



**ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA RELAZIONE DI FINE LEGISLATURA REGIONALE E DEL C.D. “FALLIMENTO POLITICO” DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA: DALLA CONSULTA UN *CAVEAT* PER IL GOVERNO E UN (IMPLICITO) SUGGERIMENTO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI (NOTA A MARGINE DI CORTE COST. N. 219 DEL 2013)\***

di

**Matteo De Nes**

*(Dottorando*

*Università Ca' Foscari di Venezia)*

5 febbraio 2014

**Sommario:** **1.** La dichiarazione di incostituzionalità della relazione di fine legislatura regionale, anche alla luce della nuova disciplina sulla trasparenza amministrativa; **2.** La dichiarazione di incostituzionalità del c.d. “fallimento politico” e l’interpretazione dell’articolo 126 della Costituzione; **2.1.** Profili critici relativi alla rimozione del Presidente della Giunta e allo scioglimento c.d. sanzionatorio del Consiglio regionale; **2.2.** Un inciso della pronuncia che lancia un *caveat* per il Governo; **3.** La problematica dei commissari *ad acta* e una possibile soluzione alla luce dei lavori della Commissione per le Riforme Costituzionali; **4.** La permanenza dei meccanismi sanzionatori per Province e Comuni.

**Abstract:** Con la sentenza n. 219/2013, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta, norme introdotte con il d.lgs. n. 149/2011, in attuazione della delega sul “federalismo fiscale”. Nella pronuncia la Corte, per la prima volta, ha fornito un’interpretazione organica e approfondita dell’art. 126, co. 1, Cost. Infatti, pur dichiarando l’incostituzionalità di due strumenti di responsabilizzazione degli amministratori locali, la Consulta ha fornito importanti indicazioni circa la rimozione c.d. sanzionatoria del Presidente della Giunta regionale, nonché un implicito suggerimento per le riforme costituzionali.

**Abstract (English):** The article analyzes Judgment No. 219/2013 of the Italian Constitutional Court, which has declared that many provisions of Legislative Decree No. 149/2011, concerning the Fiscal Federalism Reform, are contrary to the Constitution. The Court has focused on two measures, which were aimed at strengthening the accountability of Italian Regions: the Final Report that had to be presented at the end of the parliamentary term by the Regional Administrators and the so called “political failure” of Regional Governors in case of financial default. The noteworthy element of this Judgment concerns the fact that the Court has given – for the first time – an in-depth interpretation of article 126, § 1, of the Italian Constitution as well as some advice regarding future constitutional reform.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## **1. La dichiarazione di incostituzionalità della relazione di fine legislatura regionale, anche alla luce della nuova disciplina sulla trasparenza amministrativa**

Con la sentenza n. 219 del 16 luglio 2013<sup>1</sup>, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 149 del 2011<sup>2</sup> ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"), che rappresenta il provvedimento "di chiusura"<sup>3</sup> della riforma del c.d. "federalismo fiscale". In particolare, non hanno superato il vaglio della Consulta né la relazione di fine legislatura regionale, per eccesso di delega, né il c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale, per violazione dell'articolo 126 della Costituzione, due importanti strumenti finalizzati a una maggiore responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche da parte delle Regioni.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 149 del 2011, innanzitutto, disponeva la redazione di un documento dettagliato, da pubblicare nel sito istituzionale della Regione, contenente le principali attività normative e amministrative svolte, con particolare riferimento alla situazione economico-finanziaria e alle azioni intraprese per il contenimento della spesa e dell'indebitamento. La disposizione perseguiva l'obiettivo di "attuare gli irrinunciabili criteri di responsabilizzazione e trasparenza pretesi dal legislatore di delegazione in rapporto al governo della spesa esercitato, direttamente e indirettamente, dagli enti territoriali, garanti della corretta applicazione del novellato dettato costituzionale (art. 119)"<sup>4</sup>.

La relazione sarebbe stata poi sottoposta alla verifica di un Tavolo tecnico interistituzionale, da istituire presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (prevista dalla legge n. 42 del 2009<sup>5</sup> e insediatasi solo il 10 ottobre 2013<sup>6</sup>). La legge n. 213 del 2012<sup>7</sup>, inoltre, aveva apportato alcune modifiche all'articolo 1 in questione, introducendo un ulteriore vaglio della relazione da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nonché rilevanti sanzioni pecuniarie in caso di inadempimento da parte della Regione<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> In *G.U.* n. 30 del 24/07/2013.

<sup>2</sup> In parte modificato dal d.l. n. 174 del 2012, a sua volta convertito nella legge n. 213 del 2012.

<sup>3</sup> Copaff, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Prof. Luca Antonini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto di governo n. 365), consultabile in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>, 16 giugno 2011, pag. 1.

<sup>4</sup> JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato "sanzioni e premialità"*, in *Federalismi.it.*, 8 dicembre 2010, pag. 2.

<sup>5</sup> V. art. 5, l. n. 42 del 2009.

<sup>6</sup> Si veda il comunicato del Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, consultabile in <http://www.affariregionali.it>.

<sup>7</sup> Di conversione del d.l. n. 174 del 2012.

<sup>8</sup> V. art. 1 bis, co. 1, lett. e), d.l. n. 174 del 2012, così come modificato dalla l. di conversione n. 213 del 2012.

Agli occhi del Giudice delle leggi, tuttavia, la latitudine dell'oggetto di tale relazione ha travalicato le norme di delega su cui si fonda espressamente il decreto legislativo n. 149 del 2011<sup>9</sup>. Ai sensi della legge n. 42 del 2009, infatti, il Governo avrebbe potuto stabilire solamente i termini di comunicazione dei bilanci e consuntivi di Regioni ed enti locali ed eventualmente l'obbligo di pubblicazione dei medesimi nei siti istituzionali<sup>10</sup>. Secondo la Corte "si tratta di una previsione così dettagliata nell'oggetto, da non poter venire posta a fondamento di prescrizioni diverse da quelle indicate"<sup>11</sup>. Mentre le norme di delega, infatti, prevedevano specifiche e limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali, le disposizioni impugnate si prefiggevano il più ampio obiettivo della trasparenza dell'intera azione delle Regioni. Una tale estensione dell'oggetto non ha consentito alla Corte di valutare l'articolo 1 nemmeno come un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante o come un completamento delle scelte compiute con la delega.

Parte della dottrina ha rilevato un certo effetto demolitorio che la sentenza produrrebbe al sistema delle garanzie informative dovute alle collettività regionali, "formative della conoscenza dei cittadini in tema di effettuazione della gestione della spesa pubblica e del perfezionamento degli atti, *lato sensu*, intervenuti nel corso della legislatura regionale in scadenza"<sup>12</sup>.

Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, tale declaratoria di illegittimità potrebbe non costituire un vero e proprio *vulnus* per tali garanzie informative, in quanto la materia della trasparenza amministrativa è stata ampiamente riorganizzata, e disciplinata con un elevato livello di dettaglio, dal decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, di attuazione della legge n. 190 del 2012 in materia di "anticorruzione"<sup>13</sup>. Le informazioni che avrebbero dovuto costituire il contenuto delle relazioni di fine legislatura sono ora comunque in gran parte desumibili dai dati che ciascuna amministrazione è tenuta a pubblicare nel proprio sito istituzionale, sotto la vigilanza dell'A.N.AC. (Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche<sup>14</sup>) e con rilevanti sanzioni in caso di inadempimento<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Le norme di delega in questione sono gli artt. 2, 17 e 26 della l. n. 42 del 2009.

<sup>10</sup> V. art. 2, co. 2., lett. h) e i), l. n. 42 del 2009.

<sup>11</sup> Punto 12 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> JORIO E., *Cancellate dalla Corte costituzionale le sanzioni per i Presidenti delle Regioni e la relazione di fine legislatura*, in *Astrid-online*, 26 luglio 2013, pag. 2.

<sup>13</sup> L. delega n. 190 del 2012.

<sup>14</sup> Già CIVIT (Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

<sup>15</sup> Per un'analisi del provvedimento v. SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2013, pag. 795-805; in generale, sulle finalità del d.lgs. n. 33 del 2013

La relazione di fine legislatura, tuttavia, aveva il pregio di riunire in un unico documento, vagliato da organi terzi e interistituzionali, la descrizione puntuale dei risultati raggiunti nel corso della legislatura, fornendo al cittadino-elettore uno strumento potenzialmente in grado di completare efficacemente il circuito democratico che parte della dottrina ha definito con l'espressione "vedo, pago, voto"<sup>16</sup>. La *ratio* consisteva nel produrre, a ridosso delle future elezioni, uno strumento che permettesse un esercizio più consapevole del diritto di voto.

La consistente mole delle informazioni da pubblicare ai sensi del nuovo decreto legislativo n. 33 del 2013, invece, se da un lato può senz'altro ridurre al minimo i coni d'ombra sulla gestione economico-finanziaria delle Regioni, dall'altro solleva più di una perplessità sull'effettiva leggibilità dei dati, tanto che parte della dottrina sottolinea la prevalenza del connotato quantitativo della pubblicità sulla qualità delle informazioni rese<sup>17</sup>. In particolare, potrebbe risultare poco agevole la lettura e la comparazione dei dati tra l'inizio e la fine della legislatura, finalità che perseguiva proprio la relazione di cui al decreto legislativo n. 149 del 2011.

## **2. La dichiarazione di incostituzionalità del c.d. "fallimento politico" e l'interpretazione dell'articolo 126 della Costituzione**

Più articolato è stato il giudizio che ha condotto alla declaratoria di illegittimità dell'articolo 2, commi 2, 3 e 5, del decreto legislativo n. 149, recante "responsabilità politica del presidente della giunta regionale", per violazione dell'articolo 126 della Costituzione e del principio di ragionevolezza.

Il comma 1 del medesimo articolo, innanzitutto, inquadra l'ipotesi di grave dissesto finanziario, subordinandola al simultaneo verificarsi di tre presupposti: a) che il Presidente della Giunta regionale, nominato commissario *ad acta*, non abbia adempiuto, in tutto o in parte all'obbligo di redazione dei piani di rientro dal deficit nel settore sanitario o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) che si riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) che sia stato adottato, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del

---

v. PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2013, pag. 5-8.

<sup>16</sup> V. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013, pag. 127 e ss.

<sup>17</sup> V. PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, relazione al Convegno di Studi Amministrativi, Varenna 19-21 settembre 2013, consultabile in *Astrid-onlie*, pag. 23.

conseguente incremento delle aliquote Irap e dell'addizionale regionale Irpef<sup>18</sup>, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo (3%)<sup>19</sup> per due esercizi consecutivi. Il grave dissesto finanziario, ai sensi del successivo comma 2, avrebbe costituito un'ipotesi tipizzata di grave violazione di legge ex articolo 126, comma 1, della Costituzione. Qualora la Corte dei conti avesse accertato la responsabilità, per dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato avrebbe dovuto disporre la rimozione del medesimo e lo scioglimento del Consiglio regionale, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. La rimozione avrebbe comportato la sanzione dell'incandidabilità a qualsiasi carica elettiva o di governo per un periodo di dieci anni (comma 3) e la contestuale nomina di un nuovo commissario *ad acta* (comma 5).

La sentenza in commento è particolarmente rilevante in quanto la Corte “ha, per la prima volta nella storia della sua giurisprudenza, effettuato un'analisi approfondita dello strumento sanzionatorio previsto dal primo comma dell'articolo 126 della Costituzione”<sup>20</sup>, ai sensi del quale “con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”.

È necessario premettere che tale strumento sanzionatorio non è mai stato concretamente utilizzato; ciononostante gran parte della dottrina ne aveva elaborato importanti interpretazioni sistematiche (anche contrastanti), al fine di inquadrare con precisione un istituto che rappresenta, almeno in astratto, un potere che può incidere notevolmente sull'autonomia regionale<sup>21</sup>. Già il dibattito in Assemblea costituente fu particolarmente acceso e teso alla convergenza tra le istanze di autonomia delle future Regioni e le esigenze di tutela dell'unità nazionale<sup>22</sup>. Il testo finale della disposizione ha così consegnato allo Stato un potere

---

<sup>18</sup> V. art. 2, co. 86, l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010).

<sup>19</sup> V. art. 6, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>20</sup> PETRILLO C., *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Consulta Online*, 10 ottobre 2013 pag. 7.

<sup>21</sup> È opportuno ricordare che il testo dell'art. 126 Cost. è stato in parte modificato dalla l. cost. n. 1 del 1999, che tuttavia non ha alterato il nucleo della disposizione, come espressamente sottolineato dalla stessa Corte nella pronuncia in commento (punto 14.4 del *Considerato in diritto*).

<sup>22</sup> Si vedano, in particolare, la proposta del deputato Lami Starnuti sulle autonomie locali (II Sottocommissione), il resoconto sommario della seduta del 4 dicembre 1946 della II Sottocommissione, nonché il verbale della

ritenuto eccezionale e utilizzabile solo come *extrema ratio* in caso di atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale<sup>23</sup>. Pacifico è anche il carattere patologico delle situazioni che possono condurre a tale sanzione, non essendo riconducibili alla semplice approvazione di leggi regionali costituzionalmente illegittime<sup>24</sup>, nonché la tassatività delle fattispecie elencate dall'articolo 126 che legittimano la rimozione e lo scioglimento sanzionatori<sup>25</sup>. Il punto maggiormente controverso, invece, riguarda la natura del decreto presidenziale che dispone la sanzione. La dottrina prevalente attribuisce al provvedimento carattere sostanzialmente governativo, ritenendolo espressione di una decisione essenzialmente politica, mentre al Capo dello Stato sarebbe riservato l'esercizio di un mero controllo di legittimità<sup>26</sup>. Altri autori, invece, ritengono che l'atto debba essere imputato al Presidente della Repubblica, per la rilevanza istituzionale che il provvedimento rivestirebbe e per la sua stessa *ratio* di tutela dell'unità nazionale<sup>27</sup>. Una parte minoritaria della dottrina, infine, attribuisce al decreto la natura di atto complesso, in cui concorrono in egual misura sia la volontà del Governo che quella del Capo dello Stato<sup>28</sup>. La Corte costituzionale, pronunciandosi su una disposizione dello Statuto della Regione Valle d'Aosta analoga all'articolo 126 della Costituzione, aveva già abbracciato la teoria prevalente, riconoscendo il carattere fondamentale che riveste in questa materia il ruolo del Governo (sentenza n. 101 del 1966).

Nel caso di specie, il Giudice delle leggi ha ritenuto la procedura delineata dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 non conforme alla lettera dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione, confermando i dubbi sollevati da diversa parte della dottrina in seguito all'emanazione del provvedimento<sup>29</sup>. L'equazione tra grave dissesto finanziario e grave

---

seduta pomeridiana del 17 luglio 1947 dell'Assemblea plenaria, tutti consultabili in <http://legislature.camera.it>. Per una ricostruzione puntuale dei lavori preparatori sull'articolo in questione v. COSTANZO P., *Art. 126*, in *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo II, Zanichelli, Bologna, 1990, pag. 366-386.

<sup>23</sup> V., su tutti, MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1969, pag. 901; si v. anche TOSI R., *Art. 126*, in Crisafulli V., Paladin L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pag. 752 e 754, e la dottrina ivi citata, nonché DE FIORES C., *Art. 126*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet giuridica, Torino, 2006, pag. 2493. La necessaria eccezionalità del rimedio è stata sottolineata anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50 del 1959.

<sup>24</sup> V. COSTANZO P., *Art. 126...cit.*, pag. 372; PADULA C., *Art. 126*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pag. 1125.

<sup>25</sup> V. PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, pag. 428;

<sup>26</sup> Così, tra i tanti, PALADIN L., *Diritto regionale...cit.*, pag. 434; MORTATI C., *Istituzioni...cit.*, pag. 902; GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pag. 938. Per ulteriori riferimenti dottrinali v. DE FIORES C., *Art. 126...cit.*, pag. 2497, nota 43.

<sup>27</sup> Così, tra gli altri, DE FIORES C., *Art. 126...cit.*, pag. 2498; GALIZIA M., *Sfiducia e scioglimento nella organizzazione regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1966, pag. 1578.

<sup>28</sup> Così MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, pag. 230.

<sup>29</sup> V. BIN R., *Fallimento politico: l'obiettivo è chiaro, le norme no*, in *Guida agli enti locali*, 19 febbraio 2011, pag. 3-4; ALBANESI E., *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per*

violazione di legge comporterebbe l'assorbimento in una fattispecie legale del giudizio di gravità dell'inadempimento insito nella disposizione costituzionale, eliminando il margine di discrezionalità riservato alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica<sup>30</sup>. La norma impugnata, dunque, "può e deve essere interpretata nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sé l'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi a ciò chiamati dalla Costituzione"<sup>31</sup>. Con riferimento all'intervento della Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità del Presidente della Giunta, inoltre, la Consulta ha riscontrato la violazione del principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore non ha specificato né la natura né i tempi di tale intervento, "con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione"<sup>32</sup>. In un *obiter dictum*, il Giudice delle leggi ha anche sottolineato che la Corte dei conti non compare all'interno dell'articolo 126 della Costituzione e che il parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi del dettato costituzionale, non risulta avere il carattere di parere conforme, come invece aveva previsto l'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011<sup>33</sup>.

La Corte, quindi, ha accolto l'interpretazione dottrinale prevalente dell'articolo 126 della Costituzione, affermando la natura sostanzialmente governativa del decreto di scioglimento e rimozione e rimarcandone il carattere necessariamente discrezionale: "in conformità al suo ruolo di responsabile dell'indirizzo politico generale, non può che spettare al Governo della Repubblica l'apprezzamento preliminare, ed inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità, in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell'art. 126 Cost., anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito"<sup>34</sup>. Agli occhi della Corte, in ogni caso, il ruolo del Presidente della Repubblica non appare limitato ad un mero controllo di legittimità, in quanto "la necessità di

---

una fattispecie di "gravi violazioni di legge" tipizzata nel d.lgs. n. 149/2011. *Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost.*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, pag. 113; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 347; PICCIRILLI G., PERNICIARIO G., *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pag. 4-5; MUTTONI S., VOLPE D., *Il decreto legislativo c.d. sanzioni e premi. Riflessioni critiche in attesa del verdetto della Corte costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1-2/2012, pag. 150-160; PETRILLO C., *Aspetti problematici...cit.*, pag. 7.

<sup>30</sup> Punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Punto 14.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Punto 14.7 del *Considerato in diritto*.

<sup>34</sup> Punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

motivare il decreto di scioglimento e di rimozione [...] rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale»<sup>35</sup>.

## **2.1. Profili critici relativi alla rimozione del Presidente della Giunta e allo scioglimento c.d. sanzionatorio del Consiglio regionale**

Come evidenziato da parte della dottrina, la disciplina dell'istituto previsto dall'articolo 126, comma 1, della Costituzione mal si presta a essere utilizzata per comprimere l'autonomia regionale, a fronte delle garanzie predisposte dalla Costituzione che hanno funzionato “da deterrente contro eventuali e sempre possibili proposte di scioglimento che fossero dettate non da obiettive preoccupazioni di tutelare la legittimità costituzionale bensì dalla volontà di imporre alla Regione la direzione politica del Governo”<sup>36</sup>. Ma tale potere non è stato esercitato nemmeno in casi particolarmente gravi, come ad esempio nel 1983, quando si paventò l'ipotesi (non attuata) di scioglimento del Consiglio regionale della Calabria per la mancata approvazione, per diversi anni, dei consuntivi<sup>37</sup>. Nemmeno in anni più recenti il Governo ha deciso di ricorrere all'*extrema ratio* che l'ordinamento costituzionale le affida, a fronte di deficit finanziari strutturali e di notevoli problemi nel garantire i servizi essenziali da parte di diverse Regioni, ampiamente analizzati e commentati in dottrina<sup>38</sup>.

La *ratio* dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011 consisteva nella creazione di un istituto che consentisse di intervenire con più efficacia in situazioni patologiche proprio a tutela dell'ambito fisiologico dell'autonomia e della sua funzionalità<sup>39</sup>. Parte della dottrina, inoltre, ha evidenziato come il c.d. “fallimento politico” avrebbe potuto prevenire ulteriori gravi danni in termini di indebitamento pubblico, “verosimilmente disgregativi dell'unità

---

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> MARTINES T., *Il Consiglio regionale...cit.*, pag. 222.

<sup>37</sup> V. SPADARO A., *Elezioni della giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un caso controverso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1987, pag. 257 e 297 ss.; sul punto v. anche TOSI R., *Art. 126...cit.*, pag. 753.

<sup>38</sup> V., in particolare, ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 63-71; BASSANINI F., *Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in *Astrid-online*, 8 ottobre 2012, pag. 1-11; TUBERTINI C., *Gestioni commissariali e governo del sistema: i nodi irrisolti*, in De Vincenti C., Finocchi Ghersi R., Tardiola A. (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna, 2010, pag. 75-92; JORIO E., *Federalismo fiscale e sanità*, in *Federalismi.it.*, 17 dicembre 2008, pag. 1-12; BERGONZINI G., *A proposito di un recente approfondimento sulla problematica attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2008, pag. 186; CIASCHINI M., PRETAROLI R., SOCCI C., *La spesa sanitaria e il federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2008, pag. 107 e ss.

<sup>39</sup> V. Copaff, *Audizione...cit.*, pag. 5.



economica e giuridica della Repubblica, tenuto conto della ricaduta degli stessi sulla esigibilità dei diritti sociali, sanità *in primis*”<sup>40</sup>.

Il dettato legislativo, in ogni caso, presentava criticità di non poco conto (tutte rilevate dalla Corte costituzionale) e avrebbe richiesto senz’altro un intervento correttivo. Si tratta, in particolare, del ruolo della Corte dei conti, i cui contorni non erano stati adeguatamente definiti, e della necessità del parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, non coerente con il dettato costituzionale. La Consulta, tuttavia, anziché optare per una declaratoria di illegittimità parziale e congelare il provvedimento nella prospettiva di una più equilibrata riscrittura del testo, ha interpretato *stricto sensu* la dizione “gravi violazioni di legge”, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’intera procedura ed escludendo a priori la possibilità di qualsiasi fattispecie tipica che introduca un automatismo sanzionatorio fondato sull’articolo 126 della Costituzione.

Il Giudice delle leggi, in questo modo, ha evitato di leggere l’articolo 126 alla luce di altre disposizioni della Carta fondamentale, e in particolare dell’articolo 97, comma 1, così come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. A fronte del neo-introdotto principio del pareggio di bilancio, infatti, le pubbliche amministrazioni devono assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Il c.d. “fallimento politico”, che sarebbe giunto in seguito a reiterate violazioni delle norme sul coordinamento della finanza pubblica, avrebbe potuto dare attuazione proprio al comma 1 dell’articolo 97 (oltre che all’articolo 119). I presupposti che definivano il grave dissesto finanziario, inoltre, rispondevano ai requisiti richiesti per la rimozione e lo scioglimento sanzionatori, poiché consistevano in violazioni caratterizzate da un notevole grado di frequenza e intensità (mancata redazione del piano di rientro o mancato raggiungimento degli obiettivi dello stesso, con conseguente aumento dell’imposizione per un determinato periodo di tempo).

## **2.2. Un inciso della pronuncia che lancia un caveat per il Governo**

L’interpretazione *stricto sensu* dell’articolo 126 della Costituzione non ha però impedito alla Corte di lanciare al Governo un prezioso monito, potenzialmente in grado di superare le difficoltà di attivazione del meccanismo sanzionatorio descritto. In un *obiter dictum*, infatti, si legge: “non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un’ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell’articolo 126 Cost.

---

<sup>40</sup> JORIO E., *Cancellate dalla Corte costituzionale...cit.*, pag. 3.

Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard [...], in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro<sup>41</sup>. I casi di grave dissesto finanziario, pertanto, potranno legittimamente essere considerati come gravi violazioni di legge, risultando preservate, almeno in parte, le finalità che il legislatore delegato intendeva perseguire con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011.

L'eventuale attivazione della procedura di scioglimento e rimozione, in ogni caso, sarà comunque ancorata a una valutazione discrezionale. Tuttavia, qualora il Governo decidesse di irrogare tale sanzione in seguito a rilevanti e reiterate violazioni di norme sul coordinamento della finanza pubblica (in caso, ad esempio, di mancato rientro da situazioni di extra-deficit), troverebbe in questo inciso uno strumento argomentativo particolarmente forte. In caso di rimozione o scioglimento sanzionatori, infatti, il rimedio che gli organi regionali coinvolti potrebbero azionare è pacificamente individuato dalla dottrina nel conflitto di attribuzioni dinanzi alla stessa Corte costituzionale<sup>42</sup>. Quest'ultima, nella valutazione dell'effettiva presenza dei presupposti sanciti dall'articolo 126 della Costituzione, non potrà non tener conto di quanto detto in questo *obiter dictum* della pronuncia in commento.

Il Giudice delle leggi, pertanto, da un lato ha demolito l'istituto del c.d. "fallimento politico", ma dall'altro ha invitato l'Esecutivo a utilizzare lo scioglimento e la rimozione sanzionatori in presenza proprio di quegli atti o fatti che lo stesso "fallimento politico" intendeva punire.

### **3. La problematica dei commissari ad acta e una possibile soluzione alla luce dei lavori della Commissione per le Riforme Costituzionali**

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto fondate le censure dei ricorrenti anche con riferimento al fatto che la rimozione colpiva il Presidente della Giunta "in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario *ad acta* nominato, e diretto, dal Governo"<sup>43</sup>. Richiamando la propria giurisprudenza<sup>44</sup>, la Consulta ha ribadito che l'attività del commissario, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo dello Stato (articolo 120, comma

---

<sup>41</sup> Punto 14.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>42</sup> V. PALADIN L., *Diritto regionale...cit.*, pag. 434; MARTINES T., *Il Consiglio regionale...cit.*, pag. 240; MORTATI C., *Istituzioni...cit.*, pag. 904; PADULA C., *Art. 126...cit.*, pag. 1126.

<sup>43</sup> Punto 14.7 del *Considerato in diritto*.

<sup>44</sup> Sent. Corte cost. n. 193 del 2007 e n. 78 del 2011.

2, della Costituzione), è direttamente imputabile a quest'ultimo. Gli altri organi regionali, inoltre, non possono in alcun modo interferire con lo svolgimento delle funzioni amministrative a esso affidate<sup>45</sup>. La norma impugnata, quindi, non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale anche perché ha preteso di imputare tali attività alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento. Sul punto, dunque, la Corte non ha potuto che ribadire la netta separazione dei due ruoli, ancorché svolti dalla medesima persona fisica.

Tuttavia, parte della dottrina aveva già fortemente criticato la prassi normativa<sup>46</sup> di prevedere la nomina dello stesso Presidente della Giunta regionale quale commissario *ad acta* al fine di favorire una gestione commissariale “in continuità con il preesistente indirizzo degli organi di governo”<sup>47</sup>. Diversi autori<sup>48</sup> avevano rilevato il cortocircuito istituzionale che in questo modo si è venuto a creare, sottolineando l'inadeguatezza di affidare poteri straordinari all'organo di vertice della stessa amministrazione che ha causato il commissariamento, tanto che in alcuni casi “è stato come potenziare i poteri di dissestare i conti”<sup>49</sup>. Del resto, il c.d. “fallimento politico”, ancorché previsto per un organo nominato e diretto dal Governo, avrebbe permesso di sanzionare la medesima persona fisica dimostratasi incapace di gestire correttamente la spesa sanitaria sia nella veste di Presidente che in quella di commissario.

Con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, il legislatore d'urgenza ha tentato di correggere in parte tale cortocircuito, prevedendo la possibilità di nominare commissario *ad acta* il Presidente della Regione “o un altro soggetto”<sup>50</sup> in caso di perduranti inadempienze nell'attuazione dei piani di rientro<sup>51</sup>. Tale

---

<sup>45</sup> Si veda la sent. Corte cost. n. 104 del 2013, che ha ribadito sul punto un orientamento giurisprudenziale consolidato.

<sup>46</sup> Si veda, da ultimo, l'art.2, co. 79, l. n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), sui c.d. piani di rientro. Per una breve ricostruzione delle disposizioni normative precedenti v. GRIGLIO E., *Il legislatore “dimezzato”: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pag. 489 (in particolare, nota n. 105).

<sup>47</sup> GRIGLIO E., *Il legislatore “dimezzato”...cit.*, pag. 489; l'a. evidenzia anche che le ragioni istituzionali che hanno condotto a questo tipo di previsione “sono legate, da un lato, ai profili temporali di medio-lungo periodo della gestione commissariale, che rendono per motivi diversi più opportuno l'affidamento dell'incarico ad un soggetto comunque dotato di una propria diretta legittimazione popolare; dall'altro lato, non si possono sottovalutare i profili finanziari legati alla non semplice imputazione al bilancio regionale delle spese relative ad un eventuale commissariamento “tecnico” di così ampia portata e lunga durata”.

<sup>48</sup> V. JORIO E., *La Corte dei conti bocchia i piani di rientro regionali del debito pregresso della sanità*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2010, pag. 2; ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 66; DICKMANN R., *Il commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa? (Nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 2)*, in *Federalismi.it*, 10 febbraio 2010, pag. 9; GRIGLIO E., *Il legislatore “dimezzato”...cit.*, pag. 490; sul punto, e per l'analisi di ulteriori criticità della prassi in questione, v. anche BELLETTI M., *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, pag. 1212-1232.

<sup>49</sup> ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 66.

<sup>50</sup> V. art. 2, co. 83, l. n. 191 del 2009, così come modificato dall'art. 2, co. 6, lett. a), d.l. n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213 del 2012.

modifica normativa ha condotto, ad esempio, alla nomina, prima del dott. Enrico Bondi e poi del dott. Filippo Palumbo, quali commissari della Regione Lazio. Il carattere facoltativo della nuova disposizione, tuttavia, ha permesso al Consiglio dei Ministri di tornare quasi subito alla prassi precedente, affidando l'incarico, il 21 marzo 2013, al dott. Nicola Zingaretti, Presidente pro-tempore della Giunta regionale del Lazio<sup>52</sup>.

A fronte di previsioni normative che non intervengono incisivamente sulla pratica descritta e che sinora non sono mai state oggetto di sindacato dinnanzi al Giudice delle leggi, una possibile soluzione è stata elaborata dalla Commissione per le Riforme Costituzionali, insediata presso l'omonimo Ministero il 12 giugno 2013, nell'ottica di una eventuale modifica dell'articolo 120 della Carta fondamentale. La relazione finale della Commissione, infatti, dopo aver richiamato le criticità rilevate dalla dottrina, ha evidenziato l'opportunità di "precisare, nell'attuale testo dell'art. 120, secondo comma, Cost., che la legge statale destinata a disciplinare le procedure del potere sostitutivo individui i commissari in questione tra personalità che non ricoprono già incarichi nello stesso ente territoriale"<sup>53</sup>. All'interno dei contributi dei singoli membri della Commissione (allegati alla relazione), inoltre, si riscontra la proposta di costruire una norma costituzionale di raccordo tra gli articoli 120 e 126 della Costituzione, proprio alla luce della sentenza sul decreto legislativo n. 149 del 2011<sup>54</sup>.

La pronuncia in commento, dunque, offre un implicito suggerimento anche per l'eventuale modifica dell'articolo 120 della Costituzione, in particolare nella parte in cui ammette la possibilità di rimuovere il Presidente della Giunta regionale per gravi violazioni di norme sul coordinamento della finanza pubblica. La previsione di forme di commissariamento più incisive, quali la nomina di un organo straordinario terzo rispetto alle istituzioni regionali, potrebbe consentire, infatti, un esercizio più efficace del potere sostitutivo, precedendo (e possibilmente prevenendo) l'eventuale *extrema ratio* rappresentata dal potere di scioglimento e rimozione sanzionatori.

---

<sup>51</sup> Sulle vicende che hanno condotto a questa modifica v. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 66.

<sup>52</sup> La scansione temporale, corredata dagli estremi degli atti di riferimento, delle vicende legate all'attuazione del piano di rientro della Regione Lazio (così come di tutte le altre Regioni coinvolte nella medesima procedura) è consultabile in <http://www.salute.gov.it>.

<sup>53</sup> Ministero per le Riforme Costituzionali, *Relazione della Commissione per le Riforme Costituzionali al Presidente del Consiglio dei ministri*, 24 ottobre 2013, consultabile in <http://riformecostituzionali.gov.it>, pag. 22.

<sup>54</sup> V. CARAVITA DI TORITTO B., *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, in *Approfondimenti e contributi alla Relazione della Commissione per le Riforme Costituzionali al Presidente del Consiglio dei ministri*, 24 ottobre 2013, consultabili in <http://riformecostituzionali.gov.it>, pag. 18.

#### 4. La permanenza dei meccanismi sanzionatori per Province e Comuni

La Consulta, infine, ha dichiarato l'incostituzionalità di altre misure afflittive previste per le amministrazioni regionali<sup>55</sup>, mentre i meccanismi sanzionatori destinati a Province e Comuni non hanno subito l'intervento del Giudice delle leggi, resistendo ai ricorsi presentati sul punto dalle sole autonomie speciali.

Si tratta, in particolare, della relazione di fine mandato (articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011), dal contenuto analogo alla corrispondente relazione di fine legislatura regionale, e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Provincia e del Sindaco (articolo 6), che dispone l'incandidabilità per dieci anni a qualsiasi carica elettiva o di governo "degli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario dell'ente"<sup>56</sup>.

La Corte, dopo aver dichiarato l'illegittimità per eccesso di delega del decreto nella parte in cui prevedeva la sua eventuale diretta applicazione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano<sup>57</sup>, ha ritenuto, di conseguenza, non fondati i ricorsi mossi contro i meccanismi sanzionatori per Province e Comuni, poiché basati sull'erroneo presupposto che le norme del decreto fossero applicabili anche alle autonomie speciali<sup>58</sup>. La pronuncia, dunque, non ha avuto alcuna ricaduta, "neppure di tipo ideologico"<sup>59</sup>, sulle disposizioni riguardanti le amministrazioni provinciali e comunali.

Parte della dottrina ha così sottolineato un certo disequilibrio dato dalla presenza di forti misure di *accountability* per Province e Comuni e dalla cancellazione di strumenti analoghi per le Regioni<sup>60</sup>. L'adozione dello schema tipo di relazione di fine mandato da parte del Ministero dell'Interno<sup>61</sup>, inoltre, impone alle amministrazioni locali, in vista delle future

---

<sup>55</sup> Rispetto alle sanzioni interdittive previste per i funzionari regionali di vertice nel settore sanitario è stato riscontrato un eccesso di delega (punto 15 del *Considerato in diritto*), mentre l'introduzione di verifiche da parte della Ragioneria generale dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle Regioni (sia ordinarie che speciali) è stata ritenuta contrastante con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 119 (punto 16 del *Considerato in diritto*). È necessario sottolineare, infine, che i meccanismi premiali contenuti nel decreto (relativi al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno e al contrasto all'evasione fiscale – artt. 8-12, d.lgs. n. 149/2011) non sono stati oggetto di giudizio.

<sup>56</sup> Per una sintetica analisi delle disposizioni v. RUFFINI P., *I premi e le sanzioni per gli enti locali nell'era federalista*, in *Comuni d'Italia*, n. 4/2011, pag. 19-21; sulle differenze tra "fallimento politico" regionale e "fallimento politico" provinciale e comunale v. JORIO E., *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *Astrid-online*, 30 agosto 2011, pag. 7-9.

<sup>57</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>58</sup> Punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>59</sup> JORIO E., *Cancellate dalla Corte...cit.*, pag. 13.

<sup>60</sup> *Idem*, pag. 13-14.

<sup>61</sup> Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013, consultabile in <http://www.interno.gov.it>.

elezioni, un adempimento in materia di trasparenza ulteriore rispetto alle previsioni del decreto legislativo n. 33 del 2013<sup>62</sup>.

Anche alla luce di tale squilibrio tra i diversi enti territoriali, dunque, risulta opportuna un'approfondita riflessione, anche in sede di eventuale revisione costituzionale, sui poteri sostitutivi e di rimozione esercitabili nei confronti delle Regioni, sinora non utilizzati (rimozione) o utilizzati in modo poco efficace (sostituzione) nei casi di grave dissesto finanziario.

---

<sup>62</sup> V. CATERINI E., JORIO E., *Alle prossime elezioni comunali l'esordio della relazione di fine mandato dei sindaci uscenti*, in *Astrid-online*, 15 ottobre 2013.