti Deputati.

Il Presidente della Regione, entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione del Presidente dell'Assemblea regionale, indice le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale e per l'elezione del Presidente della Regione, da tenersi comunque entro tre mesi dalle dimissioni.

L'articolo 12 disciplina, invece, la fattispecie dell'annullamento integrale delle elezioni. In tale ipotesi, la legge prevede che l'Assemblea regionale e il

⁸ L'analogia previsione contenuta nel disegno di legge statutaria risalente alla precedente legislatura era stata considerata "opportuna" da A. RUGGERI, *Note minime a margine di un disegno di legge relativo alla forma di governo della Regione siciliana*, cit., p. 14, nt. n. 35.

⁹ L. PANZERI, *L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale*, in Reg., 3/2008, 543 ss.

Governo provvedano soltanto agli atti indifferibili e urgenti fino all'insediamento, rispettivamente, della nuova Assemblea e del nuovo Presidente della Regione. Entro quindici giorni dal passaggio in giudicato del provvedimento che annulla le elezioni il Presidente della Regione indice nuove elezioni da tenersi entro i successivi tre mesi.

L'articolo 14 prevede, infine, che nei casi di sospensione del Presidente della Regione, ai sensi della normativa vigente, le funzioni siano esercitate dal Vice Presidente, in armonia con l'articolo 9 comma 2 dello Statuto.

L'articolo 11 disciplina la *prorogatio* del Governo regionale e dispone che, nei casi di scioglimento dell'Assemblea regionale per conclusione naturale o anticipata della legislatura, e in quelli di dimissioni, approvazione di una mozione di sfiducia, decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente, il Governo regionale provveda agli atti di ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione.

La *prorogatio* per l'Assemblea regionale è, invece, già espressamente prevista dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 1 del 1972 a norma del quale «finché non sia riunita la nuova assemblea regionale siciliana e non siano riuniti i nuovi consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino - Alto Adige e del Friuli - Venezia Giulia, sono prorogati i poteri, rispettivamente, della precedente assemblea e dei precedenti consigli regionali».

In entrambi i casi, si mira a garantire il principio di continuità e indefettibilità degli organi di governo della Regione, riconoscendo i poteri necessari a gestire la fase transitoria, in attesa della costituzione dei nuovi organi parlamentari e di governo.

Merita un cenno a sé la norma di cui all'art. 15, c. 1, introdotta come emendamento in Aula, che prevede che le deliberazioni della Giunta regionale recanti norme di attuazione dello Statuto stesso, prima di essere trasmesse alla Commissione paritetica, siano sottoposte all'Assemblea regionale, chiamata a esprimere un parere. Tale disposizione completa in qualche modo la previsione di cui all'art. 43 dello Statuto regionale, con l'evidente obiettivo di garantire una forma di partecipazione dell'organo legislativo al procedimento complesso di adozione delle norme di attuazione.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede altresì che la Giunta regionale assicuri «un'informazione qualificata e tempestiva in ordine ai negoziati per la stipula di accordi con il Governo nazionale». La disposizione non è invero facilmente intellegibile, non comprendendosi a quali accordi si riferisca: tuttavia la sua collocazione all'interno dell'articolo rubricato *Obblighi del Governo su schemi di norme di attuazione* induce a ritenere che gli accordi in parola siano quelli eventualmente raggiunti in sede di Commissione paritetica. Resterebbe da capire, però, quali sarebbero questi obblighi, visto che nell'articolo si fa riferimento a obblighi della Giunta regionale, e non certo del

Governo nazionale. Né potrebbe accedersi a una identificazione delle due espressioni (intendendo dunque la Giunta quale “Governo” regionale), dato l’utilizzo distinto che ne viene fatto all’interno dell’articolo.

4. La forma di governo regionale tra fonti del diritto e sistema politico: le prospettive future

Che la forma di governo sia definita non solo dal dato normativo, ma anche dall’assetto e dal funzionamento del sistema politico è dato ormai ampiamente riconosciuto in dottrina¹⁰. Proprio sulla scorta di tale premessa, è possibile provare a svolgere qualche rilievo conclusivo sul disegno di legge statutaria in oggetto.

Un primo dato che emerge con chiarezza è quello della progressiva erosione che il disegno di legge ha subito rispetto al testo originario. Ciò si coglie dal semplice raffronto testuale tra l’articolato originario e quello approvato in via definitiva. Tra le previsioni “perdute” lungo l’*iter* di approvazione particolare rilievo, come detto, hanno quelle relative alla disciplina della mozione di sfiducia per la quale, infine, si è preferito far rinvio al Regolamento dell’Assemblea, quella relativa alla mozione di censura nei confronti dei singoli Assessori e, per concludere, quella sul c.d. voto bloccato.

Se si guarda a ciò che residua, la sensazione non è certo quella di un intervento capace di incidere in modo significativo sulla forma di governo regionale, nonostante le notevoli aspettative che in esso erano state riposte¹¹. Tale esito è probabilmente dovuto alla difficoltà di trovare punti di accordo condivisi dalle forze politiche rappresentate in Assemblea, che consentissero la previsione di norme maggiormente innovative. Il rischio di un ennesimo fallimento del tentativo di approvazione di una legge statutaria di disciplina “organica” ha evidentemente spinto in tale direzione, e la approvazione finale all’unanimità ne è in qualche modo la conferma.

Nondimeno, la disciplina approvata potrebbe contribuire a diradare alcune ombre presenti nel quadro normativo definito dalle modifiche introdotte in Statuto con la legge costituzionale n. 2 del 2001.

Volendo provare a individuare un filo rosso che legghi i diversi interventi, tra le righe della legge si coglie il tentativo di spostare il baricentro dei rapporti

¹⁰ Con specifico riferimento all’esperienza della Regione siciliana si veda G. PITRUZZELLA, *Sistema dei partiti e forma di governo*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 114 ss.

¹¹ Men che meno esso appare idoneo a incidere sulla “forma di Regione”, secondo l’auspicio formulato in passato da A. RUGGERI, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *federalismi.it*, 2/2003, sulla *Bozza di revisione dello Statuto della Regione Siciliana presentata dal Presidente della Commissione speciale per la revisione dello Statuto*, on. Vincenzo Leanza del gennaio 2003.

tra Presidente e Assemblea verso quest'ultima, ricollocata in una posizione di maggiore centralità, sia attraverso la definizione delle modalità operative della mozione di sfiducia e del c.d. autoscioglimento, sia con riguardo agli obblighi informativi di cui è gravato il Governo, in particolare con la previsione dell'obbligo annuale del Presidente e degli Assessori di presentare una relazione, rispettivamente all'Assemblea e alle Commissioni, sull'attuazione del programma e su quella delle leggi e degli atti di indirizzo approvati dall'organo legislativo.

Si tratta, a ben vedere, di previsioni che introducono – o per meglio dire positivizzano – un meccanismo di (potenziale) rafforzamento della funzione di indirizzo e di controllo dell'Assemblea sul Presidente e sugli Assessori.

Nel complesso, si coglie la volontà di non spostare oltre un certo limite il confine tra vincoli giuridici ed equilibri definiti dal concreto funzionamento della forma di governo. Sul punto va osservato che il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, almeno nell'esperienza della Regione siciliana, ha mostrato di operare essenzialmente nel senso di mantenere in vita governi assai deboli, se non del tutto privi di una maggioranza parlamentare, anche a causa di una legge elettorale che, mediante il sistema del c.d. listino, assegna alla lista del Presidente eletto un maggior numero di deputati, ma non garantisce la maggioranza assoluta in Assemblea. Nei fatti, i due protagonisti del rapporto hanno preferito la permanenza in carica rispetto all'alternativa di nuove elezioni, e la ragione di ciò ben difficilmente può essere ascritta alla mancanza di norme attuative del sistema di interdipendenza reciproca tra Presidente e Assemblea. Essa appare piuttosto riconducibile al sistema politico regionale, e alla assai scarsa probabilità che uno dei due organi decida di porre fine alla legislatura. In altre parole: sarebbe azzardato ritenere che negli ormai quasi venti anni di funzionamento della nuova forma di governo non si siano mai registrate dimissioni del Presidente o della maggioranza dei componenti dell'Assemblea o approvazioni di mozioni di sfiducia perché mancassero norme attuative che definissero con precisione le modalità in cui queste dovessero compiersi. Ben venga allora la definizione delle stesse, a patto che non ci si illuda che esse, da sole, possano incidere sull'equilibrio complessivo del rapporto tra organi di governo.

La norma che si presenta di portata maggiormente innovativa, ma che per vero non attiene nemmeno alla forma di governo in senso proprio, è quella relativa alla composizione della Giunta regionale nella quale, come detto, è prevista la necessaria presenza di rappresentanti di ciascun sesso in misura non inferiore a un terzo del numero complessivo degli Assessori¹². Essa tocca il

¹² Ovviamente il tema si intreccia con quello, assai complesso, della definizione del perimetro della nozione di "forma di governo regionale".

tema – sempre attuale, come dimostrano le più recenti vicende che hanno accompagnato le ultime elezioni regionali – dell’equilibrio di genere nella composizione degli organi politici, nel quale si confrontano prospettive diverse nella definizione dei rapporti tra libertà politiche, principio di uguaglianza e di parità di accesso alle cariche pubbliche. Anche in questo caso, per la verità, i problemi sottesi alle scelte normative si intrecciano con dinamiche assai complesse, legate all’assetto complessivo del sistema politico, non meno che al contesto sociale e culturale, rispetto alle quali la novità prevista potrà certamente fornire un contributo che, tuttavia, da solo potrebbe non essere sufficiente a risolvere lo squilibrio tra i sessi nella titolarità delle cariche politiche più rilevanti.

In conclusione, un ultimo rilievo sulla sorte della specialità siciliana, letto attraverso l’evoluzione del sistema delle fonti¹³.

La legge approvata costituisce l’esito assai difficoltoso di un percorso di innovazione della “disciplina statutaria” che, almeno a far data dalle riforme costituzionali del biennio 1999-2001, ha visto diversi tentativi più o meno definiti – talvolta relativi all’intero testo dello Statuto¹⁴, talaltra alla disciplina della sola forma di governo, e perciò mediante la approvazione di una legge statutaria – tutti, ugualmente, falliti.

Non è dato sapere se essa possa costituire il primo passo rispetto a interventi successivi e di più ampio respiro o, come appare più probabile, l’approdo, al momento più avanzato, di un percorso nel quale le promesse, le speranze, e non di rado anche le illusioni, hanno sempre, ampiamente, sopravanzato gli esiti concreti raggiunti sul piano normativo.

¹³ Sul tema si veda G. VERDE, “Sepolta viva”. *Il Governo Alessi e l’avvio dell’autonomia speciale della Regione Siciliana (30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, spec. p. 141 ss.

¹⁴ Tra questi, in particolare, la *Bozza di revisione dello Statuto della Regione Siciliana presentata dal Presidente della Commissione speciale per la revisione dello Statuto*, on. Vincenzo Leanza del gennaio 2003, cit.