

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA



DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E SCIoglimento ANTICIPATO DELL'ARS: BREVI CONSIDERAZIONI

di

Ignazio La Lumia

Palermo

15 novembre 2005

Dimissioni del Presidente della Regione e scioglimento anticipato dell'ARS: brevi considerazioni

di Ignazio La Lumia*

La legge costituzionale n. 2/2001 ha profondamente innovato lo Statuto regionale in tema di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale siciliana, ossia di cessazione delle sue funzioni prima della scadenza naturale della legislatura che (ex art. 3, comma secondo, St.) dura cinque anni a decorrere dalla data delle elezioni (ricordiamo che le ultime consultazioni elettorali hanno avuto luogo il 24 giugno 2001).

Essa, invero, ha introdotto - dopo l'originario art. 8 che prevede lo scioglimento dell'ARS "per persistente violazione" dello Statuto, ed al quale è stato aggiunto un comma finale riguardante la "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 ancora "per ragioni di sicurezza nazionale" - l'art. 8 bis secondo il quale le contemporanee dimissioni della metà più uno dei componenti dell'ARS (ossia 46 deputati) determinano la fine anticipata della legislatura, la cui disciplina procedurale è demandata ad una legge regionale di tipo rinforzato (ossia da approvare a maggioranza assoluta e sottoponibile a referendum confermativo).

Inoltre, il nuovo testo dell'art. 10 dello Statuto dispone al primo comma che, nel caso in cui l'ARS approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, si procede, entro i successivi 3 mesi, alla nuova e contestuale elezione dell'Organo legislativo e di quello esecutivo; lo stesso avviene - recita il secondo comma - nelle ipotesi di dimissioni, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Regione.

Ovviamente, tali disposizioni trovano la loro ragion d'essere nella forma di governo ad elezione diretta, caratterizzata dalla logica del "*simul stabunt simul cadent*"; ove l'ARS intendesse tornare alla forma di governo parlamentare (Esecutivo eletto in Aula) è chiaro che essa è tenuta a riformulare le succitate regole (con legge rinforzata così come prescrive l'art. 41 bis St.).

In tal caso l'ARS - sempre a norma dell'art. 41 bis - è passibile di scioglimento qualora "non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente della Regione".

Riepilogando, nell'attuale sistema di governo (confermato dalla legge elettorale siciliana n. 7/2005 che contempla l'investitura popolare del capo dell'esecutivo), le cause (dirette o indirette) di scioglimento dell'ARS sono le seguenti:

- a) per persistente violazione dello Statuto (art. 8);
- b) per le contestuali dimissioni della metà più uno dei deputati (art. 8 bis);
- c) nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia (art. 10, primo comma);
- d) come conseguenza automatica delle dimissioni (volontarie), della rimozione, dell'impedimento permanente o morte del Presidente della Regione (art. 10, comma secondo).

Orbene, mutuando una classificazione elaborata da autorevole dottrina (OLIVETTI) in relazione all'art. 126 Cost. (interamente riscritto dalla l.c. n. 1/1999) che disciplina le ipotesi di scioglimento dei Consigli delle Regioni di diritto comune, possiamo dire che anche per l'ARS si configurano due forme di scioglimento anticipato: **quella sanzionatoria** o "eteroscioglimento", contrassegnata dall'intervento di autorità extraregionali a fini repressivi di attività o comportamenti (aventi carattere ostinato e continuativo) fonte di gravissime illegalità, e **quella endoregionale**, ossia derivante da fatti relativi alla dinamica dei rapporti fra i supremi organi regionali.

Tale distinzione, che a prima vista può apparire meramente astratta, presenta invece importanti risvolti concreti in ordine alle procedure da seguire, specie per quanto riguarda l'individuazione del soggetto competente a governare transitoriamente la Regione, ossia nelle more del contestuale rinnovo degli organi di vertice.

Invero, nel caso di scioglimento-sanzione, rileviamo in base al dato normativo vigente (art. 8 St. e norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 784/1961):

- 1) che la procedura per giungere alla dissoluzione dell'ARS è definita in modo analitico (decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione delle due Camere, promossa dal Governo nazionale su iniziativa del Commissario dello Stato);
- 2) che l'ordinaria amministrazione è demandata ad una Commissione straordinaria di tre membri, la cui nomina fa parte del decreto di scioglimento; il che trova il suo fondamento logico nella necessità di evitare che lo stesso organo, autore delle turbative dell'ordine costituzionale, continui a svolgere le sue funzioni, anche se in maniera attenuata.

In sostanza, nella fattispecie, ragioni di superiore tutela costituzionale giustificano l'intervento sostitutivo dello Stato con conseguente menomazione (strettamente limitata al periodo necessario per lo svolgimento delle operazioni elettorali) dell'autonomia politico-organizzativa regionale.

Mentre, nel caso di scioglimento per motivi funzionali, osserviamo che lo Statuto demanda *in toto* alla legge rinforzata di cui all'art. 9, comma terzo, la definizione dei "rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione".

Soltanto con riguardo all'aspetto gestionale troviamo un'indicazione utile, e precisamente all'art. 8-bis, comma terzo, ove è detto che nel periodo intercorrente fra cessazione anticipata dell'ARS (autoscioglimento) ed insediamento del nuovo Governo regionale il Presidente e gli Assessori sono autorizzati a compiere solamente atti di ordinaria amministrazione.

La norma richiama, dunque, l'istituto della *prorogatio* (già previsto per l'ARS dall'art.4 della l.c. n. 1/1972) specificando la qualità degli atti che, in tale periodo, possono essere adottati dall'Esecutivo.

Orbene, nulla impedisce che essa, sino a quando l'ARS non avrà legiferato in merito, trovi applicazione analogica per tutti gli altri casi di scioglimento connessi al funzionamento del sistema regionale, giacchè – si ribadisce – in tali evenienze non sussistono comportamenti contrari all'ordinamento costituzionale da reprimere ed organi responsabili da sanzionare, ma semplicemente meccanismi istituzionali che si sono inceppati per fattori “politici” (sfiducia, autoscioglimento, dimissioni volontarie) ovvero per fatti “accidentali” (impedimento permanente, decesso).

Proviamo, allora, tornando all'argomento oggetto del presente articolo, ad immaginare un possibile scenario procedurale ed organizzativo nell'attuale situazione di vuoto normativo:

- 1) il Presidente della Regione, in virtù del rapporto fiduciario (così come delineato in via generale dalla Corte Costituzionale nella sent. n.372/2004) che lo lega all'Assemblea, presenta a questa le dimissioni dalla carica;
- 2) l'ARS le pone tempestivamente all'ordine del giorno: qualora esse siano irrevocabili non potrà che prenderne atto; diversamente, nulla osta all'apertura di una discussione che può concludersi con l'approvazione di un documento (ordine del giorno) con cui si invita il Governo a ritirare le dimissioni. Se il Presidente della Regione insiste non rimane che prenderne atto;
- 3) il Presidente della Repubblica (che agisce in via suppletiva nella veste di supremo garante dell'”ortodossia” costituzionale) firma il decreto che “certifica” lo scioglimento dell'Assemblea, su proposta del Governo nazionale (che funge da cerniera fra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. o) della legge 400/1988), debitamente informato dal Commissario dello Stato.

Alla riunione del Consiglio dei Ministri si ritiene debba partecipare il Presidente della Regione ai sensi del D.Leg. n. 35/2004.

Qualsiasi passaggio parlamentare (quale, ad esempio, la deliberazione delle Camere nazionali ovvero il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali) ci sembra da escludere perché, trattandosi di scioglimento dovuto ad una causa “oggettiva”, ossia non implicante alcuna discrezionalità “politica”, non ricorrono i presupposti per l'applicazione di tale garanzia; anzi questa potrebbe rivelarsi controproducente giacchè, allungandosi i tempi procedurali, si ritarderebbe l'avvio delle consultazioni elettorali, le quali, invece, devono

svolgersi il più rapidamente possibile per consentire il sollecito ripristino della normalità funzionale;

- 4) pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto di scioglimento, il Presidente della Regione indice le elezioni da tenersi entro tre mesi dalla data del suddetto decreto;
- 5) sino all'insediamento dei nuovi organi regionali opera la "*prorogatio*" tanto per l'Assemblea quanto per il Governo regionale.

* Direttore dell'ARS per
i Rapporti Istituzionali