

Camilla Petrillo

Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale (*)

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *La disciplina originaria e la sua revisione.* – 3. *La mancata considerazione per l'autonomia statutaria in materia di forma di governo.* – 4. *Il decreto di scioglimento come atto dovuto?* – 5. *La disciplina della fase successiva allo scioglimento: a) il problema della fonte competente; b) l'individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria; c) la durata; d) i poteri.* – 6. *L'impossibilità per lo Stato di disporre lo scioglimento c.d. funzionale del Consiglio regionale.*

1. *Introduzione.* – L'istituto dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale costituisce uno degli strumenti messi a disposizione dello Stato a tutela del principio unitario, consentendogli di “assicurare il soddisfacimento di interessi che trascendono la sfera della Regione, per coinvolgere l'intera comunità nazionale”¹.

Pur non essendo mai stato utilizzato, tale potere statale desta interesse, potendosi dalla sua analisi ricavare indicazioni utili a “misurare lo spessore (e la qualità) dell'autonomia di cui le Regioni godono”².

In particolare, dal confronto tra la disciplina dello scioglimento del Consiglio regionale elaborata dall'Assemblea costituente e quella introdotta dalla riforma costituzionale del 1999 emerge che l'autonomia regionale ha subito un ampliamento, conquistando nuovi e più ampi spazi grazie all'eliminazione della possibilità per lo Stato di intervenire nei casi di mancato funzionamento del sistema di governo regionale (anche se, come si vedrà, ciò potrebbe anche comportare qualche inconveniente).

La disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta introdotta dal legislatore di revisione costituzionale del 1999, però, potrebbe anche ridurre, per alcuni aspetti, l'autonomia regionale e le garanzie che le Regioni si vedevano riconosciute nel precedente assetto dell'ordinamento. Su questi aspetti ci si intende particolarmente soffermare, al fine di verificare se tale riduzione effettivamente vi sia oppure se sia prospettabile un'interpretazione che permetta di conservare gli spazi di autonomia e le garanzie riconosciuti alle Regioni già durante il “primo regionalismo”.

2. *La disciplina originaria e la sua revisione.* – La disciplina originaria dell'art. 126 Cost. attribuiva soltanto allo Stato il potere di determinare lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali.

Il decreto presidenziale di scioglimento poteva essere adottato nei casi di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o situazioni di pericolo per la sicurezza nazionale. Il Consiglio regionale poteva, inoltre, essere colpito da simile provvedimento anche nel caso in cui non avesse corrisposto all'invito del Governo di sostituzione della Giunta “colpevole” di analoghe violazioni. In questi casi lo scioglimento presentava una funzione repressiva o sanzionatoria.

* Questo lavoro è destinato agli Studi in onore di Antonio D'Atena

¹ Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 308.

² A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 307. In senso analogo, la Corte costituzionale ([sent. 219/2013](#)) considera il potere di scioglimento e rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. “elemento caratteristico della forma di Stato regionale”, mirando, da un lato, a “preservare l'autonomia politica e costituzionale delle Regioni” e, dall'altro lato, a far sì che tale autonomia non travalichi i confini segnati dalla “cornice imposta dal principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica”.

Allo Stato era inoltre affidato il potere di scioglimento del Consiglio regionale nei casi in cui la Regione non fosse in grado di funzionare, per dimissioni o impossibilità di formare una maggioranza. In questa ipotesi il potere statale non sembrava avere funzione sanzionatoria, né era teso esclusivamente a protezione della comunità nazionale, bensì anche di quella regionale³. La disciplina delle conseguenze di tale misura, di c.d. scioglimento funzionale, oggi è divenuta di competenza regionale.

Come si è detto, lo Stato non ha mai, fin ora, ritenuto di dover ricorrere allo scioglimento anticipato di alcun Consiglio regionale.

Non sono mai stati, dunque, ravvisati i presupposti per lo scioglimento c.d. sanzionatorio – nonostante le fattispecie assai ampie, che potevano far temere un largo ricorso all’istituto, per mere ragioni politiche –, dando così conferma di quanto sostenuto in dottrina circa la configurazione dell’istituto come *extrema ratio* cui ricorrere solo in mancanza di altri mezzi idonei a rimediare alle violazioni commesse dalle Regioni⁴.

Nemmeno si è dovuti mai ricorrere allo scioglimento c.d. funzionale, pur essendo stata sottolineata in dottrina⁵ la sussistenza di situazioni che avrebbero richiesto l’esercizio di tale potere.

Anche in considerazione del mancato utilizzo, i progetti di riforma dell’ordinamento regionale, mossi dall’intento di allargare gli spazi dell’autonomia regionale, avrebbero potuto condurre ad una rielaborazione dell’istituto o, addirittura, alla sua eliminazione.

Valutando, in particolare, i lavori della Commissione bicamerale del 1997 (c.d. Commissione D’Alema), si nota come sia stata considerata sia la possibilità di abrogare l’art. 126 Cost.⁶, sia quella di attribuire alla competenza statutaria regionale la regolamentazione di tutti i casi di scioglimento del Consiglio regionale⁷. In ogni caso, la decisione emersa in quel contesto era quella di eliminare il potere di scioglimento c.d. eteronomo o sanzionatorio dello Stato.

³ Si veda, in tal senso, J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 1718 e P. COSTANZO, *Art. 126*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, tomo II, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna - Roma, 1990, 392, ove sottolinea l’“ambivalenza di interessi, regionale ed ordinamentale”, dello scioglimento funzionale.

⁴ Tra gli altri, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 447, C. DE FIORES, *Art. 126 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2494.

⁵ In particolare, A. RUGGERI, *La forma di governo della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1991, 1585, aveva proposto il rimedio dello scioglimento da parte dello Stato del Consiglio regionale della Calabria, che non riusciva ad esprimere un Esecutivo stabile. Una soluzione analoga era stata, peraltro, in seguito adottata dal legislatore statale, che, con l’art. 8 della legge n. 43 del 1995, aveva stabilito che, “se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio”. Tale disposizione, sospettata di illegittimità costituzionale, ha funzionato da efficace deterrente, per lo meno nei primi due anni di legislatura consiliare: si veda in proposito A. PERTICI, *La norma “antiribaltone” ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni* n. 5 del 1998, 1060. Vi era, invece, in dottrina chi interpretava restrittivamente il presupposto, costituzionalmente previsto prima del 1999, dell’impossibilità di funzionamento del Consiglio, ritenendo che esso non fosse integrato dal “funzionamento non lineare”, ma solo dall’impossibilità assoluta di funzionamento (così A. BARDUSCO, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, 1998, Milano, 961). Tale ultima lettura sembra quella accolta nella prassi: l’unico episodio, infatti, in cui ci si è approssimati all’utilizzo dell’estremo rimedio previsto dall’art. 126 Cost. è stato quello che ha dato origine alla [sent. n. 101 del 1966](#) con cui la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo l’esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in quanto preliminarmente necessario ad accertare se il Consiglio regionale fosse in grado di funzionare. Per un’esauriente analisi dei probabili motivi del mancato ricorso allo strumento di cui all’art. 126 Cost. si veda P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 363 nt. 2, ove si sottolinea che le crisi politiche a livello regionale venivano spesso risolte attraverso “transazioni operate dalle forze politiche a livello centrale”.

⁶ In tal senso si muovevano i progetti presentati alla Camera dei Deputati nn. 2651, 3053, 3055 ed al Senato nn. 1978 e 1975.

⁷ Si vedano i progetti n. 3090 alla Camera e n. 2053 al Senato. Lo stesso progetto licenziato dalla Bicamerale il 4 novembre 1997 affidava allo Statuto regionale la competenza a disciplinare i casi di scioglimento anticipato dell’Assemblea regionale (art. 60 lett. b). Non sono mancate, tuttavia, nel corso dei lavori, anche ipotesi intermedie, volte a conservare il c.d. scioglimento sanzionatorio cui affiancare i casi di scioglimento del Consiglio regionale regolati da ciascuno statuto, similmente alla disciplina poi accolta dalla l.cost. 1/99.

La scelta compiuta dal legislatore di revisione costituzionale del 1999 è stata meno drastica della totale eliminazione del potere statale di dissoluzione degli organi di vertice della Regione. Tendenzialmente (e salvo quanto si osserverà più nel particolare) è stato conservato il potere sanzionatorio di scioglimento del Consiglio regionale “per mano” dello Stato, affiancandovi il potere di rimozione del Presidente della Giunta.

I presupposti che giustificano l’esercizio di tale potere statale di scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta sono rimasti invariati (atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale).

Come anticipato, sono state, invece, eliminate dall’area di incidenza del potere statale, le ipotesi di mancato funzionamento del Consiglio regionale, probabilmente ritenute corrispondenti ad interessi della sola comunità regionale.

Le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali determinano la “caduta” di tutti gli organi di governo della Regione (allo stesso modo dell’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, della rimozione, dell’impedimento permanente, della morte o delle dimissioni volontarie di quest’ultimo, nel caso di sua elezione diretta). In tali casi, tuttavia, non spetta più ad organi statali la “sanzione” (accertamento o dichiarazione) degli eventi che conducono allo scioglimento del Consiglio regionale⁸.

E’ facile immaginare che il legislatore di revisione costituzionale del 1999 si sia ampiamente servito dei lavori svolti due anni prima dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Ad un esame dei lavori preparatori si ricava, però, che in nessuna delle due occasioni ci si è soffermati sufficientemente nella discussione relativa alla revisione del potere sanzionatorio statale. Ciò, verosimilmente, ha dato luogo a diverse sviste ed omissioni nell’elaborazione del nuovo disposto dell’art. 126 Cost.⁹

3. *La mancata considerazione per l’autonomia statutaria in materia di forma di governo.* – La prima svista presente nella nuova disciplina dell’art. 126 Cost. è quella della mancata considerazione di una delle più rilevanti novità che hanno accompagnato la prima *tranche* di riforma del Titolo V, introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999. Si allude al riconoscimento della competenza statutaria in materia di regolamentazione della forma di governo.

La disciplina posta dal primo comma dell’art. 126 Cost. non sembra aver tenuto in considerazione la possibilità che una o più Regioni optassero per la configurazione di una forma di governo diversa dalla elezione diretta del Presidente della Giunta (vale a dire, essenzialmente, la

⁸ Si veda in proposito il ricorso governativo n. 105 del 2004 nei confronti della delibera statutaria ligure che prevedeva l’adozione di un decreto del Presidente della Repubblica anche nei casi di scioglimento del Consiglio regionale c.d. autonomo (ossia quelli previsti dal terzo comma dell’art. 126 Cost.). Al punto 3 il Governo affermava che “il decreto di scioglimento del Capo dello Stato è previsto (...) in presenza di situazioni che implicano una delicata valutazione da parte del Capo dello Stato, il quale legittimamente decide con propria determinazione produttiva dell’effetto di scioglimento del Consiglio regionale (...) solo nel rispetto della specifica garanzia procedimentale di sentire previamente un’apposita Commissione di deputati e senatori per le questioni regionali”. Avendo successivamente il ricorrente rinunciato al ricorso, la Corte ha dichiarato l’estinzione del processo con [ordinanza n. 353 del 2005](#).

⁹ La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha collezionato numerose critiche da parte della dottrina: si vedano R. TOSI, *Editoriale*, in *Le Regioni* n. 5 del 1999, secondo la quale “molta parte della nuova disciplina nasce nel segno dell’incertezza e dell’ambiguità, per mera sciatteria tecnica, per insufficiente riflessione, quando non per scelta deliberata”, Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, 19, S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 61, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, *ivi*, 97, B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, *ivi*, 107 e A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del ’99*, *ivi*, 163.

forma parlamentare¹⁰). Non vi è, infatti, nel primo comma dell'art. 126 Cost. alcun esplicito collegamento tra il provvedimento statale di rimozione del Presidente della Giunta e l'elezione diretta di quest'ultimo ed è stata eliminata la previsione di un possibile invito rivolto al Consiglio regionale da parte del Governo nazionale alla sostituzione della Giunta e del suo Presidente che avessero posto in essere uno dei presupposti idonei a determinare l'adozione del provvedimento sanzionatorio.

Ne deriva che, anche nel caso di accoglimento della forma di governo parlamentare, spetterà al Governo e non al Consiglio regionale rimuovere il Presidente che abbia dato luogo ad una delle cause di dissoluzione costituzionalmente prefigurate¹¹.

Se anche tale previsione possa essere giustificata dalla presunzione di una corresponsabilità necessaria del Consiglio regionale per le violazioni compiute dall'Esecutivo, poiché il primo avrebbe comunque il potere di rimuovere sollecitamente il secondo, non si può negare che l'intromissione diretta dello Stato nei rapporti tra i due organi di vertice della Regione costituisce una restrizione dell'autonomia regionale rispetto alla previgente disciplina, ponendosi, perciò, in "controtendenza" con il restante disegno di riforma¹².

Nella convinzione che il legislatore costituzionale, come si è detto, sia caduto vittima di una svista¹³ e che non si tratti, pertanto, di una scelta consapevole, è opportuno (pur in assenza di ricadute pratiche del problema qui evidenziato, avendo tutte le Regioni ordinarie accolto il modello

¹⁰ Sono noti, infatti, i paletti che impediscono l'adozione di forme di governo diverse, quali quella presidenziale, semi-presidenziale e direttoriale cfr., sul punto, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 83 ss., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 99 ss.

¹¹ In tal senso si vedano C. PADULA, *Art. 126*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1125, ove sottolinea che la rimozione del Presidente deve valere per qualsiasi forma di governo ed in senso analogo T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 207, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 108 e 115, anche se si considera preferibile la differente soluzione adottata per le Regioni ad autonomia speciale, A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, n. 6/1999, 1081, sottolineando che la rimozione dalla carica di Presidente debba ritenersi indipendente dal modo in cui lo stesso è stato eletto.

¹² Come sottolineato da G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento (la dissoluzione ab extra) sugli organi di governo delle Regioni*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. FERRARA e G. SALERNO, Milano, 2003, 187, nt. 38, l'eliminazione del procedimento che prevedeva l'invito del Governo al Consiglio regionale a rimuovere il Presidente e la Giunta responsabili delle violazioni costituisce "un macroscopico arretramento rispetto alla precedente disciplina". Basti riscontrare che in Assemblea costituente fu esplicitamente rilevato che attribuire al Presidente della Repubblica il potere di rimozione dell'Esecutivo regionale avrebbe comportato un'ingerenza troppo forte, gravemente lesiva del prestigio del Consiglio regionale (così Ambrosini in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, 1445). Si ricordi, inoltre, che, secondo la dottrina, il procedimento di invito previsto nel vecchio art. 126 Cost. poteva assolvere a diverse funzioni: avrebbe, innanzi tutto, potuto pesare sulla successiva deliberazione di scioglimento adottata dal Consiglio dei ministri (E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., 44 e 47), avrebbe eventualmente permesso al Consiglio regionale di impegnare la Giunta "a non ripetere per l'avvenire le trasgressioni lamentate dal governo centrale, eliminando con ciò la ragione essenziale del ricorso al corpo elettorale" (L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 452) ed, infine, avrebbe svolto la funzione di "stimolo (anche) informale" per l'individuazione di "soluzioni nell'ambito dell'assetto ordinario della Regione prima di ricorrere allo scioglimento" (così M. SCUDIERO, *Scioglimento dei Consigli regionali*, in *Enc. giur.* vol. XXVIII, 1991, 2). Secondo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 383, tale procedimento di invito al Consiglio poteva iscriversi tra le "garanzie e cautele" che il testo costituzionale predisponesse a favore dell'autonomia regionale, configurandosi quale preavviso di scioglimento del Consiglio regionale.

¹³ Potrebbe considerarsi sintomatico il "ripensamento" mostrato in occasione della formulazione della l. cost. 2 del 2001 applicabile alle Regioni ad autonomia speciale, ove si prevede (con disposizioni pressoché identiche riferite ad ognuna delle cinque Regioni) che la rimozione statale avvenga solo nel caso di elezione diretta del Presidente della Giunta, mentre rimane altrimenti applicabile la disciplina statutaria che prevede il "vecchio" procedimento di "invito" al Consiglio a rimuovere la Giunta ed il Presidente che abbiano commesso le violazioni contemplate dalle norme statutarie stesse. Il regime più favorevole sancito per le Regioni ad autonomia speciale non dovrebbe ritenersi legato allo *status* di specialità. L'ampiezza dell'autonomia statutaria delle Regioni speciali, infatti, non è maggiore rispetto a quella delle Regioni ordinarie (cfr. sul punto A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 241, ove si ricorda che le leggi statutarie godono di una sfera di competenza più ristretta di quella riconosciuta agli statuti ordinari).

dell'elezione diretta del Presidente della Giunta) verificare se sia possibile una diversa interpretazione del testo costituzionale novellato.

Una soluzione è stata avanzata in dottrina da chi¹⁴ ha suggerito di interpretare l'inciso "lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta" come se dicesse "lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta"¹⁵. In tal modo, permettendosi allo Stato di adottare l'atto repressivo anche in modo alternativo nei confronti di uno o dell'altro organo di vertice, nel caso in cui una Regione contemplasse una forma di governo diversa dall'elezione diretta del Presidente della Giunta, ed in particolare quella parlamentare, simile alternativa consentirebbe che il decreto sanzionatorio possa essere adottato nei confronti del solo Consiglio regionale¹⁶.

Tale interpretazione consentirebbe anche di fornire una lettura armonica dell'intero art. 126 Cost. Infatti, a ritenere che il decreto di cui al primo comma provveda in ogni caso a rimuovere il Presidente e sciogliere il Consiglio regionale contemporaneamente, il terzo comma dello stesso articolo, laddove dispone che la rimozione del Presidente della Giunta comporta lo scioglimento del Consiglio regionale, risulterebbe ripetitivo di quanto già disposto nel primo comma¹⁷. Se, invece, si accoglie la lettura che sostiene la possibilità di adottare anche in maniera alternativa il provvedimento di rimozione del Presidente della Giunta e quello di scioglimento del Consiglio, il terzo comma servirebbe a sottolineare che, solo qualora la Regione avesse accolto l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, la rimozione dello stesso comporterebbe inesorabilmente anche lo scioglimento del Consiglio regionale.

Vale la pena, in chiusura, ribadire che, anche se il problema ora discusso non ha un immediato interesse pratico, è necessaria la sua rilevazione a livello teorico proprio perché, come si è detto, l'adozione della forma di governo parlamentare da parte delle Regioni è una scelta non preclusa (ed anzi, sempre possibile, anche se improbabile). Se, dunque, per ipotesi, una Regione ordinaria intendesse recuperare una più ampia autonomia di regolamentazione dei rapporti tra i propri organi di governo - che la scelta della forma di governo c.d. neoparlamentare, come è ormai noto, preclude - tornando ad utilizzare una forma di governo parlamentare¹⁸, potrebbe trovare delle difficoltà derivanti dalla vistosa preferenza per la formula dell'elezione diretta del Presidente regionale, che il legislatore di revisione costituzionale non ha saputo nascondere.

A conferma di quanto si è appena osservato potrebbe notarsi che anche la eliminazione della causa di scioglimento dovuta all'impossibilità di formare una maggioranza sembra essere frutto

¹⁴ S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 573.

¹⁵ Si ricordi che la formulazione alternativa era contenuta anche nel progetto di origine della legge cost. 1/99 n. 5623 presentato dall'On. Boato, poi modificato senza alcun dibattito sul punto.

¹⁶ Diversamente M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., 321 nt. 281, il quale, pur ritenendo che non sia necessaria la connessione tra scioglimento e rimozione laddove la Regione non abbia accolto l'elezione diretta del Presidente, suggerisce soluzioni diverse: il Governo potrebbe o adottare un provvedimento per rimuovere la Giunta e sciogliere il Consiglio regionale oppure "rimuovere solo la Giunta, auspicando che il Consiglio esprima una Giunta diversa".

¹⁷ A meno che non si voglia ritenere che il terzo comma consenta agli statuti regionali di prevedere ulteriori cause di rimozione del Presidente della Giunta, così come ipotizzato da C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., 2499.

¹⁸ L'ipotesi è ritenuta dalla maggior parte della dottrina di improbabile verifica, notando che l'esperienza del Friuli Venezia-Giulia del 2002 sta a dimostrare che il corpo elettorale regionale percepisce la elezione diretta del Presidente della Giunta come una sorta di "potere" ad esso riconosciuto, guadagnato con la riforma costituzionale del 1999. La realtà sembra, tuttavia, presentare uno scenario diverso. Da un lato, come si osserva nel testo, la forma di governo c.d. neoparlamentare si è rivelata una sorta di gabbia entro la quale la Regione ha scarsissime possibilità di disegnare il proprio ordinamento regionale. Dall'altro lato, il peso del presupposto potere del corpo elettorale potrebbe ritenersi addirittura diminuito, se si pone mente al fatto che la odierna forma di governo regionale potrebbe consentire ad un Presidente, seppure democraticamente eletto, di governare la Regione in pressoché completa solitudine, non potendo essere destituito anzitempo né dal corpo elettorale, che non ha strumenti in tal senso, né dal Consiglio regionale, che difficilmente ricorrerà all'approvazione della mozione di sfiducia, la quale comporta la propria "autodistruzione", come rileva A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?* in *Rass. parlam.* 2012, 916.

dell'amnesia che ha colto il legislatore costituzionale del 1999 rispetto alla scelta rimessa alle Regioni in ordine alla propria forma di governo¹⁹. Infatti, se è vero che tale ipotesi di scioglimento non si sarebbe giustificata nell'ambito della forma di governo c.d. neoparlamentare, egualmente non potrebbe dirsi nel caso in cui la Regione scegliesse di tornare alla forma di governo parlamentare²⁰. In tale ultimo caso è ragionevole ritenere che spetti agli statuti regionali il compito di stabilire regole atte ad evitare che si verifichino le condizioni di impossibilità di formazione di una maggioranza consiliare oppure a rimediare nei casi di verifica di tale impossibilità, anche facendo propria la soluzione fornita dallo stesso legislatore costituzionale per le Regioni speciali²¹ (per le quali la l. cost. 2/01 prevede lo scioglimento del Consiglio regionale quando non riesca ad eleggere il Presidente nel termine di sessanta giorni dal momento in cui il suo rinnovo si renda necessario).

4. *Il decreto di scioglimento come atto dovuto?* – La nuova formulazione del primo comma dell'art. 126 Cost. crea ulteriori perplessità. Se, infatti, la disposizione del precedente testo prevedeva che “il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia ...”, a seguito della revisione costituzionale del 1999 è ora previsto che “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”²².

Secondo parte della dottrina tale modifica testuale comporta che il Presidente della Repubblica sia stato privato di qualsiasi discrezionalità nell'adozione del decreto: “se le circostanze sussistono, il Consiglio deve essere sciolto; il Presidente deve essere revocato”²³. Il testo novellato, così interpretato, non eliminerebbe, tuttavia, il potere degli organi statali di “valutare le circostanze che rendono necessario il provvedimento di scioglimento”²⁴.

A diverse conclusioni dovrebbe, invece, far approdare la previsione di alcune norme legislative statali, che sembrano voler privare gli organi deputati all'adozione del decreto di qualsiasi potere di valutazione in merito all'integrazione dei presupposti costituzionalmente previsti (ed, in particolare, al presupposto della “grave violazione di legge”). Ci si riferisce al d.lgs. n. 149 del 2011²⁵ ed al d.l. n. 174 del 2012²⁶, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁹ Così R. TOSI, *Le “leggi statutarie” delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 63.

²⁰ Rileva il problema anche G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., 187 ss.

²¹ Così R. TOSI, *Le “leggi statutarie”*, cit., 62, pur ritenendo che, in generale, gli statuti non possano prevedere ulteriori casi di scioglimento del Consiglio regionale oltre a quelli stabiliti in Costituzione, valuta che il caso in esame possa costituire un'eccezione. Diversamente, G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, 187, ritiene che la lacuna in questione possa essere colmata in via interpretativa proprio per la possibilità riconosciuta agli statuti di “disciplinare ulteriori cause di scioglimento del Consiglio regionale operanti sul piano del diritto regionale interno ad esclusione di qualsiasi intervento dello Stato”.

²² Deve notarsi che la formulazione è stata modificata solo con riferimento alle ipotesi di atti contrari alla Costituzione e gravi violazioni di legge, mentre per le ragioni di sicurezza nazionale la disposizione continua a prevedere la possibilità - e non la doverosità - del provvedimento sanzionatorio.

²³ Così A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e Statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 26. In maniera più sfumata, la differente formulazione tra il vecchio ed il nuovo testo su questo punto è stata evidenziata anche da M. VOLPI, *Considerazioni di metodo*, cit., 206, che ha qualificato come “atto dovuto” il decreto presidenziale.

²⁴ A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e Statuti regionali*, cit., 26.

²⁵ Il cui art. 2, comma 2, stabilisce che il grave dissesto finanziario nel settore sanitario costituisce grave violazione di legge – ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost. – che, ove sia accertata dalla Corte dei conti la diretta responsabilità con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale, conduce allo scioglimento del Consiglio regionale ed alla rimozione del Presidente della Regione. Tale previsione del legislatore delegato si fonda sul disposto dell'art. 17 della legge delega n. 42 del 2009, ove si dispone che “tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”.

²⁶ L'art. 2, comma 5, prevede che qualora le Regioni non adeguassero i loro ordinamenti alle misure previste dallo stesso decreto-legge nei termini previsti e non ottemperassero nemmeno entro l'ulteriore termine assegnato ai sensi

L'individuazione di specifiche ipotesi, dettagliatamente regolate, di gravi violazioni di legge commesse dagli organi di vertice della Regione è, però, da criticare proprio in quanto potrebbe privare gli organi titolari del potere di adozione del decreto ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost. di ogni discrezionalità²⁷.

Se, dunque, si riconoscesse al legislatore ordinario il potere di disegnare le ipotesi che danno luogo alla grave violazione di legge da sanzionare con la rimozione del Presidente della Regione e lo scioglimento del Consiglio regionale e, contemporaneamente, si ritenesse che, una volta verificatasi la circostanza della "grave violazione di legge", il Presidente della Repubblica fosse tenuto all'adozione del decreto di cui al primo comma dell'art. 126 Cost., si consegnerebbe al legislatore ordinario dello Stato il potere di limitare l'autonomia regionale al di là dei confini disegnati dalla Costituzione.

Inoltre, verrebbe vanificata la previsione della "continua modulazione in termini di garanzia e cautela nei confronti dello stesso istituto"²⁸ dello scioglimento e rimozione sanzionatori, predisposta dal testo costituzionale proprio per evitare l'abuso del potere in questione da parte degli organi titolari. La disciplina estremamente dettagliata, nei provvedimenti legislativi recentemente adottati, delle ipotesi di violazioni commesse dagli organi regionali e la competenza della Corte dei conti a valutare la responsabilità nel compimento di tali violazioni farebbe, poi, "scolorire" la motivazione del decreto presidenziale, che potrebbe probabilmente solo attestare il verificarsi delle condizioni legislativamente descritte²⁹.

A risolvere tali dubbi di legittimità è intervenuta la [sent. n. 219 del 2013](#) della Corte costituzionale, che, non solo ha operato "chirurgicamente" sul d.lgs. n. 149/2011³⁰, al fine di rendere tale normativa compatibile con il dettato costituzionale, ma ha, per la prima volta nella storia della sua giurisprudenza, effettuato un'analisi approfondita dello strumento sanzionatorio previsto dal primo comma dell'art. 126 Cost.

In particolare, la Corte ha considerato legittima la individuazione, da parte del legislatore statale, delle ipotesi di "gravi violazioni di legge" menzionate dal primo comma dell'art. 126 Cost., ritenendola attività di attuazione del dettato costituzionale. La previsione di specifiche ipotesi di violazione di legge rafforzerebbe la garanzia per le Regioni, perché, sottolinea la Corte, l'autonomia

dell'art. 8 della l. 131/03, commetterebbero una "grave violazione di legge" ai sensi dell'art. 126 Cost. Tale norma è stata impugnata dalla Regione Sardegna con ricorso n. 20 del 2013, nella parte in cui "autoqualifica" quale grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., il mancato adeguamento della Regione alle disposizioni di cui all'art. 2 dello stesso d.l. 174/2012. Simile censura, tuttavia, ha trovato già risposta con la [sentenza n. 219 del 2013](#).

²⁷ In tal senso si vedano R. BIN, *Fallimento politico: l'obiettivo è chiaro, le norme no*, in *Guida agli enti locali*, n. 8 del 2011, G. PERNICIARO, G. PICCIRILLI, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011, E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per una fattispecie di "gravi violazioni di legge" tipizzata nel d. lgs. n. 149/2011. Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost.*, in *Rass. parl.* 2012, 113.

²⁸ Così P. COSTANZO, *Art. 126 Cost.*, cit., 126. Si ricordi che, nella vigenza del vecchio disposto costituzionale dell'art. 126, ritenendosi pacificamente che il decreto sanzionatorio dovesse essere adottato sulla base di valutazioni discrezionali del Presidente della Repubblica e/o del Governo (a seconda dell'organo ritenuto titolare effettivo del potere di scioglimento), la dottrina aveva proceduto ad ipotizzare una serie di esempi di possibili fattispecie che potevano dar luogo ai presupposti costituzionalmente stabiliti per l'adozione del decreto di scioglimento del Consiglio regionale, proprio nel tentativo di delimitare i margini di quel potere discrezionale.

²⁹ Con riferimento alla motivazione del decreto previsto dal primo comma dell'art. 126 Cost. P. CARETTI, *Motivazione*, in *Enc. giur.*, XX., Roma, 1990, 5, ha ritenuto che il suo obbligo fosse imposto proprio in virtù dell'ampia discrezionalità del provvedimento, dovuta alla mancanza di una puntuale predeterminazione dei presupposti per l'adozione del decreto. Secondo F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 2003, 29, la richiesta di motivazione confermerebbe l'esigenza "di una attenta valutazione del capo dello Stato delle varie fasi del procedimento". Si veda, inoltre, P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 434, ove si ricorda che la motivazione consente di effettuare non solo un sindacato giurisdizionale, ma anche politico.

³⁰ Sono state ritenute illegittime, infatti, diverse norme del decreto, tra le quali la previsione della relazione di fine legislatura, per carenza di delega, l'accertamento della Corte dei conti in ordine alla responsabilità del grave dissesto finanziario e la sanzione dell'incandidabilità a carico del Presidente della Regione colpevole del dissesto.

regionale “viene non minata, ma garantita dalla previsione che il potere di scioglimento e di rimozione non possa venir attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione”. Posto, però, che tale garanzia è già apprestata dalla stessa norma costituzionale, laddove stabilisce che il provvedimento sanzionatorio colpisce gli organi regionali colpevoli di gravi violazioni di legge, l’intervento di specificazione del legislatore potrebbe costituire ulteriore e più forte garanzia solo nel caso in cui fosse considerato necessario³¹. Nel caso in cui, cioè, la previa individuazione legislativa delle ipotesi di grave violazione di legge ai sensi dell’art. 126, primo comma, Cost. si configurasse quale necessario presupposto per l’attivazione del potere sanzionatorio, in modo da escludere che Governo e Presidente della Repubblica possano sanzionare violazioni diverse da quelle individuate dal legislatore³².

Configurando, invece, l’individuazione legislativa delle ipotesi di grave violazione di legge come possibile e non necessaria, essa, più che costituire una garanzia rafforzata, finirebbe per essere letta come una concreta minaccia di attivazione del potere sanzionatorio statale³³.

In ogni caso vi è da rilevare che, pur non avendolo affermato espressamente, la Corte lascia intendere che nemmeno il legislatore statale possa liberamente creare fattispecie di violazione di legge costituenti il presupposto per l’attivazione del potere sanzionatorio. Ciò si evince dal ripetuto riferimento a violazioni di precetti normativi ed obblighi “legittimamente” imposti alla Regione. La legittimità delle scelte del legislatore statale, in questo caso, potrà, pertanto, essere sindacata dalla stessa Corte costituzionale³⁴.

L’individuazione legislativa delle violazioni, tuttavia, non può mai essere vincolante.

La Corte, infatti, afferma a chiare lettere che l’art. 126 Cost. “consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione”, decisione innescata da una delibera del Consiglio dei ministri ed accompagnata da un parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Spetta, dunque, al Governo “l’apprezzamento preliminare (...) in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione”, mentre la decisione di scioglimento e di rimozione deve essere motivatamente presa dal Presidente della Repubblica “nella propria veste di rappresentante e garante dell’unità nazionale”³⁵, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

In tal modo la Corte, dunque, individua nel dettato costituzionale di cui all’art. 126, primo comma, Cost. una riserva di concreto provvedere³⁶, che si configura come limite al potere legislativo dello Stato.

³¹ Si ricordi che la dottrina ha sempre mostrato di dar per scontato che non fosse necessaria una interposizione legislativa. Si veda, in particolare, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, 864, ove afferma esplicitamente che in questa ipotesi di controllo sugli organi della Regione “manca (...) un puntuale paradigma (che, nel controllo di legittimità, è dato, appunto, dalla legge) cui raffrontare il comportamento o l’attività dell’organo; con la conseguenza che tale tipo di controllo può essere esercitato secondo un certo margine di discrezionalità politica”.

³² E’ evidente che in tal modo si restringerebbe, senza eliminarla del tutto, la discrezionalità del Governo, che non potrebbe liberamente individuare quali violazioni siano da perseguire attraverso l’attivazione del procedimento sanzionatorio. Che non sia questa, tuttavia, la lettura accolta dalla Corte si desume dalla configurazione del suddetto potere governativo di attivazione come “apprezzamento preliminare, inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione”.

³³ Minaccia che grava direttamente sulle Regioni, ma che potrebbe pesare anche sul Presidente della Repubblica, il quale si potrebbe sentire sollecitato all’adozione del provvedimento sanzionatorio non solo, concretamente, dal Governo, ma anche dalla previa individuazione effettuata dal legislatore.

³⁴ Come la Corte fa nel caso sottoposto al suo giudizio, quando osserva che la Regione che viola l’obbligo di contenere la spesa viene meno all’obbligo solidaristico di cui all’art. 2 Cost.

³⁵ [Sent. 219/2013](#), al punto 14.4 *cons. dir.*

³⁶ Si ricordino, in proposito, le osservazioni di V. CRISAFULLI (in *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Padova, 1993, 79 ss.) il quale, pur rilevando che dal testo costituzionale fossero ricavabili numerosi indizi della sussistenza di una riserva di concreto provvedere, constatando il fenomeno della “amministrativizzazione” della legge, concludeva osservando che “nell’ambito del diritto costituzionale, alla «effettività» delle cose è ancora possibile (...) opporre norme e principi chiaramente espressi dai testi costituzionali vigenti, ma è ben più difficile opporre

5. *La disciplina della fase successiva allo scioglimento.* – Il punto maggiormente problematico della disciplina del potere sanzionatorio riformulata nel 1999 è rappresentato dalla soppressione dell'ultimo comma dell'art. 126 Cost., che conteneva la disciplina della fase successiva allo scioglimento del Consiglio regionale³⁷. Ci si riferisce alla previsione in base alla quale con il decreto di scioglimento doveva essere nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che avrebbe dovuto indire le elezioni entro tre mesi e provvedere all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta ed agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

E' evidente che simile disciplina non possa mancare, dovendosi necessariamente provvedere a regolare le conseguenze del provvedimento statale che azzerà il governo regionale nel periodo che va dall'adozione del decreto alla elezione dei nuovi organi di vertice della Regione.

Le difficoltà cui ha dato luogo questa improvvida cancellazione³⁸ riguardano sia la fonte che può essere considerata ora competente a regolare la materia, che i diversi aspetti che tale disciplina dovrebbe contemplare, quali la scelta dell'organo di amministrazione straordinaria, la durata ed i suoi poteri.

Si può preliminarmente rilevare che il carattere sanzionatorio non deve necessariamente essere presente in ogni fase del procedimento, ritenendosi che la sanzione sia diretta in via immediata nei confronti degli organi regionali, cosicché non dovrebbe essere l'intera Regione a subire tutti gli effetti della sanzione irrogata dallo Stato. L'autonomia regionale, infatti, è riconosciuta non solo e non tanto agli organi di governo della Regione, ma a questi ultimi solo affinché la esercitino al servizio della stessa comunità regionale che da quegli organi è rappresentata. E' evidente che attraverso il singolo e concreto provvedimento sanzionatorio non si mira ad eliminare l'autonomia regionale, bensì a rimuovere dalla carica gli organi regionali che l'abbiano utilizzata per fini contrari a quelli costituzionalmente stabiliti³⁹. E', pertanto, ragionevolmente sostenibile che il momento sanzionatorio si esaurisca con la rimozione dalla carica degli organi che si sono resi colpevoli delle violazioni contemplate dall'art. 126 Cost., dovendosi, poi, provvedere soltanto a garantire che l'autonomia regionale sia per quanto possibile conservata fino al suo completo ripristino attraverso l'elezione di nuovi organi rappresentativi della Regione.

Da tali considerazioni dovrebbe derivare che tutta la fase successiva alla decisione di rimozione e scioglimento non debba essere ispirata da intenti sanzionatori, bensì dalla esigenza di dare continuità al governo della Regione nell'attesa che vengano democraticamente ripristinati i suoi organi di vertice:

a) *L'individuazione della fonte competente a disciplinare la fase post-scioglimento.*

Quanto alla fonte competente a disciplinare la fase successiva allo scioglimento e rimozione, l'intervento della Corte costituzionale ([sent. 196 del 2003](#)) sembra aver risolto, anche se solo in

costruzioni teoriche, le quali, pur potendo in quelle trovare conferma indiretta e pur fondandosi sopra considerazioni sistematiche, restano sempre – inevitabilmente – opinabili”.

³⁷ Al contrario, tale disciplina è stata mantenuta in tutti gli Statuti delle Regioni speciali, anche a seguito della l. cost. 2/2001. Si dovrebbe trattare non di una dimenticanza, e quindi di una svista, ma di una vera e propria scelta e quindi di un'omissione deliberata. Infatti, durante la discussione per l'approvazione della l. cost. 1/99, erano state avanzate proposte volte a ripristinare l'ultimo comma dell'art. 126 Cost. nella versione allora vigente.

³⁸ L'unica spiegazione plausibile a sostegno di tale eliminazione è quella di ritenere che fosse intendimento dei riformatori attribuire la disciplina in questione agli Statuti regionali (in tal senso F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., p. 31).

³⁹ Simile consapevolezza era presente anche in Assemblea costituente, ove l'On. Ambrosini, nella seduta del 4 dicembre 1946, sottolineò che “lo scioglimento non priva la Regione delle libertà fondamentali riconosciute, perché lo Stato non si sostituisce ai suoi organi, in quanto è la stessa popolazione della Regione che deve procedere all'elezione della propria Assemblea”.

parte, il problema, avendo escluso che possa provvedersi attraverso gli Statuti⁴⁰. L'indicazione, tuttavia, della fonte ora competente come la "legge" statale lascia aperte diverse ipotesi.

Potrebbe, infatti, ritenersi che si tratti della legge che lo stesso articolo costituzionale indica come preposta alla individuazione dei modi di costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴¹. A convincere per l'esclusione di questa soluzione sta, però, la constatazione che la Corte si è in realtà riferita ad una legge cui la Costituzione "implicitamente" rinvia, potendosi perciò supporre si sia fatto riferimento ad una legge diversa da quella espressamente indicata dalla disposizione costituzionale. Inoltre si può ricordare quanto osservato dalla dottrina⁴² a proposito del ruolo del tutto marginale riservato alla Commissione in questione nella fase della nomina dell'organo di amministrazione provvisoria. Sembra, pertanto, improbabile che la regolamentazione dell'intera fase post-scioglimento possa essere demandata ad una fonte chiamata a disciplinare un organo con compiti evidentemente piuttosto marginali⁴³.

Maggiori consensi ha ottenuto la tesi per la quale tale "legge" sarebbe da individuare nella vigente l. 62/1953, che disciplina all'art. 53 "l'amministrazione straordinaria della regione"⁴⁴. Si potrebbe, però, obiettare che tale disciplina, amputata della presupposta regolamentazione costituzionale di cui all'ultimo comma dell'art. 126 con la quale si andava a fondere, non solo lascia scoperta gran parte della regolamentazione che servirebbe a gestire la fase post-scioglimento/rimozione – come, ad es., aspetti essenziali quali la durata ed i poteri dell'organo di amministrazione straordinaria -, ma possa risultare addirittura "inofficosa" in quanto parziale ed inautonoma⁴⁵.

Potrebbe, infine, ritenersi che debba essere lo stesso decreto che dispone lo scioglimento a "provvedere" volta per volta, "individuando l'organo competente per l'ordinaria amministrazione ed i limiti dei poteri di cui questo disponga"⁴⁶. Ma ciò si porrebbe in contrasto con il principio di legalità, affidandosi ad un atto individuale e concreto la regolamentazione dei singoli casi senza che sia stata previamente disposta una disciplina generale ed astratta cui raffrontare il singolo provvedimento⁴⁷.

⁴⁰ In molti avevano prospettato gli Statuti come possibili fonti della disciplina in discorso. In senso contrario C. DE FIORES, *Art. 126 Cost.*, cit., 2501, rilevava che non poteva essere una fonte regionale quale lo Statuto, non rientrando nelle attribuzioni di quest'ultimo "quella di definire i presupposti dell'azione statale".

⁴¹ Come ipotizzato da M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, 322, nt. 284, ove, però, si sottolinea che "la soluzione legislativa presenta caratteri di uniformità che mal si adattano ad un sistema nel quale è fisiologica anche una notevole varietà di soluzioni organizzative circa la forma di governo regionale".

⁴² E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., 176 e ss. Vero è che l'Autore abbracciava una concezione del parere della Commissione bicamerale basata sul disposto dell'art. 51 della l. 62/1953 piuttosto che sul testo costituzionale, ritenendo che esso doveva essere reso nella fase precedente alla formulazione della proposta del decreto di scioglimento, e quindi al Governo e non al Presidente della Repubblica. In tale ottica, non condivisa dalla maggior parte della dottrina, il parere perdeva necessariamente il proprio rilievo. Si vedano, invece, per l'opposto orientamento: G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, 169 ss., D. DOMINICI, *Commissioni parlamentari. II) Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, 1988, 2 ss.

⁴³ Si ricordi che con la [sent. 219/2013](#) la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'art. 2, co. 2, del dlgs. n. 149/2011 anche nella parte in cui si prevedeva che l'adozione del d.P.R. di scioglimento e rimozione fosse subordinata al parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, espresso a maggioranza dei due terzi, poiché tale maggioranza avrebbe alterato l'asse della decisione, configurando il parere parlamentare come vincolante.

⁴⁴ Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, 184, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 108, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., 31, il quale, però, sottolinea che tale soluzione costringerebbe ad una qualche forzatura proprio a causa del venir meno della disciplina costituzionale originaria. Vi è da rilevare che anche la Corte costituzionale, nella [sent. n. 219/2013](#) mostra di ritenere ancora applicabile al disciplina di cui alla l. n. 62/1953.

⁴⁵ Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 311.

⁴⁶ Così M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 322 nt. 284, ritiene questa soluzione "la più percorribile o la meno inadeguata", anche se rileva che rimarrebbe il problema della forma che il decreto potrebbe assumere: atto governativo atipico oppure una specie di decreto-legge.

⁴⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 311.

Pertanto si dovrebbe avere una legge che disciplina i connotati fondamentali del procedimento in maniera uniforme ed un decreto che, in concreto, intervenga, oltre che a disporre lo scioglimento, a modulare, sulla base di tale disciplina legislativa, i poteri a seconda delle esigenze che hanno determinato il provvedimento sanzionatorio.

Si deve, tuttavia, riconoscere che, fin tanto che non sia intervenuta una disciplina attuativa, sarebbe preferibile che l'eventuale scioglimento del Consiglio e/o l'eventuale rimozione del Presidente della Regione ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost. avvenissero attraverso un decreto-legge⁴⁸.

Qualunque soluzione si voglia dare al problema della fonte competente⁴⁹, è necessario indagare anche le possibilità che si presentano in ordine al contenuto che tale fonte dovrebbe possedere. In particolare ci si deve chiedere se vi siano coordinate, ricavabili dalla Costituzione, relativamente alle caratteristiche dell'organo che ha il compito di traghettare la Regione verso nuove elezioni, nonché ai poteri ed alla durata di questo. In assenza di tali coordinate o limiti, infatti, si dovrebbe riconoscere una piena discrezionalità del legislatore statale;

b) *l'individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria*

Il primo interrogativo in ordine all'individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria, chiamato a sostituire gli organi regionali venuti meno, sorge in relazione all'organo statale cui può essere affidato il potere di individuare lo stesso.

Nel sistema precedente alla riforma tale potere era costituzionalmente affidato allo stesso organo chiamato ad adottare il decreto di scioglimento (art. 126, primo comma, Cost.). L'art. 53 della l. n. 62/53 disponeva, in particolare, che il Presidente della Repubblica dovesse scegliere tre commissari da un ventaglio di nove individuati dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tale soluzione, tuttavia, era stata "accusata" di incostituzionalità, in quanto la scelta dei soggetti che potevano essere nominati commissari sarebbe spettata unicamente alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, in modo da vincolare il Governo alla rosa dei nomi così individuati⁵⁰.

⁴⁸ In tal senso, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 311. Si potrebbe qui rievocare la "vicenda Molise", ove, a seguito dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni del 2000, si è posto il dubbio su quale fonte ed in che modo si dovesse regolare il periodo che andava dall'annullamento al rinnovo delle elezioni. In quel caso intervenne un D.P.R. (16 luglio 2001) a disporre una sorta di *prorogatio* degli organi regionali. Il ricorso a tale fonte è stato però ampiamente criticato: cfr., tra gli altri, E. CANITANO, *Alcune considerazioni sull'annullamento delle elezioni in Molise*, in *Nomos*, n. 3 del 2001, pp. 143 e ss. e G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo in Le Regioni*, n. 1 del 2002, p. 284 e ss.. In quel caso, infatti, come ha osservato il Tarli Barbieri, il D.P.R. in questione non era "inquadabile in nessuna delle fonti atto dell'ordinamento vigente" e pertanto doveva considerarsi una fonte *extra ordinem*. Sarebbe quindi risultato preferibile il ricorso allo strumento del decreto legge, come era avvenuto in una precedente occasione in cui l'intera Giunta abruzzese "cadde" a seguito di vicende giudiziarie. È noto che nel caso di annullamento giurisdizionale delle elezioni è stabilito, a seguito della sent. 196/03 della Corte costituzionale, che del problema si facciano carico fondamentalmente gli Statuti regionali. Si può osservare che, diversamente da quanto innanzi osservato circa la individuazione del d.P.R. del 2001 come fonte *extra ordinem*, nel caso di scioglimento e rimozione sanzionatori non si potrebbe sostenere lo stesso, essendo proprio il primo comma dell'art. 126 Cost. a prevedere il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione. Come si è detto, però, tale provvedimento, ove non fosse "sorretto" da una previa regolamentazione, lederebbe il principio di legalità.

⁴⁹ Si ricorda che sono state proposte anche ulteriori soluzioni relativamente alla disciplina della fase post-dissoluzione degli organi di governo regionali. Innanzi tutto, quella di utilizzare in via transitoria la regolamentazione adottata per le Regioni speciali, nonostante il riconoscimento della "non ortodossia" di questa soluzione. "Più agevolmente praticabile" è invece stata ritenuta la soluzione di ritenere esercitabili i poteri sostitutivi ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost., anche questa proposta, nonostante la diversa *ratio* di tali poteri, nella convinzione che una lacuna sarebbe intollerabile nella materia di cui si discute. Per entrambe queste soluzioni si veda G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., pp. 188 e ss.

⁵⁰ Come esplicitato nella relazione di maggioranza che accompagnava il d.d.l. n. 1062 del 1964 di cui alla nota seguente. Di contrario avviso, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 455, ove notava che la sottrazione al Governo della scelta dei membri del collegio avrebbe potuto assicurare una nomina imparziale, evitando che la Commissione potesse rappresentare la *longa manus* dell'Esecutivo statale.

Pertanto, era stata prospettata la soluzione di attribuire al Governo il potere di scelta in ordine alla individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria⁵¹.

Caduta la normativa costituzionale regolante la fase successiva all'adozione del provvedimento di scioglimento e rimozione, spetterebbe al legislatore statale anche individuare l'organo preposto alla designazione dei soggetti chiamati a governare la Regione nel periodo transitorio.

E' stato ipotizzato che, in mancanza di disciplina specifica di attuazione, alla sostituzione degli organi regionali sciolti e rimossi a titolo sanzionatorio possa provvedere il Governo attraverso il potere sostitutivo previsto all'art. 120, secondo comma, Cost.⁵².

La disciplina procedimentale del potere sostitutivo potrebbe, in effetti, essere utilizzata, almeno in parte, per addivenire all'individuazione dell'organo chiamato ad amministrare la Regione nel periodo successivo alla rimozione e scioglimento dei suoi organi di governo.

Si deve, preliminarmente, ricordare che il potere sostitutivo deve essere tenuto ben distinto dal potere sanzionatorio, non configurandosi come sostituzione di organi: se la sostituzione di organi fosse resa possibile in virtù di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost., infatti, sarebbe pressoché inutile il disposto dell'art. 126, primo comma Cost.⁵³.

Nemmeno può essere posta eccessiva enfasi sul dato testuale dell'art. 120 Cost., laddove è previsto che "il Governo può sostituirsi ad organi", potendo tale espressione essere intesa nel senso di "sostituzione di organi nel compimento di atti", così come l'ha spesso intesa la stessa Corte costituzionale.

Inoltre, la sostituzione di cui all'art. 120 Cost. "non determina un'assunzione di funzioni proprie dell'organo sostituito, ma l'esercizio di poteri che si sovrappongono al normale svolgimento delle funzioni da questo poste in essere"⁵⁴.

Infine, deve ricordarsi che, mentre il commissario *ad acta* nominato a seguito dell'esercizio del potere sostitutivo è organo statale⁵⁵, l'organo di amministrazione straordinaria deve ritenersi organo della Regione.

Risulta, pertanto, chiaro che il Governo, in questo caso, non eserciterebbe il potere sostitutivo, limitandosi, invece, ad esercitare solo il potere di nomina a quello conseguente e, quindi, ad utilizzare una parte del procedimento previsto con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo.

Per quanto riguarda, quindi, l'individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria, chiamato a governare la Regione fino al rinnovo dei suoi organi di vertice, potrebbe ricorrersi alla nomina da parte del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Vero è che tale disciplina dovrebbe essere utilizzata solo parzialmente, non potendosi applicare alcune disposizioni diseguate per l'esercizio del potere sostitutivo, ma che mal si adatterebbero al procedimento di nomina dell'organo di amministrazione straordinaria. Si pensi, ad esempio, alla previsione in base alla quale alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata al provvedimento. E' evidente che, con riferimento alla decisione diretta ad individuare l'organo di amministrazione della Regione per il periodo successivo allo scioglimento e rimozione, non sia opportuna la partecipazione del Presidente della Giunta che, sebbene ancora non formalmente rimosso, si è reso responsabile o corresponsabile delle violazioni che determinano il Governo ad innescare il procedimento che potrà portare all'adozione del provvedimento sanzionatorio.

Opportuno sarebbe, in ogni caso, che la delibera governativa entrasse a far parte del più complesso procedimento disegnato dal primo comma dell'art. 126 Cost., magari confluendo nel

⁵¹ Si veda il d.d.l. governativo n. 1062 del 13 maggio 1964, che mirava a modificare la l. n. 62 del 1953.

⁵² V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012, 93 e G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., 188 ss..

⁵³ In tal senso, S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. CORSO, V. LOPILATO, Milano, 2006, 424, A. DI MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Le Ist. del Fed.* n. 5 del 2008, 638).

⁵⁴ Così G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., 160 – 161.

⁵⁵ Come ribadito nella [sent. n. 219 del 2013](#).

decreto del Presidente della Repubblica che provvede a sanzionare con lo scioglimento e la rimozione gli organi regionali. In tal modo, peraltro, la scelta governativa sarebbe circondata dalle ulteriori garanzie fornite dall'approvazione del Presidente della Repubblica ed, eventualmente, dal parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali⁵⁶. In ogni caso, la delibera governativa di scelta dell'organo straordinario dovrebbe essere adottata contemporaneamente o immediatamente dopo il decreto presidenziale *ex art. 126*, primo comma, Cost.: se così non fosse, infatti, non potrebbe essere garantita la essenziale continuità nel governo della Regione sanzionata.

Quanto, invece, all'organo su cui potrebbe ricadere la scelta statale, vi è chi ha osservato come il legislatore di revisione costituzionale del 1999, nel rifiutare ogni possibile ipotesi di reintroduzione di una disciplina simile a quella precedente del periodo post-scioglimento, abbia mirato alla eliminazione di questo "residuo dell'ingerenza dello Stato nella politica regionale"⁵⁷. Come si è osservato, tuttavia, a seguito della [sentenza n. 196 del 2003](#) della Corte costituzionale è ormai chiaro che debba essere comunque lo Stato a decidere come gestire la fase in questione e perciò anche a quale organo affidare l'amministrazione straordinaria della Regione a seguito del provvedimento sanzionatorio.

Ci si deve, in particolare, chiedere se ci siano dei vincoli che si possano imporre al legislatore statale per quanto concerne la disciplina della scelta dell'organo da proporre al governo provvisorio della Regione paralizzata da un provvedimento "sanzionatorio". Dubbio, in particolare, è se sia indispensabile per l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni la derivazione dell'organo di amministrazione straordinaria dalla comunità regionale colpita dal provvedimento sanzionatorio⁵⁸.

Nella vigenza della precedente disciplina, l'art. 53 della l. n. 62/53 prevedeva che i nove "papabili", individuati dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, dovessero essere cittadini eleggibili al Consiglio regionale, così come disposto dall'art. 126, primo comma della Costituzione.

Su questo requisito si sono attestate, in passato, letture divergenti. Vi era chi sosteneva che l'eleggibilità si riferisse al Consiglio regionale "vittima" dello scioglimento, ritenendo che in tal modo si sarebbe contenuta al minimo la lesione all'autonomia regionale, in quanto il legame tra organo straordinario e Regione "colpita" non sarebbe stato del tutto cancellato⁵⁹. Altri rilevavano, al contrario, che tale legame non doveva essere imposto necessariamente, in quanto si potevano dare situazioni nelle quali, anzi, esso non sarebbe risultato opportuno: ad esempio nel caso di scioglimento per ragioni di sicurezza nazionale⁶⁰. Troncava, tuttavia, ogni speculazione al riguardo la constatazione che la legge elettorale (allora di esclusiva competenza statale) aveva cancellato tale possibilità, prevedendo i requisiti di eleggibilità al Consiglio regionale in modo da estenderli ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni di qualsiasi Regione.

Si era poi sostenuto che non dovessero essere chiamati a far parte dell'organo di amministrazione straordinaria coloro che fossero diretta emanazione degli organi disciolti⁶¹ (tanto meno, dunque, chi faceva parte degli organi disciolti stessi). Di opinione contraria, invece, E. Gizzi,

⁵⁶ Ciò potrebbe avvenire nel caso in cui il Governo provvedesse alla individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria nella stessa seduta in cui delibera di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento e la rimozione degli organi di vertice della Regione.

⁵⁷ Così E. CANITANO, *Alcune considerazioni*, cit., p. 135.

⁵⁸ Nel vecchio sistema, ove, comunque, tale derivazione poteva trovare una sponda nel disposto dell'art. 126 Cost laddove si esigeva il requisito, per i membri della Commissione straordinaria, della eleggibilità al Consiglio regionale, si sosteneva che "la derivazione del titolare dell'organo sostituito dalla comunità locale interessata", essendo connessa alla tutela dell'autonomia locale, dovesse essere prevista anche con riferimento agli enti locali minori (pur in assenza, dunque, di una espressa previsione costituzionale in tal senso): in tali termini, M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni*, cit., 216.

⁵⁹ M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 7.

⁶⁰ E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 181 e ss.

⁶¹ G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., p. 190, ove l'Autore esclude che l'amministrazione straordinaria possa essere affidata anche "ad un soggetto che sia diretta ed immediata emanazione degli organi rimossi".

il quale riteneva che ciò non potesse essere escluso, poiché tale nomina sarebbe potuta risultare opportuna, e perciò sarebbe stata anche legittima “non ostandovi disposizioni o principi contrari”⁶². Una indicazione utile ad orientare la soluzione della questione proviene dalla [sent. n. 12 del 2006](#), nella parte in cui si è sostenuta la necessità di “immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale”. Il che farebbe senz’altro escludere che la scelta possa ricadere, quanto meno, su chi ha responsabilità “dirette” in ordine alle cause che hanno determinato lo scioglimento/rimozione.

Solo ragionando sul piano dell’opportunità, potrebbe poi notarsi che se è vero che, come già osservato in precedenza, la sanzione contenuta nel provvedimento statale è diretta nei confronti degli organi regionali che hanno esorbitato dai limiti costituzionalmente disegnati all’autonomia e non nei confronti dell’intera Regione, potrebbe allora ritenersi che in questa fase successiva allo scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente della Regione possa tornare ad avere peso l’autonomia costituzionalmente riconosciuta all’Ente Regione. Potrebbe, pertanto, apprezzarsi che la scelta dell’organo chiamato a “tenere in vita” la Regione stessa fino alla ricostituzione del proprio apparato di governo, cada su uno o più soggetti in qualche modo legati alla comunità regionale coinvolta dal provvedimento sanzionatorio statale.

Inoltre ed in via subordinata, si potrebbe notare che per le Regioni speciali è stata confermata la vigenza della disciplina post-scioglimento già presente nel vecchio ultimo comma dell’art. 126 Cost. Si prevede, quindi, che l’organo di amministrazione straordinaria sia nominato con il decreto di scioglimento e che sia costituito da una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale. Vi è, tuttavia, da ricordare che tale ultimo requisito nelle Regioni speciali garantisce realmente l’elezione di soggetti legati alla Regione, poiché le discipline elettorali di tali Regioni prevedono, come requisito necessario per l’eleggibilità a consigliere regionale, l’iscrizione nelle liste elettorali in uno dei Comuni della Regione. Non sarebbe, pertanto, irragionevole ipotizzare una disciplina in grado di garantire un analogo risultato anche con riferimento alle Regioni ordinarie.

In senso opposto, però, militano altre ragioni.

Innanzitutto ed in via generale, può osservarsi che il provvedimento di scioglimento e rimozione costituisce un’*extrema ratio*, un rimedio estremo ad una grave crisi determinata da atti, fatti o comportamenti “eversivi”. Potrebbe, pertanto, ben spiegarsi l’esigenza di scegliere un organo lontano ed estraneo all’Ente coinvolto nel procedimento sanzionatorio.

Inoltre, potrebbe ritenersi che forme di derivazione dalla comunità regionale come quella garantita dal vecchio art. 126 u.c. Cost. (il semplice requisito di eleggibilità a consigliere regionale, che, come si è detto, per le Regioni ordinarie comunque non garantiva - e non garantirebbe tutt’ora - il legame con la Regione) possano contribuire ad attenuare la gravità della sostituzione degli organi rappresentativi della Regione assai meno delle garanzie costituite dalla brevità della durata e dalla limitatezza dei poteri dell’organo di amministrazione straordinaria.

Infine, vi è da ricordare che, pur trattandosi di un’ipotesi diversa, la disciplina di attuazione del potere sostitutivo straordinario dapprima prevedeva che, in alcune ipotesi, a ricoprire la carica di commissario *ad acta* della Regione fosse lo stesso Presidente della Regione. Verosimilmente tale previsione era ispirata ad un’ottica collaborativa⁶³. Recentemente, però, forse anche a seguito delle critiche mosse nei confronti di tale scelta⁶⁴, il d.l. 174/2012, convertito in l. 213/2012, ha stabilito

⁶² E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 183.

⁶³ Così, V. TAMBURRINI, *Sull’esercizio in forma indiretta dei poteri sostitutivi statali. Lo strano caso della legge commissariale*, in *Rass. parl.* 2011, 387.

⁶⁴ Si vedano, ad es., E. JORIO, *Prime osservazioni all’esercizio del potere legislativo da parte dei commissari ad acta*, in [federalismi.it](#) n. 13 del 2008, V. TAMBURRINI, *Sull’esercizio in forma indiretta dei poteri sostitutivi statali*, cit., 377 ss., S. MABELLINI, *L’autonomia regionale “commissariata”: il ruolo delle Regioni nell’emergenza*, in *Rass. parl.* 2011, 974, R. BALDUZZI, F. MOIRANO, *Il patto per la salute e il ruolo dell’Agenas*, in *Monitor*, n. 25 del 2010, G. CARPANI, *Il Patto per la salute 2010-2012; questioni “vecchie” e modalità “nuove” di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario, in amministrazione incammino*. [luiss.it](#), N. VICECONTE, *L’evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo “promesso” ed esigenze di bilancio*, in *studi e interventi del sito issirfa.cnr.it*

che potrà essere nominato commissario *ad acta* anche un soggetto diverso dal Presidente della Regione, rimettendosi così la scelta alla concreta decisione presa in seno al Consiglio dei ministri.

Si potrebbe, pertanto, concludere che, in maniera analoga a quanto previsto dalla l. n. 213/2012, la decisione in ordine all'estrazione dell'organo di amministrazione straordinaria possa essere lasciata al legislatore statale e forse anche, entro certi margini lasciati eventualmente liberi dal legislatore, che risultino comunque compatibili con il rispetto del principio di legalità, all'organo chiamato a decidere sull'adozione del decreto sanzionatorio. Infatti esso dovrebbe essere maggiormente in grado di valutare l'opportunità di mantenere qualche forma di collegamento tra la comunità regionale e i membri dell'organo di amministrazione straordinaria, a seconda delle circostanze che hanno determinato lo scioglimento e la rimozione.

In conclusione, si può poi ricordare che il legislatore delegato, con l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, aveva previsto che fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione - rimosso a causa del grave dissesto finanziario in ambito sanitario - fosse un commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei Ministri ad esercitare le competenze del Presidente della Giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili.

Tale disposizione, pur dandosi carico di provvedere a disciplinare il periodo post-scioglimento/rimozione, non sembrava sufficiente a far fronte alle esigenze che in simile spazio temporale si pongono: mancava, in primo luogo, la previsione del principale compito che all'organo di amministrazione temporanea deve essere attribuito, ossia quello di indire le elezioni dei nuovi organi regionali. Come si vedrà, infatti, la durata ed i poteri dell'organo di amministrazione straordinaria sono da ritenere strettamente correlati e subordinati a tale, fondamentale, compito.

La Corte costituzionale, nel giudizio deciso con la [sentenza n. 219 del 2013](#), era stata investita della questione di costituzionalità anche del ricordato comma 5 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149/2011, che è stato dichiarato incostituzionale a seguito della riconosciuta illegittimità di tutte le norme che prevedevano gli effetti del grave dissesto finanziario in materia sanitaria. La Corte non ha affrontato, tuttavia, la delicata questione della disciplina della fase successiva allo scioglimento e rimozione, se non per ribadire la competenza esclusiva del legislatore statale sul punto.

Quanto alla composizione dell'organo in questione, ci si deve chiedere se sia necessario che si tratti ancora di una Commissione e non di un singolo Commissario⁶⁵. Tale questione, peraltro, secondo parte della dottrina non sarebbe "legata alla difesa dell'autonomia"⁶⁶ e pertanto potrebbe formare oggetto di una scelta del tutto libera (ossia, non costituzionalmente orientata) del legislatore ordinario.

La disciplina dettata dal d.lgs. n. 267/2000 con riguardo agli enti locali non può, poi, fornire indicazioni in proposito, prevedendo all'art. 144 che sia una Commissione straordinaria, composta da tre membri, a gestire l'ente colpito dal decreto sanzionatorio a causa di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, mentre all'art. 141 dispone che allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nei casi in cui siano compiuti atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, nonché quando non sia approvato il bilancio nei termini, si provvede alla nomina di un commissario. Secondo la giurisprudenza⁶⁷, quest'ultimo esercita le attribuzioni di tutti gli organi di governo dell'ente locale;

c) la durata

⁶⁵ La proposta originaria, presentata in Assemblea costituente, prevedeva la nomina di un Commissario, con il compito di indire le elezioni; fu Costantino Mortati a proporre la previsione di una Commissione straordinaria, con lo stesso compito, composta da quattro membri, che poi lo stesso Mortati accettò di veder ridotti a tre sotto condizione che vi fosse comunque all'interno della Commissione stessa una rappresentanza locale.

⁶⁶ M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., 218.

⁶⁷ Fra le tante, Cons. di St., sez. V, n. 7749 del 29 novembre 2004.

Come è stato notato, “l’autonomia regionale è garantita”, o meglio, nel nostro caso, dovrà essere garantita, “anche sul versante dei compiti e della durata dell’organo straordinario”⁶⁸. Non avendo, come si è detto, il legislatore di revisione costituzionale provveduto a predisporre una norma diretta a regolare almeno gli aspetti fondamentali della sorte della Regione colpita dal decreto di scioglimento e rimozione, non vi è esplicita garanzia costituzionale circa la brevità della durata dell’organo che sarà chiamato ad amministrare provvisoriamente la Regione fino alla ricostituzione degli ordinari organi di governo. Sarebbe, tuttavia, paradossale che la decisione relativa alla durata dell’amministrazione straordinaria fosse rimessa alla piena discrezionalità del legislatore statale, lasciando così ogni forma di autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in balia dello Stato (dall’invasione del quale diverse altre norme costituzionali del Titolo V tendono, invece, a garantire la Regione).

Sembra, pertanto, opportuno occuparsi della durata dell’amministrazione straordinaria, poiché anche la brevità di questa ha una funzione garantistica, non solo per l’autonomia regionale nel suo complesso, ma anche e più specificamente perché quanto più è ridotta la permanenza in carica di tale organo straordinario, tanto meno, si può presumere, ci potrebbe essere bisogno di atti eccentrici rispetto al disbrigo degli “affari correnti”⁶⁹. Quindi, quanto più breve sarà la durata, tanto meno ci si dovrà preoccupare di attribuire all’organo di amministrazione poteri diversi da quelli necessari a predisporre le attività indispensabili alla ricostituzione degli ordinari organi di governo della Regione.

Il previgente art. 126 Cost., nello stabilire che la Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale aveva il compito di indire le elezioni entro tre mesi indicava, dunque, la durata massima della Commissione straordinaria, anche se in maniera non precisa, potendo essa variare a seconda della individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine per l’indizione delle elezioni⁷⁰. Peraltro, anche in virtù della formula del testo costituzionale in base alla quale le elezioni dovevano essere indette entro tre mesi e non necessariamente svolgersi nello stesso termine, anche il *dies ad quem* doveva ritenersi suscettibile di variare⁷¹.

Oggi, pertanto, potrebbe ipotizzarsi che sia la legge a fissare questi termini con maggiore precisione rispetto al passato.

La discrezionalità nella determinazione del termine potrebbe essere limitata, qualora si riconoscesse l’esistenza di un principio generale circa la brevità della durata degli organi straordinari⁷². Tuttavia la sussistenza di tale principio sembra oggi smentita dalla disciplina relativa

⁶⁸ M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., 7. Nello stesso senso anche P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 383 ss e L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 455.

⁶⁹ Che una maggiore durata, rispetto ai tre mesi previsti dal previgente testo costituzionale, si porrebbe “in contrasto con la limitatezza dei poteri conferiti alla Commissione” è stato notato da E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., 187. Anche M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni*, cit., 186, mette in correlazione la durata con i compiti di ordinaria amministrazione.

⁷⁰ Il *dies a quo* veniva alternativamente individuato nel giorno di pubblicazione del decreto di scioglimento nella Gazzetta Ufficiale (T. MARTINES, *Consiglio regionale*, cit., 817), nella data del decreto contenente la nomina della Commissione (L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 455), mentre E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., 188, ipotizzava che esso potesse decorrere, oltre che dai due adempimenti appena menzionati, anche dal giorno di insediamento della Commissione o dalla notificazione del decreto ai membri del Consiglio regionale disciolto (trattandosi di atto ricettizio).

⁷¹ Il *dies ad quem*, veniva ritenuto comprensivo del “tempo occorrente per le operazioni elettorali e per la convocazione del Consiglio neoeletto” (e perciò si sarebbe esteso a circa cinque mesi) da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 455, secondo E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., 189 la Commissione sarebbe dovuta rimanere in carica fino alla ricostituzione di tutti gli organi della Regione (in tal senso, anche P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 447). Per le Regioni speciali esistevano prescrizioni diverse: ad es., per Sardegna e Valle D’Aosta il termine di tre mesi comprendeva per espressa previsione anche quello di svolgimento delle elezioni. Sul termine di indizione delle elezioni si veda più diffusamente A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in federalismi.it n. 1/2010, 17 e ss.

⁷² Così E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, cit., 188. Cfr. M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., 186 – 187, ove si sostiene che la brevità della gestione commissariale si impone non solo per le Regioni, ma anche per tutti gli altri enti autonomi territoriali, per i quali è previsto sempre un “collegamento costante tra comunità locale ed apparato

agli enti locali, per i quali si prevede che l'organo straordinario venga meno con le elezioni che dovranno svolgersi nel primo turno elettorale utile e ciò può comportare anche periodi piuttosto lunghi di gestione commissariale⁷³.

Ad orientare circa la brevità della durata dell'organo straordinario, però, dovrebbero stare alcune affermazioni della Corte costituzionale in merito alla necessità di ricostituire in tempi brevi gli organi regionali non (più) legittimati al governo della Regione. In particolare, nel diverso caso dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni, la stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che, in linea di massima, lo statuto regionale possa consentire un "prolungamento del periodo transitorio durante il quale (...) si dispone che restino in carica per l'ordinaria amministrazione e per gli affari indifferibili ed urgenti gli organi eletti colpiti dall'annullamento", ma entro spazi temporali contenuti, altrimenti ciò significherebbe "prolungare irragionevolmente una situazione patologica e di carenza costituzionale come quella derivante dall'annullamento delle elezioni seguite alla scadenza o allo scioglimento del precedente Consiglio; mentre è necessario ripristinare al più presto la legittima rappresentatività degli organi regionali" ([sent. n. 196 del 2003](#)). Tale monito dovrebbe, a maggior ragione, valere nel caso in cui la "rappresentatività degli organi regionali" sia, non dichiarata illegittima, ma radicalmente esclusa per effetto del venir meno degli organi democraticamente eletti e della loro sostituzione con un organo designato dallo Stato;

d) i poteri

Relativamente ai poteri dell'organo di amministrazione straordinaria, essendo caduta la disposizione costituzionale che prevedeva che la Commissione dovesse provvedere all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e che potesse adottare "atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio", il problema rimane aperto.

Se si aderisse alla tesi in base alla quale dalla Costituzione si possa ricavare il principio per il quale l'indirizzo politico regionale deve provenire da organi legittimati democraticamente, si potrebbe escludere che sia consentito ad organi non elettivi di adottare qualsiasi atto che possa incidere in maniera irreversibile sull'indirizzo politico regionale⁷⁴. Pertanto, l'organo di amministrazione straordinaria potrebbe compiere non tutti gli atti di competenza della Giunta, ma solo quelli, tra questi, da considerare di ordinaria amministrazione.

Qualora, invece, si negasse la possibilità di estendere⁷⁵ un simile principio a livello regionale, per ravvisare un limite alle competenze dell'organo di amministrazione straordinaria dovrebbe

organizzativo dell'ente". Secondo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 446, l'indeterminatezza dei termini faceva sì che l'effettiva durata in carica della Commissione straordinaria fosse rimessa "alla prudenza ed alla correttezza" della stessa.

⁷³ In tal senso si veda G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 221 ss., ove osserva che simile previsione, nel considerare soprattutto le esigenze organizzative dell'amministrazione centrale, pone in secondo piano "la concreta situazione del singolo ente il cui Consiglio è stato sciolto e la correlativa necessità di una rapida ricostituzione del legame rappresentativo".

⁷⁴ In tal senso, per il "nuovo sistema" cfr. G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento*, cit., 191. Anche per quanto concerne il precedente sistema era quasi unanimemente accolta la tesi dell'esistenza di un limite generale all'attività della Commissione, che non sarebbe dovuta arrivare ad impegnare e vincolare l'indirizzo politico della Regione. Si veda, fra gli altri, P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., 442, laddove sostiene che lo scioglimento del Consiglio regionale sia comparabile con lo scioglimento delle Camere per quanto concerne il periodo post-scioglimento, entrambe le situazioni imponendo di "considerare il regime dei pubblici poteri come contraddistinto da una sorta di «stallo» operativo con una corrispondente attenuazione della loro capacità di azione sul piano politico-istituzionale". Diversa, tuttavia, sarebbe la misura di tale riduzione. La Corte costituzionale sembra aver preso posizione in tal senso, da ultimo, con la [sentenza n. 68 del 2010](#), con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi adottate in costanza del regime di *prorogatio*, mostrando di trarre tutte le conseguenze derivanti dalla già affermata esigenza di bilanciamento tra rappresentatività e continuità insito nell'istituto della *prorogatio*, dal quale è fatta discendere la necessaria limitazione dei poteri dell'organo prorogato. A maggior ragione, dunque, tale limitazione dovrebbe aversi quando l'organo abbia la mera funzione di garantire la continuità, pur essendo sfornito della rappresentatività.

⁷⁵ In tal senso, L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali* in *Enc. dir.*, vol. II, 1958, 221 il quale, partendo dal presupposto che i supremi organi regionali non rientrino tra gli organi costituzionali dell'ordinamento statale, ha ritenuto necessaria la previsione di cui all'art. 126 Cost. perché in tal caso "la

ricorrersi ad un'apposita disciplina attraverso la fonte idonea a regolare la situazione post-scioglimento/rimozione.

Deve, in ogni caso, ricordarsi che, poiché la formula costituzionale precedente dell'art. 126 Cost. consentiva espressamente alla Commissione straordinaria di adottare anche atti di competenza del Consiglio che incidessero sull'indirizzo politico (e la prevalente dottrina aveva inteso potersi trattare anche di atti di natura legislativa⁷⁶), il principio generale che si vorrebbe affermare non potrebbe invece ora coprire anche questi ultimi atti, visto che simili fonti dovrebbero essere previste a livello costituzionale.

In conclusione, la legge statale dovrebbe limitarsi ad attribuire all'organo di amministrazione straordinaria il compito di indire le elezioni, prevedendo che, per il periodo necessario alla ricostituzione degli organi di governo della Regione, esso provveda all'ordinaria amministrazione. In questo caso, si potrebbe osservare, il silenzio del legislatore di revisione costituzionale circa i poteri da riconoscere all'organo di amministrazione straordinaria della Regione potrebbe quindi risultare a vantaggio dell'autonomia regionale, non potendo tale organo adottare atti di natura legislativa.

Se, poi, in concreto, atti di tal genere si dovessero rivelare indispensabili⁷⁷, si potrebbe probabilmente ricorrere all'uso del decreto-legge da parte del Governo, inteso quale strumento di chiusura, idoneo a mettere "l'ordinamento in condizione di far fronte a straordinarie situazioni di necessità ed urgenza che risulterebbero altrimenti scoperte"⁷⁸.

Conclusivamente, deve rilevarsi come non si possa immaginare che la Costituzione consenta allo Stato di adottare un provvedimento tanto grave, quale il decreto di cui al primo comma dell'art. 126 Cost., restando poi libero di scegliere quando ripristinare gli organi di governo democraticamente indicati dal corpo elettorale regionale, né che lo Stato stesso possa usufruire della parentesi provocata dalla interruzione del governo regionale per imporre, attraverso la propria produzione normativa, le sue scelte politiche. E' invece possibile ritenere che quelle poche regole fissate in Assemblea costituente, che il legislatore di revisione del 1999 ha inopinatamente eliminato, rimangano, tuttavia, sullo sfondo del tessuto costituzionale, costituendo le garanzie minime che permettono di conciliare la permanenza dell'autonomia regionale con l'intervento repressivo statale e di ripristino degli organi regionali di governo. Senza la garanzia di una durata limitata nel tempo e di poteri limitati alla ordinaria amministrazione, infatti, si fornirebbe allo Stato una potenziale "arma di distruzione" della stessa autonomia regionale⁷⁹. Pertanto, una futura legge statale di disciplina del periodo successivo al provvedimento sanzionatorio statale *ex art. 126*, primo comma, Cost. dovrà, quanto meno, assicurare che l'organo di amministrazione straordinaria operi per il periodo strettamente necessario alla ricostituzione degli organi regionali, senza interferire con l'autonomia politica dell'Ente.

7. L'impossibilità per lo Stato di disporre lo scioglimento c.d. funzionale del Consiglio regionale. – La novità costituita dalla eliminazione del potere statale di scioglimento del Consiglio

limitazione poteva essere dubbia". Infatti non ci si sarebbe potuti valere qui del principio di limitazione all'ordinaria amministrazione dei poteri degli organi costituzionali privi o a ridotta rappresentatività. L'A. riteneva perciò che, essendo tutte di ordinaria amministrazione le attribuzioni della Giunta, la Commissione straordinaria potesse esercitare tutti gli atti di competenza dell'organo esecutivo regionale, 219 ss.

⁷⁶ In tal senso, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 456, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 869. Diversamente E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., 201 ss., riteneva che non si trattasse di decreti-legge ma di atti amministrativi generali.

⁷⁷ Si ricordi che la previsione costituzionale precedente relativa agli atti improrogabili che avrebbero richiesto una ratifica del nuovo Consiglio regionale era stata dettata per l'eventualità che la Commissione straordinaria fosse stata costretta ad approvare il bilancio regionale.

⁷⁸ Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 318.

⁷⁹ Si ricordi che, nella più volte richiamata [sentenza n. 219/2013](#), la Corte costituzionale ha messo in evidenza come il potere di scioglimento e rimozione miri a coniugare "la necessità di preservare l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni" con il rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

regionale nei casi di “crisi endoregionali” può essere salutata con favore in quanto, come si è detto, mira ad aumentare gli spazi di autonomia regionale.

Deve, tuttavia, rilevarsi che tale innovazione è in grado di dar luogo, allo stesso tempo, ad un possibile problema.

Il nuovo disposto dell’art. 126 Cost., infatti, rimette alla disciplina statutaria la regolamentazione dello scioglimento c.d. autonomo, determinato da eventi interni all’ordinamento regionale, quali l’approvazione della mozione di sfiducia, le dimissioni, l’impedimento permanente o la morte del Presidente della Giunta e le dimissioni della maggioranza dei consiglieri regionali. Pertanto, a seguito della riforma, lo Stato non è più legittimato ad intervenire per la risoluzione di crisi interne ai diversi ordinamenti regionali⁸⁰.

Vero è che alcune di tali crisi potrebbero ancora essere superate ricorrendo al provvedimento sanzionatorio di cui al primo comma dell’art. 126 Cost.⁸¹, ma il problema rimarrebbe nei casi in cui gli organi di vertice della Regione non potessero o volessero esercitare il “potere di crisi”, rischiando così di paralizzare la Regione.

In tali casi si potrebbe comunque, innanzi tutto, valutare l’eventualità che uno degli organi di vertice della Regione, nel mezzo della crisi “di governo”, abbia eventualmente adottato od abbia ommesso un atto oppure un comportamento che possano configurare gli estremi di uno dei presupposti previsti nel primo comma dell’art. 126 Cost.

In caso contrario, però, qualora nessuno degli organi regionali abbia posto in essere gli estremi dell’atto contrario alla Costituzione, della grave violazione di legge o del pericolo per la sicurezza nazionale, il problema rimarrebbe perché lo Stato non è più legittimato ad intervenire nei casi di mancanza di funzionalità del Consiglio regionale e quindi per le ipotesi nelle quali la Regione rischia la paralisi a causa della mancanza di volontà dei suoi organi di governo nel far uscire allo scoperto la crisi. Potrebbe, infatti, accadere che la “consonanza politica” tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale, che, come è noto, è solo “presunta”, in realtà non ci sia e che, quindi, il governo della Regione si trascini nonostante l’esistenza di contrasti tra i due principali organi regionali che non trovano sbocco in “atti di crisi”.

⁸⁰ Problema analogo era stato percepito in dottrina già in passato: cfr. J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, cit., 1718, ove si sottolineava che ci si sarebbe dovuti preoccupare non solo della possibile compressione dell’autonomia regionale determinata dalla utilizzazione del potere statale di scioglimento, ma anche delle possibili garanzie da riconoscere alle Regioni nel caso di mancato esercizio di tale potere qualora lo scioglimento si fosse rivelato necessario.

⁸¹ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., 323 ritiene che l’adozione del d.P.R. di cui al primo comma dell’art. 126 Cost. sarebbe possibile nei casi in cui “pur essendosi verificati i presupposti costituzionalmente stabiliti” per lo scioglimento endoregionale, “gli organi regionali competenti a dichiarare lo scioglimento non abbiano ottemperato: in questo caso, lo scioglimento sanzionatorio verrebbe così ad assumere la funzione di una sorta di «garanzia federale» dell’ordine costituito regionale”. In senso analogo si veda anche C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., 2501.