

## IL “FALLIMENTO POLITICO” DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE. NOTE CRITICHE SUL DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI “PREMI E SANZIONI”

### 1. Premessa: dalla legge delega in materia di federalismo fiscale al decreto legislativo n. 149 del 2001

Il 6 settembre 2011 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo n. 149, recante “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42” (cd. “decreto premi e sanzioni”), all’interno del quale uno dei punti certamente qualificanti è costituito dall’art. 2, ove si disciplina la rimozione del Presidente della Giunta regionale, ex art. 126 Cost., nonché – tra l’altro – la sua conseguente incandidabilità per un periodo di tempo di dieci anni<sup>1</sup>, in conseguenza della dichiarazione di “grave dissesto finanziario della Regione” (cd. “fallimento politico”)<sup>2</sup>.

Il decreto legislativo in parola si pone, appunto, in attuazione della delega di cui agli artt. 2 e 17, comma 1, lettera e), della l. n. 42 del 2009, ai sensi della quale, tra l’altro, il legislatore delegato è stato chiamato a disporre la “previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali”, precisando poi che “tra i casi di grave violazione di legge di cui all’articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”.

Rispetto alla disposizione delegante, dall’analisi del testo del decreto legislativo sembrano emergere già in via preliminare alcuni profili problematici. Anzitutto, il legislatore delegato ha fatto propria una interpretazione alquanto parziale della disposizione delegante, limitando le ipotesi di grave dissesto finanziario dalle quali far discendere i meccanismi sanzionatori sopra richiamati al solo ambito relativo alla spesa sanitaria (mentre l’art. 2, comma 2, lettera z), e l’art. 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo, facevano riferimento al dissesto finanziario dell’ente in senso generale)<sup>3</sup>. Inoltre, non deve ignorarsi la possibilità di una modifica tacita (se non addirittura di una revoca) della delega sul punto, a seguito dell’entrata in vigore, successivamente all’approvazione della legge di delega, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), nella parte in cui quest’ultima già prevede meccanismi sanzionatori per gli organi regionali, quali appunto la nomina del Commissario *ad acta*<sup>4</sup>.

Il lavoro è frutto di una riflessione comune tra i due autori. Nondimeno, i paragrafi 2 e 5 sono stati curati da Giovanna Perniciaro, mentre i paragrafi 1, 3 e 4 da Giovanni Piccirilli

<sup>1</sup> È rimasta invece del tutto esclusa dalla versione finale del testo del decreto legislativo la disciplina (pur presente nel schema originariamente presentato alle Camere per il parere, Atto Governo n. 365, XVI leg. art. 2, comma 4) relativa alla riduzione dei rimborsi delle spese elettorali spettanti alla lista o alla coalizione collegate al Presidente della Giunta regionale al momento della sua elezione. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in <http://www.astrid-online.it>, 6 settembre 2011, p. 6, interpreta tale scelta come «difensiva» e di «tutela degli interessi economici diretti [della politica]».

<sup>2</sup> La locuzione “fallimento politico”, presente nello schema di decreto approvato in via preliminare, è poi scomparsa dalla versione definitiva. Nondimeno, nel linguaggio parlamentare e giornalistico corrente tale dizione è rimasta di uso comune.

<sup>3</sup> Cfr., sul punto, il parere fornito dal Comitato per la legislazione sul relativo schema di decreto legislativo n. 365, ove è presente una osservazione nella quale si richiede al Governo di valutare «la conformità [dell’articolo 2, comma 2] con quanto previsto dall’articolo 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo, della legge di delega, che, con norma di portata più in generale, prevede che la “grave violazione di legge” derivi dalle attività che “abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”, senza che a tal fine risulti sufficiente il solo disavanzo sanitario» (così in A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 6 luglio 2011, p. 11 s.).

<sup>4</sup> Nel dettaglio, art. 2, commi da 79 a 83. Tuttavia, a questo proposito, si v. diffusamente *infra*, al par. 2.

## 2. La (discutibile) responsabilità del Presidente della Giunta regionale per azioni compiute in qualità di Commissario ad acta

La nomina del Commissario *ad acta* nelle Regioni interessate da disavanzi sanitari è stata da ultimo disciplinata dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010)<sup>5</sup>.

In linea generale, ai sensi dell'articolo 2, della legge finanziaria per il 2010, qualora il Consiglio dei Ministri accerti l'inadeguatezza del piano di rientro presentato dalla Regione (o la mancata presentazione dello stesso) nomina – ai sensi dell'articolo 120 Cost. – il Presidente della Giunta Commissario *ad acta* (comma 79). I commi successivi, poi, introducono la verifica a cadenza (almeno) trimestrale e annuale dell'attuazione del piano di rientro: cosicché, nel caso di inadempienza, la Regione viene (in prima battuta) diffidata ad attuare il piano, con conseguente approvazione degli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi in esso previsti; e (successivamente), in caso, di perdurante inadempienza, è prevista la nomina da parte del Consiglio dei Ministri del Presidente della Regione quale *Commissario ad acta*, per l'intera durata del piano di rientro (comma 83).

Le stesse fattispecie contemplate ai commi 79 e 83 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2010, sono poi quelle che l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo in commento configura quali condizioni necessarie al fine di configurare la condizione di "grave dissesto finanziario" e, di conseguenza, applicare quale misura sanzionatoria lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta regionale, ai sensi dell'art. 126 Cost., "per responsabilità politica del proprio mandato di amministratore della Regione".

L'articolo 2 del decreto legislativo "premi e sanzioni" configura, dunque, un meccanismo di forte responsabilizzazione politica del Presidente della Giunta regionale, invero però specificamente ed esclusivamente riferito alle funzioni da esso svolte, ai sensi dell'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, quale Commissario *ad acta* per il rientro dal dissesto finanziario.

Sembra infatti che presupposto del meccanismo sanzionatorio sia l'esercizio da parte del Presidente della Giunta regionale di funzioni che svolge quale Commissario *ad acta*, ossia sulla base di un potere sostitutivo<sup>6</sup> esercitato dal Governo ex art. 120 Cost.<sup>7</sup>.

Se si accetta tale ricostruzione, allora, ricondurre dette funzioni ai meccanismi di cui al successivo art. 126 Cost. appare arduo, specie se si considera che – stando anche alla migliore dottrina<sup>8</sup> – la grave violazione di legge ivi contemplata dovrebbe farsi discendere unicamente da comportamenti degli organi regionali nell'esercizio delle loro funzioni (e tali non sembrano affatto poter essere quelle compiute nel ruolo di Commissario *ad acta*).

La circostanza che la legge n. 191 del 2009 (art. 2, comma 83) e il decreto legislativo conferiscano, in relazione al piano di rientro dal dissesto finanziario, la funzione di Commissario *ad acta* al Presidente della Giunta<sup>9</sup> non deve infatti far dimenticare che la funzione commissariale discende, comunque, dall'attribuzione (ex art. 120 Cost.) del potere sostitutivo in capo al Governo nei confronti degli organi regionali<sup>10</sup>. E che,

<sup>5</sup> Invero, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 recepisce – quanto alla disciplina dei piani di rientro – i contenuti del cd. "Patto per la salute" siglato nel dicembre 2009 tra Stato e Regioni (<http://www.salute.gov.it/programmazioneSanitariaELea/paginaInternaProgrammazioneSanitariaELea.jsp?menu=patto&id=1299&lingua=italiano>), sul quale v. C. TUBERTINI, *Le c.d. "gestioni commissariali" nel nuovo Patto per la salute: i nodi irrisolti*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 17 novembre 2009.

<sup>6</sup> Per alcune notazioni critiche sulla disciplina del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., all'indomani dell'approvazione della novella costituzionale del 2001, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 1 ed., p.187 s.; più ampiamente, Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento III, tomo 2, Torino, 2008, 659 s.; e, in relazione agli interventi sostitutivi previsti nella legislazione sanitaria, C. TUBERTINI, *Appunti sulle problematiche istituzionali degli interventi sostitutivi*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 20 aprile 2009.

<sup>7</sup> Anche la giurisprudenza costituzionale sembra andare in questa direzione, si veda a questo proposito ad esempio la sentenza n. 240 del 2004, laddove la Corte chiarisce che «l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*» e, soprattutto (ai nostri fini), «che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo».

<sup>8</sup> In questo senso T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, 9 ed., p. 918.

<sup>9</sup> Si rammenta, peraltro, che è la stessa finanziaria 2010 che affida l'incarico di Commissario *ad acta* al Presidente della Giunta, eliminando la possibilità per il Governo di scegliere una figura diversa.

<sup>10</sup> Il Commissario *ad acta* è, infatti, un "organo straordinario dello Stato". A questo proposito, Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010 e la relativa nota a commento, di R. DICKMANN, *Il Commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 febbraio 2010, con osservazioni critiche sulla legittimità della figura commissariale (e sulla negata possibilità per il Governo di nominare una figura diversa dal Presidente di Regione). L'A., dopo aver richiamato l'art. 126 Cost., evidenzia che «se con la

dunque, si tratterebbe di una mera coincidenza (nel senso della “unione personale”) di poteri statali (sostitutivi) e regionali (propri) in capo allo stesso soggetto, ma non per questo comportamenti relativi all’esercizio dei primi potrebbero per ciò soltanto innescare meccanismi sanzionatori rispetto ai secondi.

Peraltro, anche la più recente giurisprudenza costituzionale sembra valorizzare la distinzione tra le funzioni amministrative del Commissario e quelle degli organi regionali, sottolineando – proprio in relazione all’attuazione del piano di rientro – come le funzioni del primo «devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali»<sup>11</sup>. Il riferimento va alla sentenza 78 del 2011, con la quale la Corte ha censurato alcune disposizioni della legge regionale molisana 22 febbraio 2010, n. 8, che disciplina l’assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell’Azienda sanitaria regionale. A questo proposito, ricorda anzitutto la Corte che l’operato del Commissario *ad acta*, incaricato dell’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali; ed è tale circostanza che legittima «la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all’esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l’unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale». Ed è proprio in continuità con questo ragionamento – ancorché muovendosi sul versante opposto – che non appare del tutto escluso che l’ipotesi di rimozione del Presidente della Giunta regionale in conseguenza della sua condotta in qualità di Commissario governativo per il piano di rientro possa incorrere nelle stesse obiezioni evidenziate dalla Corte costituzionale nella pronuncia citata. Ossia, nella valutazione di una (illegittima) “confusione” dei ruoli degli organi regionali con quelli del Commissario governativo.

### 3. *Le (incerte) condizioni per configurare il “grave dissesto finanziario” dell’ente*

Le considerazioni finora sviluppate porterebbero dunque ad escludere aprioristicamente la praticabilità di soluzioni normative che prevedano meccanismi sanzionatori tali da far discendere forme di “responsabilità” per il Presidente della Giunta regionale sulla base di atti o comportamenti riconducibili alla figura di Commissario *ad acta* (indipendentemente dal fatto che le due cariche coincidano in capo ad un medesimo soggetto). Tuttavia, anche a non voler condividere quanto appena esposto, la previsione del cosiddetto “fallimento politico” del Presidente della Giunta regionale, per come è concretamente formulata nel testo del decreto legislativo in parola, sembra suscitare ulteriori criticità sia dal punto di vista dell’interpretazione del dato letterale, sia rispetto alla sua compatibilità con il quadro costituzionale complessivo, rispettivamente concernenti:

- i) la non inequivoca interpretazione delle condizioni a seguito delle quali possa essere determinato l’avvenuto “grave dissesto finanziario” (dal quale poi derivare il cd. “fallimento politico”), con particolare riferimento alla formulazione tecnica delle disposizioni<sup>12</sup>;
- ii) la discutibile ragionevolezza di un meccanismo sanzionatorio fondato su parametri in parte coincidenti con quelli che hanno determinato la nomina a Commissario *ad acta* del Presidente della Giunta regionale;
- iii) la compatibilità della innovazione proposta con il diritto vivente e con la interpretazione ormai consolidata dell’art. 126 Cost.;
- iv) infine, la sua compatibilità con il riparto di competenze tra legislazione statale e legislatore regionale in materia di forma di governo regionale e di disciplina elettorale regionale.

In relazione al primo dei profili segnalati, occorre sottolineare come la configurazione della fattispecie del cosiddetto “grave dissesto finanziario” sia fatta discendere dal verificarsi congiuntamente di tre condizioni, la cui qualità redazionale non appare eccessivamente curata, tanto da rischiare di far insorgere non trascurabili dubbi interpretativi. Infatti, la prima delle tre condizioni citate – quella descritta nella lettera a) del comma 1 – è in realtà composta, ad uno stesso tempo, da due eventualità del tutto distinte l’una dall’altra, delle quali

---

legislazione in esame si mantiene “in sella” il Presidente della Giunta regionale, che potrebbe essere anche responsabile della creazione (o del mancato rientro) del disavanzo sanitario, si preservano anche le attribuzioni del consiglio e della giunta della regione interessata».

<sup>11</sup> Così Corte cost., sent. n. 78 del 2011, punto 4.2. del considerato in diritto.

<sup>12</sup> In questo senso – ancorché a proposito del testo dello schema di decreto originariamente presentato – anche R. BIN, *Fallimento politico: l’obiettivo è chiaro, le norme no*, in *Il Sole 24 ore. Guida agli enti locali*, 19 febbraio 2011, n. 8, p. 68 s., secondo il quale “la scrittura tecnica della disposizione è alquanto carente”.

solo la seconda risulta compatibile con le due ulteriori condizioni poste dallo stesso comma 1 (rispettivamente, alle lettere *b*) e *c*). Nel dettaglio, la lettera *a*) si compone di una parte concernente l'assenza (pura e semplice) del Piano di rientro (in quanto il Presidente della Giunta regionale, ancorché eventualmente nominato Commissario *ad acta*, non ha provveduto alla sua redazione<sup>13</sup>) e di un'altra parte relativa invece al mancato adempimento degli obblighi operativi ("anche temporali") derivanti dal Piano stesso, postulandone dunque la sua esistenza e operatività. Solo questa seconda parte della prima condizione – collegata alla prima da una "o", a questo punto da intendersi come indicatrice di una disgiunzione inclusiva (e non esclusiva) – appare compatibile con la compresenza delle altre due condizioni (entrambe relative agli obiettivi contenuti nel piano stesso). Sarebbe stato forse opportuno disgiungere completamente i casi di assenza "secca" del piano di rientro (magari configurando tale eventualità come di per sé indicatrice di "grave dissesto finanziario" o, comunque, capace di far insorgere meccanismi sanzionatori specifici) rispetto al mancato raggiungimento degli obiettivi da esso previsto (configurabili, dunque, in un quadro nel quale tale Piano è stato almeno predisposto). Inoltre, sarebbe da valutare se la condizione *sub c*) – relativa all'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPeF al livello massimo consentito in concomitanza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro negli ultimi due esercizi – non sia da considerarsi piuttosto come una "aggravante" della situazione di grave dissesto finanziario, e non già come una delle condizioni che insieme concorrerebbero a determinarlo.

La formulazione prescelta rischia invece di compromettere una lineare ed effettiva configurabilità della condizione di "grave dissesto finanziario", ancor prima di porre l'attenzione sul rapporto tra tale condizione e il verificarsi della successiva conseguenza costituita dall'attestazione del cd. "fallimento politico", dalla quale, a loro volta, conseguirebbero le sanzioni della rimozione e della incandidabilità del Presidente della Giunta regionale (nonché, se del caso, lo scioglimento del Consiglio regionale).

Passando poi al secondo profilo critico menzionato, è già stato sottolineato in precedenza<sup>14</sup> come la condizione *sub art. 2, comma 1, lett. a)* del decreto legislativo in parola coincida in parte con il presupposto *ex art. 2, comma 79, della l. n. 191 del 2009*, ai fini della nomina del Presidente della Giunta regionale quale Commissario *ad acta* in relazione alla predisposizione del Piano di rientro. Dunque, anche a prescindere dalla effettiva configurabilità di una responsabilità del Presidente della Giunta regionale per atti imputabili alla funzione di Commissario *ad acta*, ci si viene a trovare nella paradossale condizione per cui la stessa condizione è posta sia come criterio della nomina di un soggetto a Commissario *ad acta*, sia per la sua rimozione dallo stesso incarico.

#### 4. La rottura dell'interpretazione consolidata dell'articolo 126 della Costituzione

Venendo alle conseguenze dell'accertamento della condizione di "grave dissesto finanziario", la derivazione da quest'ultimo della rimozione del Presidente della Giunta regionale *ex art. 126, primo comma, Cost.* sembra porre non poche perplessità rispetto all'interpretazione consolidata della disposizione costituzionale citata.

Anzitutto, appare assai poco chiaro se la valutazione delle tre condizioni di cui all'art. 2, comma 1, rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri (previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa delibera del Consiglio dei Ministri), debba avvenire in maniera in qualche modo vincolata oppure se, al contrario, sia lasciato qualche spazio per una valutazione discrezionale da parte dello stesso Presidente del Consiglio. Infatti, non risulta affatto univoco che debba ritenersi parificata *ope legis* la configurazione della fattispecie di "grave dissesto finanziario" con la "grave violazione di legge" *ex art. 126 Cost.*, potendosi, in alternativa, ritenere che sul punto vi sia un qualche margine interpretativo<sup>15</sup>.

Nel primo caso, una eventuale parificazione automatica tra il "grave dissesto finanziario" (configurato, peraltro, secondo le incerte modalità appena descritte) e la "grave violazione di legge", di cui all'art. 126 Cost., costituirebbe una rottura significativa della interpretazione della norma costituzionale citata fornita in maniera pressoché unanime dalla dottrina. Per altro, si badi che l'attenzione alla ricostruzione dottrinarica, sul punto, è quanto mai opportuna, data l'assenza di precedenti attivazioni del meccanismo di cui all'art. 126

<sup>13</sup> Per altro, va segnalato che nello schema di decreto approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri si indicava che la mancata redazione del Piano di rientro fosse avvenuta "immotivatamente".

<sup>14</sup> V. *supra*, al par. 2.

<sup>15</sup> Tuttavia, si potrebbe far risalire questa incertezza anche allo stesso dato costituzionale: cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, 1990, p. 362 s., spec. p. 416 s.

Cost., tale da non permettere riferimenti alla prassi o a eventuali interventi chiarificatori da parte della giurisprudenza costituzionale. Dunque, muovendo dalle interpretazioni del dettato costituzionale offerte in letteratura, appare pacifico che la “violazione di legge” (ancor più se “grave”) debba essere in qualche modo “accertata” e tale accertamento non sembra poter discendere da meccanismi automatici. Inoltre, la determinazione automatica del meccanismo di rimozione potrebbe tenere in alcun conto la definizione di “gravità” riferita alla “violazione di legge”: nella interpretazione consolidata del dettato costituzionale, infatti, si è sottolineato come la “gravità” indichi qualcosa di diverso dalla “isolata” o “semplice” violazione di legge, ma che anzi richieda anzitutto una intensità particolare del grado della violazione, sia rispetto al rilievo sistematico delle norme violate, sia rispetto alle conseguenze derivanti da tale violazione<sup>16</sup>. Congiuntamente, oltre alla considerazione dell’intensità della violazione perpetrata dagli organi regionali (e ammesso che tale intensità sia configurabile in base alle condizioni di cui all’art. 2, comma 1), ai fini dell’applicazione dell’art. 126, primo comma, Cost., sembra indefettibile il riscontro di una ripetizione della stessa violazione nel tempo<sup>17</sup>, elemento che non appare in alcun modo riscontrabile nella normativa in commento.

Al contrario, quand’anche si volesse ammettere la praticabilità di una equiparazione *ope legis* della fattispecie di “grave dissesto finanziario” con quella di “grave violazione di legge” (secondo quel che sembra risultare dall’art. 17, comma 1, lettera e) ultimo periodo, della legge n. 42 del 2009), rimane tutto da verificare che i meccanismi previsti dal decreto legislativo siano idonei a garantire una valutazione univoca delle condizioni di cui all’art. 2, comma 1, (e, quindi, all’affermazione dell’avvenuta configurazione della fattispecie di “grave dissesto finanziario”). Le condizioni ivi poste sembrano infatti lasciare sempre un qualche margine di interpretazione e di non meccanico accertamento<sup>18</sup>: si pensi, anzitutto, alla lettera b), riguardo al raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, nonché alla conseguente perduranza del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo (o, addirittura, di un suo aggravamento).

##### 5. *Le competenze del legislatore statale in materia di forma di governo regionale e di legislazione elettorale regionale*

Quanto invece alla compatibilità con il quadro costituzionale complessivo, la disciplina neointrodotta appare porsi in contrasto con la divisione di competenze tra legislatore statale e legislatore statutario regionale rispetto alla forma di governo regionale, come ridefinita a seguito della citata l. cost. n. 1 del 1999.

Se lo scopo complessivo della disposizione è quello di includere nella “grave violazione di legge”, di cui all’art. 126 Cost., la fattispecie del “grave dissesto finanziario” dell’ente, non si può ignorare che l’effetto di tale inclusione è quello di inserire – con legge ordinaria – un meccanismo che incide sulla materia “forma di governo regionale”, che l’art. 123 Cost. demanda alla fonte statutaria.

Il riconoscimento della competenza statutaria sul punto, infatti, lascia allo Stato la sola possibilità di intervenire – per porre ulteriori limiti all’autonomia statutaria regionale – con legge costituzionale, quand’anche si intervenisse ad individuare meccanismi sanzionatori, a loro volta in qualche modo collegati alle materie “sistema tributario e contabile dello Stato”, “perequazione delle risorse finanziarie” dell’art. 117,

<sup>16</sup> Cfr. G. MIELE, *La Regione in Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, 1950, Firenze, II, p. 316 s.; nonché C. DE FIORES, *Art. 126*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, III, p. 2490 s., spec. p. 2494 s.: “lo specifico requisito della gravità induce [...] a ritenere che debba comunque trattarsi di violazioni ripetute e temerarie, destinate a ripercuotersi traumaticamente sul sistema di rapporti tra Stato e Regione, fino a tradursi, in definitiva, in una sistematica trasgressione della Costituzione e degli Statuti”.

<sup>17</sup> V., in particolare, P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, p. 163 s., il quale sottolinea la necessità di una serie di “continue e sistematiche violazioni” ai fini del ricorso al meccanismo di scioglimento del Consiglio regionale originariamente previsto dall’art. 126 Cost.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 456: “la Costituzione non mira a qualsiasi tipo di vizi di legittimità delle deliberazioni consiliari, ma riguarda le sole violazioni caratterizzate da un notevole grado di frequenza e di intensità”, aggiungendo poi che lo scioglimento come conseguenza della “grave violazione di legge” “non è giustificato dal fatto di una singola delibera viziata ma dalla inosservanza palese, rilevante e reiterata dei limiti delle potestà legislative e amministrative regionali”. Analogamente, anche dopo la riforma costituzionale del 1999, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 7 ed., Milano, 2005, p. 354, ove si identifica la nozione di “grave violazione di legge” non con “ogni inadempimento di un obbligo previsto dalla legge”, bensì con “quelli che, per la rilevanza del precetto violato, la gravità delle conseguenze e la continuità della violazione stessa” possano essere ritenuti tali.

<sup>18</sup> Cfr., ancora R. BIN, *Fallimento politico: l’obiettivo è chiaro, le norme no*, cit., p. 70, secondo il quale “le «gravi violazioni di legge» di cui parla l’articolo 126 vengono accertate dal Governo con una valutazione ampiamente discrezionale: è un giudizio politico talmente grave che mai, nella storia della Repubblica, ha dato esito positivo, nel senso di causare l’avvio del procedimento di rimozione”.

secondo comma, lett. e), Cost., o anche alla materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” di cui al terzo comma del medesimo articolo.

Infine, di dubbia legittimità appare altresì, al comma 3 dell’articolo 2 del decreto legislativo, la previsione della incandidabilità<sup>19</sup> – per qualsiasi carica elettiva – del Presidente di Giunta (o non sarebbe stato forse più opportuno “del Presidente nominato Commissario *ad acta*”?) rimosso perché incorso nella fattispecie di grave dissesto finanziario.

A questo proposito, si rammenta, infatti che il novellato art. 122 della Costituzione costruisce la competenza legislativa elettorale delle Regioni come concorrente, fondata su un riparto di tipo verticale: alla potestà legislativa regionale è affidata la disciplina di dettaglio del sistema di elezione e la determinazione dei casi di ineleggibilità (*di cui l’incandidabilità costituisce una fattispecie*<sup>20</sup>) e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, mentre allo Stato è rimessa la (sola) determinazione dei principi fondamentali.

In tale quadro normativo, la stessa Corte costituzionale non ha mancato di evidenziare l’impossibilità per il legislatore statale di intervenire in materia. In prima battuta, quando ancora non era stata adottata la legge 2 luglio 2004, n. 165<sup>21</sup>, di attuazione dell’articolo 122 Cost., la Corte aveva evidenziato che l’assenza della “legge cornice” non poteva giustificare l’intervento statale, nemmeno con la clausola della cedevolezza. Perché – si legge nella sentenza n. 282 del 2002 – «la risposta al quesito se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi» nel quadro del mutato assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, deve muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale». E, successivamente, lo stesso Giudice costituzionale ha altresì escluso la possibilità per lo Stato di adottare norme suppletive e cedevoli, con l’argomento che «l’inversione della tecnica di riparto della potestà legislativa e l’enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materia di legislazione concorrente»<sup>22</sup>.

E, dunque, muovendo da tale ricostruzione l’unico titolo competenziale in capo al legislatore statale ci sembra sia quello di intervenire sui principi fondamentali<sup>23</sup>, dettati “in via esclusiva” con la legge n. 165 del 2004 o, eventualmente, con legge costituzionale, ma non certo con legge ordinaria (a meno che non si tratti di mere modifiche testuali della “legge cornice” citata).

## 6. Conclusioni: la difficile individuazione di meccanismi di responsabilizzazione in un sistema multilivello

In conclusione, appare doveroso sottolineare che le notazioni che precedono non mirano a contestare l’obiettivo generale del legislatore delegato e, ancor prima, della legge di delega: inserire meccanismi di responsabilizzazione legati alla gestione delle risorse pubbliche appare infatti del tutto

<sup>19</sup> Si segnala che nello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Camere per il parere piuttosto che l’incandidabilità del Presidente rimosso, era prevista l’interdizione dello stesso da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, per un periodo di dieci anni.

<sup>20</sup> Si v., sul punto, N. LUPO-G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D’Alimonte e C. Fusaro, Bologna, 2008, p. 259, dove gli AA. ricordano che il termine incandidabilità è utilizzato soltanto per le regioni e gli enti locali e non per il Parlamento nazionale.

<sup>21</sup> Si segnala che, all’art. 2 (*Disposizioni di principio, in attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità*), il legislatore statale ha espressamente «fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione».

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.

<sup>23</sup> A questo proposito, invero, si potrebbe discutere circa la possibilità di inserire in una “legge cornice” l’incandidabilità, a qualsiasi carica elettiva, per un periodo di dieci anni per il Presidente di Giunta rimosso perché incorso nella fattispecie di grave dissesto finanziario. E, sotto questo punto di vista, non possiamo mancare di ricordare che tuttavia la stessa legge n. 165 del 2004 prevede tra le disposizioni di principio (“sulla base della normativa regionale adottata in materia”) la “non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto”. Per una analisi delle questioni critiche sollevate dalla disposizione in questione L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione, in Nuove regole per nuovi Consigli. Il Filangieri - Quaderno 2009*, a cura di E. Gianfrancesco, V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2010, p. 355. Si segnala inoltre che una recente sentenza della Corte d’Appello di Milano (n. 1404 del 2011) ha giudicato legittima la terza elezione consecutiva del Presidente della Regione Lombardia. Le argomentazioni utilizzate dalla Corte d’Appello (ossia, l’efficacia della previsione legislativa nei soli confronti del legislatore regionale e, in ogni caso, l’applicazione del divieto solo per le elezioni successive all’entrata in vigore della legge e quindi a far tempo dalle elezioni svolte nel 2005) erano già state sostenute in dottrina da S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l’ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19, 2009.

coesistente all'autonomia che, prima, le modifiche del Titolo V e, poi, l'attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>24</sup> hanno riconosciuto ai diversi livelli di governo<sup>25</sup>.

Tuttavia, è innegabile che, se da un canto ad una maggiore autonomia deve corrispondere una maggiore responsabilizzazione, dall'altro, è pur vero che la spinta alla differenziazione regionale, in particolare avviata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, rende quanto mai complicata la previsione di meccanismi sanzionatori omogenei su tutto il territorio nazionale. La riforma costituzionale del 1999 ha infatti creato un complesso intreccio di competenze tra legge statale, legge regionale e statuto regionale, stando al quale il legislatore statale non può più intervenire in ambiti che gli sono stati sottratti: e tra questi, ad esempio, vi sono la forma di governo regionale, il sistema elettorale e la previsione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali. È proprio alla luce del nuovo quadro costituzionale che le sanzioni individuate nel decreto legislativo rischiano di assumere la veste di un mero proclama politico. In questo senso appare, ad esempio, discutibile la scelta di introdurre nel decreto legislativo l'incandidabilità del Presidente della Giunta rimosso (materia affidata alla legislazione regionale concorrente) e, al contempo, quella di eliminare la previsione – inizialmente inserita nello schema di decreto – della decurtazione del 30 per cento del rimborso elettorale, di cui alla legge 3 giugno del 1999, n. 157, nei confronti dei partiti o dei movimenti politici che presentino la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi carica elettiva (anche alle elezioni a parlamentare nazionale e europeo, materia questa invece di competenza del legislatore statale).

Qualora, dunque, si volessero individuare strade alternative finalizzate al raggiungimento di quegli stessi obiettivi indicati (obiettivi che qui si ritengono più che condivisibili), due sembrano le soluzioni possibili. Da un lato, si potrebbe pensare ad una ulteriore modifica del testo costituzionale, nel senso di inserire (o, meglio, potenziare) meccanismi di intervento diretto del legislatore statale anche in ambiti competenziali al momento a lui sottratti. Strada questa che, tuttavia, non appare semplice da percorrere e, forse, neanche la più adeguata al fine di preservare una autonomia regionale ormai raggiunta.

In alternativa, sembrerebbe semmai possibile puntare su meccanismi in grado di far valere direttamente la responsabilità degli organi regionali; o nel senso di evitare che il commissariamento possa avvenire in favore dello stesso Presidente della Giunta regionale<sup>26</sup>; oppure individuando meccanismi idonei ad attivare la rimozione del vertice dell'esecutivo regionale, ex art. 126 Cost., senza passare per la fase del commissariamento dell'ente.

Infine, più in generale, un'ultima notazione sia consentita per evidenziare quanto sulla coerenza complessiva della attuazione dell'art. 119 Cost. stiano incidendo i (lunguissimi) tempi di gestazione della delega e, soprattutto, dei decreti delegati ad essa conseguenti. L'estrema parcellizzazione della fase attuativa (suddivisa tra decreti di attuazione della legge n. 42 del 2009 e successivi atti ai quali questi rinviano e demandano) rende infatti non solo difficile la lettura e la tenuta complessiva del sistema ma spesso, anche qui, prive di significato e di contenuti le discipline adottate<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Del resto, anche nella relazione di sintesi del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 si legge che L'attuazione del federalismo fiscale non deve "comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini. L'esercizio dell'autonomia tributaria di regioni e enti locali deve inoltre assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio oltre alla massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, in modo da valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori". A.C., XVI leg., Doc. LVII, n. 1, *Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013*, p. 15 (<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/057/001/INTERO.pdf>).

<sup>25</sup> Sulla difficoltà di "responsabilizzare", G. DI GASPARÈ – N. LUPO, *Presentazione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, 2005, p. 7 s., dove gli AA. indicano la "corretta individuazione della responsabilità politica" come uno dei principali nodi problematici, che si pongono nei sistemi multilivello, "in assenza della quale rischiano di venire profondamente intaccati i classici meccanismi su cui si reggono tutti i sistemi democratici".

<sup>26</sup> Peraltro, la sovrapposizione delle due cariche, di Presidente della Giunta e di Commissario *ad acta*, anche in altre circostanze è stata foriera di situazioni di "caos", a questo proposito V. TAMBURRINI, *Sull'esercizio in forma indiretta dei poteri sostitutivi statali. Lo strano caso della legge commissariale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 aprile 2011, sulla vicenda della "legge regionale" approvata con decreto 9 febbraio 2010, n. 24, dal Presidente della Giunta Calabria, in qualità di Commissario *ad acta*.

<sup>27</sup> Il riferimento va ad esempio all'art. 24 della legge n. 42 del 2009, in materia di ordinamento di Roma capitale, cui si è in prima battuta dato attuazione con il decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 e, da ultimo, ai sensi del quale è stato approvato lo scorso 21 novembre dal neo-insediato Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo recante "ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale".