

CONTROLLO SU COMPORAMENTI, NON SU ATTI

Art. 126 Cost.

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.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio (2).

Questo articolo è stato sostituito dall'art. 4 L.Cost. 22 novembre 1999, n. 1. Si riporta il testo previgente: "Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio».

Per le Regione a statuto speciale, la disciplina è prevista negli Statuti.

Commissione bicamerale

Problematico è il comma 3, che rappresenta una sorta di norma intrusa

- Casi di scioglimento
- Atti contrari alla Costituzione
- Gravi violazioni di legge

Corte cost. set. n. 219/2013

Il d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce uno dei decreti legislativi recanti attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in tema di federalismo fiscale.

In particolare, si è trattato di attuare gli articoli 2, 17 e 26 di tale legge, introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e nel rispetto dell'autonomia finanziaria del sistema regionale e locale (art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2009).

Le ricorrenti impugnano disposizioni contenute nel Capo I del d.lgs. n. 149 del 2011, quanto ai "meccanismi sanzionatori" (il solo art. 13, relativo ai soggetti ad autonomia speciale, è collocato nel Capo III).

In particolare, l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 obbliga le Regioni a redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 4 disciplina analogamente la speculare relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali.

L'art. 2 intende attuare l'art. 126 Cost., disciplinando un'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" ivi descritta.

L'art. 3 estende gli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, prevedendo ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici.

L'art. 5 prevede un potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminarmente al controllo della Corte dei conti.

L'art. 6 si occupa della "responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco.

L'art. 7 concerne le sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno.

L'art. 13 determina le modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale.

Omissis

14.4.– L'art. 126 Cost., nel testo vigente, e per quanto interessa, risponde alle medesime finalità, e riproduce il medesimo assetto nei rapporti tra Stato e Regioni, che fu voluto dal Costituente. Esso stabilisce sia i presupposti in presenza dei quali è consentito lo scioglimento sanzionatorio, sia gli organi costituzionali competenti ad intervenire nel procedimento.

Come è noto, in origine l'art. 126 Cost. prevedeva che il potere di scioglimento fosse esercitabile nei confronti del solo Consiglio regionale, anche quando quest'ultimo non avesse corrisposto all'invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.

Il testo dell'art. 126 Cost. fu poi sostituito dall'art. 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), nel quadro di un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare l'autonomia statutaria delle Regioni, e ad attribuire ad esse, in particolare, la determinazione della forma di governo regionale, purché in armonia con la Costituzione.

Significativamente, a parte lievi modifiche di carattere testuale, il nucleo dell'art. 126 Cost. non ha subito alterazioni di sistema. Accanto allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, il legislatore della revisione costituzionale ha posto la rimozione del Presidente della Giunta, in ragione del rafforzamento che i nuovi statuti avrebbero potuto riservare a tale organo di governo, preannunciato del resto dall'opzione della Costituzione per l'elezione diretta di esso, nel caso di silenzio della fonte statutaria (art. 122 Cost.). Ne è seguita l'abrogazione dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio quando non avesse dato corso all'invito del Governo a sostituire l'organo esecutivo, posto che, ad oggi, l'art. 126 Cost. permette di procedere direttamente a tanto nei riguardi del Presidente della Giunta. Si è poi cancellata la previsione concernente la nomina, con il decreto di scioglimento, di una commissione di tre cittadini che adottasse gli atti necessari, fino all'insediamento dei nuovi organi di governo regionali, ma tale soppressione si è accompagnata al riconoscimento implicito della competenza dello Stato a disciplinare tale fase in via "esclusiva" (sentenze n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003).

Del resto, all'applicabilità dell'art. 126 Cost. quanto alle Regioni a statuto ordinario corrispondono speculari previsioni degli statuti speciali, seppure in taluni casi non armonizzati con le

modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Solo nella Regione siciliana l'art. 8 dello statuto subordina lo scioglimento dell'Assemblea regionale a delibera delle Camere, ma, in ogni caso, ne ribadisce la configurabilità.

Difatti, il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell'architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Da un lato, vi è la necessità di preservare l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell'ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come “Stato regionale”» (sentenza n. 229 del 1989). Dall'altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

L'autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione.

Ben si comprende che l'art. 126 Cost. consenta il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti.

Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003).

Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost.

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.

Stato e Regioni operano su piani in buona parte sovrapponibili, e per i quali si rende spesso necessario che le scelte poste in essere dal primo siano portate a compimento, e se del caso completate, dalle seconde.

In relazione a tale profilo, è il Governo che è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge.

Non a caso, inoltre, la Costituzione attribuisce proprio al Governo il potere di sostituirsi alla Regione, per garantire la tutela dei beni primari indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Con riguardo allo scioglimento sanzionatorio, la competenza dell'organo esecutivo, del resto, è espressamente riconosciuta dalle disposizioni di fonte costituzionale degli statuti speciali, le quali condividono presupposti e finalità con l'art. 126 Cost., e richiedono la previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), o comunque ne presuppongono l'iniziativa (art. 8 dello statuto della Regione siciliana).

Di conseguenza, l'art. 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) prevede che il decreto di scioglimento sia adottato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa delibera di tale ultimo organo; parimenti, l'art. 3, comma 3, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta di scioglimento del Consiglio regionale, secondo uno schema cui si adegua il comma 2 della norma impugnata.

Infine, questa Corte, pronunciandosi in riferimento all'art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta, ovvero ad una disposizione di livello costituzionale analoga all'art. 126 Cost., ha già, per tali ragioni, riconosciuto il carattere determinante che riveste in questa materia il ruolo del Governo (sentenza n. 101 del 1966).

Tuttavia, a garanzia dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali.

La necessità di motivare il decreto di scioglimento e di rimozione non vale soltanto a rafforzare la posizione della Regione soggetta a potere sanzionatorio, ma rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 1 del 2013).

Egli, attraverso la motivazione del decreto di scioglimento e rimozione, si risolve a ritenere soccombente l'istanza territoriale, che di tale unità è parte costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi di governo regionali.

In tal modo, la Costituzione persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere sanzionatorio: a tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all'organo regionale venga contestata una "violazione di legge", ovvero un'ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale, e a cui debbono prestare obbedienza, nell'ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sé non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l'organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell'apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali.

Va allora ribadito che la Costituzione definisce sia i presupposti del potere sanzionatorio, sia gli organi costituzionali coinvolti, ciascuno secondo competenze chiaramente ripartite.

14.5.— Alla luce di queste premesse, va rilevata l'infondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti.

Quanto al presunto divieto costituzionale di arricchire l'art. 126 Cost., mediante l'indicazione di uno specifico caso di "violazione di legge", denunciato dalle Regioni Lazio e Campania, questa Corte non si limita ad osservare che il legislatore resta il primo destinatario della Costituzione, incaricato di attuarne le linee programmatiche e di svilupparne i principi, parallelamente all'evoluzione della

società democratica. Vi è qui, inoltre, la considerazione che la norma impugnata rafforza (e comunque è coerente con) il profilo di legalità che l'art. 126 Cost. ha posto a presidio dell'autonomia regionale.

Come si è osservato, quest'ultima viene non minata, ma garantita dalla previsione che il potere di scioglimento e di rimozione non possa venire attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione. L'articolazione della più ampia fattispecie di inosservanza delle leggi di coordinamento della finanza pubblica in una maggiormente dettagliata ipotesi di "grave dissesto finanziario", dunque, sviluppa con coerenza un principio espresso dall'art. 126 Cost., a vantaggio dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

Siamo perciò di fronte ad un caso, legittimo, di attuazione della Costituzione per mezzo della legge ordinaria, e non di un'incostituzionale "estensione" del potere sanzionatorio a vicende incompatibili con l'art. 126 Cost. (sentenza n. 229 del 1989).

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'art. 126 Cost. 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 (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro.

Sul piano della formulazione astratta del precetto normativo, quindi, errano le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, quando contestano la corrispondenza della norma impugnata al modello di responsabilità raffigurato dall'art. 126 Cost.

È però necessario precisare che, quando invece si dovesse passare sul versante della concreta applicazione della norma impugnata, essa non potrebbe, né dovrebbe essere interpretata nel senso di assorbire nella fattispecie legale il giudizio di gravità dell'inadempimento, al quale resta subordinata la legittimità costituzionale del potere di scioglimento e rimozione sanzionatori.

La Corte ha appena osservato che, nel comporre armonicamente gli interessi costituzionali in gioco, l'art. 126 Cost. ha affiancato alla dimensione di pura legalità incarnata dalla "violazione di legge" una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui "grave" carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica.

Neppure il legislatore può incidere su di un assetto così disegnato dal Costituente, e ribadito dal legislatore della revisione costituzionale. Ne consegue che la norma impugnata 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 costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione.

14.6.– Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria censurano l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost., e al principio di ragionevolezza, per due profili concomitanti: in senso difforme da quanto prevede l'art. 126 Cost., il potere sanzionatorio dello Stato colpirebbe la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, la rimozione è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, 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».

La prima di tali censure, diretta contro le medesime previsioni, è sviluppata anche dalle Regioni Lazio e Calabria, entrambe con riferimento, tra l'altro, all'art. 126 Cost. e l'ultima anche con riguardo al principio di ragionevolezza.

La seconda delle censure appena esposte è proposta anche dalla Regione Campania ed investe l'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 122 e 126 Cost.

Entrambe le questioni sono fondate, limitatamente all'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost. ed al principio di ragionevolezza.

14.7.– Questa Corte non può esimersi dal rilevare, incidentalmente, che la norma impugnata presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale al quale doveva, invece, uniformarsi.

Come si è appena specificato, l'art. 126 Cost. ha compiuto scelte precise in ordine al riparto delle competenze costituzionali tra gli organi investiti dell'applicazione del potere sanzionatorio.

Tra questi ultimi non compare la Corte dei conti, mentre al parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non è attribuito carattere vincolante.

L'art. 2, comma 2, impugnato esige, invece, che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi. L'asse della decisione è stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere.

Parimenti, il conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale» spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della «violazione di legge» con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione. Merita di essere osservato a tale proposito che il Costituente, dopo avere ipotizzato che lo scioglimento del Consiglio regionale fosse preceduto dal parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 13 novembre 1946), ben presto si risolse nel senso opposto di escludere l'opportunità di un parere proveniente da un organo giurisdizionale, o comunque tecnico (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946).

La Costituzione ha attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento. Inoltre, essa assicura la piena tutela delle istanze regionali, affidando a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell'art. 126 Cost. In questo contesto, non vi è spazio per un intervento dell'organo della giurisdizione contabile.

Detto ciò, e venendo alle censure, il comma 2 della norma impugnata, nella parte in cui prevede questo intervento, senza tuttavia specificarne presupposti, natura e tempi di svolgimento, viola anche per tale profilo l'art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, la lesione del quale senz'altro qui ridonda sulle attribuzioni costituzionali della Regione.

Questa Corte ha già affermato che l'esercizio del potere sanzionatorio in oggetto risponde alla necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006). In effetti, la situazione non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale, se essa fosse compatibile con i tempi occorrenti alla definizione del giudizio contabile, che sono per necessità ben altri rispetto ai tempi della politica.

In queste condizioni, l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale.

Fondate sono altresì le questioni sollevate con riferimento al fatto che la rimozione colpisce 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.

L'art. 126 Cost. richiede che la grave violazione di legge sia imputabile all'organo di vertice della Regione, che ne viene sanzionato.

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, con espressione piuttosto impropria, subordina la fattispecie di grave dissesto finanziario al fatto che la Regione sia «assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Quest'ultima disposizione si limita a stabilire a quali condizioni la Regione sia tenuta a presentare un piano di rientro di durata non superiore a tre anni. È agevole interpretare la norma impugnata nel senso che essa si riferisca al caso in cui la Regione non ha ottemperato all'obbligo di redigere il piano, o ne ha stilato uno inadeguato, imponendo al Governo la soluzione estrema di nominarne il Presidente della Giunta proprio commissario, ai sensi dell'art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, ed in conformità all'art. 120 Cost.

L'attività del commissario, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo, e quindi va posta «al riparo

da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011), al punto che resta legittimamente precluso persino un adempimento tardivo nella qualità di Presidente della Giunta (sentenza n. 193 del 2007). La separazione dei ruoli, pur svolti dalla medesima persona fisica, è così netta, che la stessa legge regionale non può sovrapporre le funzioni, attribuendo al Presidente compiti riservati al commissario (sentenza n. 2 del 2010, paragrafo 9 del Considerato in diritto). Infine, durante la vigenza del piano di rientro, neppure il legislatore regionale può interferire con esso (sentenza n. 78 del 2011). Anzi, l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 obbliga il Consiglio regionale a modificare, sospendere o abrogare norme regionali che siano di ostacolo all'attuazione del piano, e comunque dall'astenersi dal produrne di nuove.

In questo quadro, sia l'inadempimento del commissario ad acta indicato dalla lettera a) dell'art. 2, comma 1, impugnato, sia il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro previsto dalla lettera b), e tale da coinvolgere lo stesso Consiglio regionale quale destinatario delle iniziative legislative necessarie, esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione. Né ha rilievo che la legge individui proprio nel Presidente della Giunta il commissario ad acta, essendo egli corresponsabile dell'attuale stato di dissesto finanziario. La norma impugnata vincola l'esercizio dell'eccezionale potere di rimozione al verificarsi di violazioni che sono tutte da collocare nella fase posteriore alla nomina del commissario governativo.

Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento.

Tali considerazioni comportano l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero delle norme che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 126 Cost.

- Regioni di sicurezza nazionale
- Sfiducia
- Impossibilità di funzionamento per dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri
- Art. 132 Cost.
- Annullamento in sede giurisdizionale delle elezioni (art. 85 DPR 570/1960; solo dopo che l'annullamento è deciso con sentenza passata in giudicato).

Statuto Regione Abruzzo

Art. 86

L'indizione delle elezioni e l'amministrazione straordinaria della Regione

1. Nel caso in cui lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta avvenga per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale, l'amministrazione straordinaria della Regione è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni.
2. Nei casi di annullamento delle elezioni, la Giunta regionale indice le nuove elezioni entro tre mesi, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili da sottoporre a ratifica del nuovo Consiglio.
3. Al di fuori delle ipotesi contemplate dai commi 1 e 2, nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura:

- a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità;
- b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione, le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente.
4. Nei casi di cui al comma 3 le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale.

Note all'art. 86:

Articolo così sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge statutaria regionale 9 febbraio 2012, n. 1. Il testo originario era così formulato: "Art. 86 - L'indizione delle elezioni e l'amministrazione straordinaria della Regione

1. Nel caso in cui lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta avvenga per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale l'amministrazione straordinaria della Regione è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni.

2. Nel caso di annullamento delle elezioni, il Collegio per le garanzie statutarie nomina una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni. La Commissione indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

3. Al di fuori delle ipotesi contemplate dai commi 1 e 2, in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale."

ITER

Fase preparatoria

Fase costitutiva – tipo di atto presidenziale

Commissione straordinaria

Scioglimento nelle Regioni a Statuto speciale