



**MANCATA RIDUZIONE DEL NUMERO DI CONSIGLIERI
REGIONALI E SCIoglimento SANZIONATORIO.
UN CASO DI EROSIONE DELL'AUTONOMIA DELLE REGIONI.***

di

Daniele Coduti

*(Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli studi di Foggia)*

3 luglio 2013

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il precedente: il decreto legge 138/2011. – 3. La sentenza 198/2012 della Corte costituzionale. – 4. Il decreto legge 174/2012. – 5. Lo scioglimento sanzionatorio nell'art. 126, co. 1, Cost. – 6. La mancata riduzione del numero di consiglieri regionali come presupposto per lo scioglimento del Consiglio regionale: critica. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha tentato di configurare un nuovo ruolo delle Regioni nella forma di stato italiana, valorizzandone l'autonomia sia dal punto di vista delle funzioni, sia relativamente alla loro organizzazione¹. Quanto a quest'ultimo aspetto, l'art. 123 Cost. ha attribuito alle Regioni ordinarie il compito di determinare la forma di governo e i principi di organizzazione e funzionamento dell'Ente attraverso i propri statuti. Uno degli effetti maggiormente criticati dell'esercizio dell'autonomia statutaria è consistito

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Giustificando, così, il ricorso alla definizione "Repubblica delle autonomie" utilizzata in dottrina subito dopo la riforma costituzionale del 2001 (il riferimento è a T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001).

nell'aumento del numero di componenti dei Consigli regionali, operato dalla gran parte delle Regioni che hanno approvato un nuovo statuto². La critica per l'aumento della consistenza numerica delle Assemblee regionali è stata ulteriormente rafforzata da taluni scandali che hanno riguardato i costi della politica regionale, sì che, in un momento di grave crisi economica internazionale, la volontà di ridurre la spesa pubblica incidendo sulla composizione e sulle risorse dei Consigli regionali trova un facile sostegno nell'opinione pubblica³.

Un chiaro esempio di tale tendenza è offerto dal d.l. 174/2012, che – tra l'altro – fissa dei limiti al numero di membri dei Consigli regionali. Occorre capire, però, se tali interventi normativi si muovano nel rispetto della Costituzione oppure se, sull'onda dello sdegno dell'opinione pubblica, essi operino tenendo in esclusiva considerazione quella logica di “riduzione della spesa” che pare avere assunto il ruolo di principio guida del sistema costituzionale, rispetto al quale ogni altro principio rischia di risultare recessivo⁴.

2. Il precedente: il decreto legge 138/2011

Prima di prendere in considerazione il d.l. 174/2012, occorre accennare al d.l. 138/2011, approvato dal Governo Berlusconi IV e convertito con modificazioni dalla l. 148/2011, che viene richiamato dallo stesso d.l. n. 174⁵. L'art. 14 del d.l. 138/2011, come modificato dall'art. 30, co. 5, della l. 183/2011, prevede che – per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica – le Regioni debbano ridurre il

² Al riguardo, ci si limita a rinviare alle osservazioni di F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, part. pp. 99 ss.

³ Come osservano, E. BALBONI, M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, 2012, n. 21, p. 3, rispetto al momento della riforma del Titolo V, «la situazione delle autonomie – la loro consistenza ideale, istituzionale e soprattutto culturale – è mutata in peggio, e di molto».

⁴ Secondo A. LONGO, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, p. 25, infatti, la necessità del risanamento economico risponde, «oramai, a fini e, forse, a valori consustanziali al nostro sistema costituzionale». Peraltro, come ben osserva S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in www.federalismi.it, 2012, n. 17, p. 1, con riferimento agli enti locali, «[l']attuale assetto delle autonomie locali – nella fase particolarmente sfavorevole del ciclo economico, che sembra destinata a perdurare, per il prolungarsi della distanza temporale tra stagnazione/recessione e ripresa – è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza». Sembra utile rinviare pure alla ricostruzione dell'impatto del principio del coordinamento della finanza pubblica sull'autonomia regionale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e della l. cost. 1/2012, di G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 3, pp. 563 ss., nonché a A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2012, part. pp. 12 ss., e G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, pp. 9 ss.

⁵ Sulla riduzione del numero di consiglieri regionali prevista nel d.l. 138/2011, con particolare riferimento alle Autonomie speciali, si v. R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, 2012, n. 1, pp. 99 ss.

numero di consiglieri e di assessori regionali sulla scorta dei parametri indicati nello stesso decreto, ovvero in proporzione al numero di abitanti della Regione⁶. Secondo il decreto legge, le Regioni avrebbero dovuto adottare tale riduzione – nell’ambito delle proprie competenze statutarie e legislative⁷ – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, con efficacia dalla legislatura regionale immediatamente successiva. L’articolo, inoltre, richiede alle Regioni di provvedere alla riduzione della spesa per il trattamento economico e per quello previdenziale dei consiglieri regionali, nonché di istituire un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell’Ente.

L’art. 14 del d.l. 138/2011, infine, prevedeva che l’adeguamento a tali misure da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome di Trento e Bolzano costituisse condizione per l’applicazione dell’art. 27 della l. 42/2009 per quelle Autonomie speciali per le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà, nonché elemento di riferimento per l’applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

Tale normativa è stata impugnata, insieme alla l. 183/2011, da ben undici Regioni e dalle due Province autonome dinanzi alla Corte costituzionale, che ha deciso la questione con la sent. 198/2012.

3. La sentenza 198/2012 della Corte costituzionale

È necessario, dunque, sintetizzare la decisione della Consulta, anche al fine di individuare elementi utili a valutare la legittimità del d.l. 174/2012.

Bisogna anticipare che le Regioni avevano impugnato l’art. 14 del d.l. 138/2011 prima che fosse modificato dalla l. 183/2011. In particolare, il testo del decreto nella sua formulazione originaria prevedeva che l’adeguamento delle Regioni ai parametri da esso indicati servisse «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all’art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20». Con la l. 183/2011, tale previsione era stata sostituita da quella secondo la quale «le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1». Tale modifica, tuttavia, non ha comportato la cessazione della materia del contendere, poiché la Corte costituzionale non ha

⁶ ... richiamando la l. 108/1968, art. 2, co. 1; ma si v. le osservazioni svolte nel prossimo paragrafo.

⁷ Un previsione che appare quasi una “beffa”, come osserva G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, p. 297.

ritenuto che essa facesse venire meno l'interesse delle Regioni ricorrenti, sicché, le censure da esse sollevate nei confronti del testo originario del decreto legge sono state trasferite al testo modificato dalla l. 183/2011⁸.

La Consulta ha in primo luogo dichiarato incostituzionale il co. 2 del citato art. 14. Infatti, poiché la disciplina degli organi delle Autonomie speciali è contenuta negli statuti speciali, fonti di rango costituzionale, affinché ad essa possano essere imposti limiti e condizioni, è necessario un intervento con fonte costituzionale. Di conseguenza, il d.l. 138/2011, art. 14, co. 2, viola l'art. 116 Cost., che riconosce alle Regioni a statuto speciale «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»⁹.

La Corte costituzionale, poi, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito al co. 1 dell'art. 14. Per quanto interessa in questa sede, occorre considerare gli aspetti inerenti alla riduzione del numero di consiglieri e assessori regionali e il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per respingere le censure regionali. Al riguardo, la Consulta ha premesso che tali previsioni – insieme a quelle relative agli emolumenti e al trattamento previdenziale dei consiglieri – «pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa»¹⁰. La Corte, inoltre, ha affermato che la disposizione impugnata rientra nella materia relativa all'organizzazione regionale, regolata dagli artt. 121 e 123 Cost., ricordando che gli statuti regionali debbono rispettare l'armonia con la Costituzione. A questo punto, la Consulta ha individuato i principî costituzionali che fungerebbero da limite alla potestà statutaria regionale. Secondo la Corte costituzionale, infatti, gli artt. 48 e 51 Cost. rappresenterebbero una specificazione del principio di eguaglianza. Partendo da tali riferimenti costituzionali, la disposizione censurata, fissando un determinato rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mirerebbe a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. Secondo la Consulta, infatti, in assenza di criteri posti dal legislatore statale che regolino la composizione degli organi regionali, potrebbe verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali (ma la Corte non chiarisce in quali Regioni) – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori), perché i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente

⁸ Cfr. Corte costituzionale, sent. 198/2012, pt. 2 cons. dir.

⁹ Si v. Corte costituzionale, sent. 198/2012, pt. 5 cons. dir.

¹⁰ Così Corte costituzionale, sent. 198/2012, pt. 6.1 cons. dir.

alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione¹¹. Secondo la Consulta, quindi, la disposizione censurata non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati.

La sentenza solleva numerosi dubbi, poiché l'orientamento della Corte sembra sminuire la posizione dello statuto regionale ordinario nel sistema delle fonti, fino a ridimensionare la stessa posizione di autonomia delle Regioni.

Innanzitutto, occorre porre in evidenza come la Corte costituzionale sottolinei il collegamento tra le misure del decreto legge impugnate e l'esigenza di contenimento della spesa pubblica sia all'inizio sia alla fine del suo percorso argomentativo. Tale connessione, invero, appare essere, non solo l'unica ragione della previsione di tali misure nel provvedimento normativo impugnato, ma anche l'effettiva giustificazione della decisione della Corte costituzionale.

Infatti, come la Consulta ha più volte sottolineato, la determinazione del numero di componenti dell'Assemblea regionale rientra nella forma di governo regionale e, quindi, nella competenza dello statuto ordinario prevista dall'art. 123 Cost.¹², anziché nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni inerente al sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei membri dell'Esecutivo e del Legislativo regionali di cui all'art. 122, co. 1, Cost.¹³. La composizione dell'organo legislativo regionale, dunque, rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione»¹⁴. Dopo la riforma del Titolo V, inoltre, lo statuto regionale ordinario non dovrebbe più subire il limite rappresentato dalle leggi della Repubblica, bensì solo quello dell'armonia con la Costituzione, sicché una legge statale in contrasto con le

¹¹ Così ancora Corte costituzionale, sent. 198/2012, pt. 6.1 cons. dir.

¹² Cfr. Corte costituzionale, sentt. 3/2006, pt. 3 ss. cons. dir., 188/2011, pt. 4.1 cons. dir., ma anche 4/2010, pt. 2.1 cons. dir. Al riguardo è senz'altro opportuno un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011*, cit., p. 292, il quale osserva criticamente come la giurisprudenza costituzionale sul punto sia «oscillante e non persuasiva»; si v. altresì G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, n. 3, pp. 2449 ss., A. DANESI, *Il numero di consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio*, ivi, pp. 2562 ss. e F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.it.

¹³ Come osserva M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, [2013], p. 3, l'affermazione della competenza dello statuto regionale nella giurisprudenza della Consulta «era al tempo stesso negazione della competenza della legge statale ad intervenire sul punto, non essendo individuabile in Costituzione alcun titolo che giustificasse tale intervento. Un titolo sempre necessario, in base al pur vigente art. 117, 4° comma, e ad alcune affermazioni (svuotate in seguito della loro portata, ma mai smentite in linea di principio) della giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (si v. la sent. 282/2002)».

¹⁴ Cfr. Corte costituzionale, sent. 188/2011, pt. 4.1 cons. dir., che richiama la sent. 3/2006, pt. 3.3. cons. dir.

previsioni statutarie in una materia riservata allo statuto dovrebbe considerarsi incostituzionale. La Corte costituzionale, però, sottolinea come l'equilibrio tra rappresentanti e rappresentati si sostanzi in una specificazione del principio di eguaglianza, tale da imporsi anche alle Regioni e alla loro potestà statutaria, concretizzando il vincolo dell'armonia con la Costituzione.

A tale posizione può opporsi, innanzitutto, un'osservazione di carattere meramente numerico. Il d.l. 138/2011 prevede un collegamento tra popolazione e numero di consiglieri regionali che, come si è già accennato, richiama l'analogo meccanismo previsto dalla l. 108/1968. Tuttavia, la legge del 1968 prevede – in proporzione alla popolazione regionale – un numero maggiore di consiglieri rispetto al d.l. n. 138. Ad esempio, mentre il d.l. 138/2011 prevede che le Regioni fino ad un milione di abitanti abbiano un numero massimo di 20 consiglieri e 40 quelle fino a quattro milioni di abitanti, secondo la legge del 1968 le Regioni minori dovrebbero avere 30 consiglieri, quelle con più di un milione di abitanti 40 consiglieri, le Regioni con più di tre milioni di abitanti 50 e quelle con più di quattro milioni ben 60 consiglieri. Guardando al limite massimo, mentre secondo la l. 108/1968 spetterebbero 80 consiglieri alle Regioni con popolazione superiore a sei milioni di abitanti, il d.l. 138/2011 prevede tale numero di consiglieri solo nel caso in cui la Regione abbia più di otto milioni di abitanti, mentre le Regioni con una popolazione tra quattro e sei milioni di abitanti dovrebbero avere un numero di consiglieri non superiore a 50 e quelle con una popolazione tra sei e otto milioni di abitanti possono avere un Consiglio regionale con al massimo 70 membri. Insomma, a voler dar credito al principio utilizzato dalla Corte costituzionale nella sent. 198/2012, la l. 108/1968 – che, peraltro, dovrebbe tuttora trovare applicazione nelle Regioni che non hanno ancora approvato un nuovo statuto¹⁵ e nelle Regioni i cui sistemi elettorali fanno ad essa rinvio – non garantirebbe un equilibrato rapporto tra numero di rappresentanti e numero di rappresentati, e – si deve presumere – avrebbe favorito tale squilibrio per oltre trenta anni di regionalismo italiano. Ma il dato numerico sopra sintetizzato sembra confermare che la decisione della Consulta abbia semplicemente voluto avallare un intervento statale di riduzione dei costi della politica regionale in una fase di grave crisi economica.

Peraltro, pur volendo condividere l'impostazione della Consulta in merito all'esigenza di garantire un equilibrato rapporto tra rappresentanti e rappresentati, le conseguenze che essa trae dal mancato rispetto del vincolo dell'armonia con la Costituzione da parte degli statuti

¹⁵ Al momento in cui si scrive, si tratta della sola Basilicata.

regionali appaiono tutt'altro che condivisibili. Infatti, laddove taluni statuti dovessero prevedere un numero di consiglieri regionali o di assessori che alteri in maniera “marcata” l'equilibrio tra rappresentanti e rappresentati (ma, come detto, la Consulta non chiarisce in quali Regioni ciò accada), la conseguenza non sarebbe la prevalenza della legge statale sullo statuto – non prevista dalla Costituzione e contrastante con la configurazione dello statuto regionale ordinario quale fonte «a competenza riservata e specializzata»¹⁶ – ma l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni statutarie. Ciò, tuttavia, non dovrebbe giustificare la legittimità di una sorta di disciplina statale di principio in materia di forma di governo regionale idonea ad imporsi a tutti gli statuti, chiamati, così, a dare attuazione ai principi statali¹⁷. A fronte di tale eventualità, infatti, si dovrebbe vagliare la legittimità costituzionale delle singole disposizioni statutarie ritenute lesive dell'equilibrio tra rappresentanti e rappresentati. Tale controllo sui singoli statuti dovrebbe svolgersi, come parrebbe ovvio, secondo le modalità previste dall'art. 123 Cost.: impugnazione dello statuto da parte del Governo entro trenta giorni dalla sua pubblicazione notiziale e giudizio della Consulta; *referendum* popolare da richiedere entro tre mesi dalla medesima pubblicazione, con conseguente valutazione sul merito delle scelte del Consiglio regionale rimessa alla collettività regionale¹⁸. Ma qui si pone il problema per la decisione della Consulta nella sentenza di cui si discorre. Infatti, piuttosto che di un vizio *ab origine* di taluni statuti ordinari che violano il principio di eguaglianza nella rappresentanza politica tra le diverse Regioni, il problema sembra rappresentato dalla grave contingenza economico-finanziaria dell'Italia e dalla impellente necessità di ridurre la spesa pubblica. Sicché, al fine di giustificare l'intervento statale di contenimento della spesa pubblica regionale e non potendo più ricorrere alla declaratoria di incostituzionalità di statuti ormai entrati in vigore, la Corte si spinge sino a riconoscere l'idoneità di un decreto legge a fungere da limite per lo statuto regionale, resuscitando il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica contenuto nel testo previgente dell'art. 123 Cost.¹⁹ e ridimensionando – contemporaneamente – il ruolo della fonte statutaria e l'autonomia regionale complessivamente intesa.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentt. 372/2004, pt. 2 cons. dir., 378/2004, pt. 5 cons. dir., e 379/2004, pt. 2 cons. dir.

¹⁷ Cfr. le osservazioni di F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in www.rivistaic.it, 2012, n. 4, p. 3, che parla di «una sorta di legislazione di “cornice”».

¹⁸ Ci si limita a rinviare, al riguardo, a A. CARDONE, *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007, e I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2007.

¹⁹ ...«in contrasto con la scelta di eliminarlo compiuta in occasione della riforma dell'autonomia statutaria da parte della legge costituzionale n. 1 del 1999», come osserva F. GHERA, *Limite*, cit., p. 3. Critiche analoghe si leggono in M. OLIVETTI, *Il colpo*, cit., pp. 4 e 6.

Dal primo punto di vista, dopo che le sentenze sulle cosiddette enunciazioni di principio contenute negli statuti regionali avevano prontamente fatto tramontare l'illusione delle Carte costituzionali regionali²⁰, la sent. 198/2012 ridimensiona ulteriormente il valore dello statuto ordinario, riducendolo (di nuovo) ad una fonte regionale soggetta ai limiti dettati dalla legge statale. Dal secondo punto di vista, sebbene appaia criticabile la decisione delle Regioni di aumentare il numero di consiglieri regionali, non sembra che la valutazione sull'opportunità di tale decisione sia rimessa alla Corte costituzionale, bensì alla comunità regionale, la quale potrebbe pronunciarsi in proposito sia – in prima battuta – nell'*iter* di approvazione dello statuto attraverso il *referendum*, sia – nel susseguirsi delle elezioni regionali – manifestando una eventuale richiesta di modifica dello stesso statuto con le proprie scelte elettorali. Invero, la sent. 198/2012 appare confermare che l'indeterminatezza del concetto di armonia con la Costituzione è tale da consentire alla Corte costituzionale di valutare non solo la legittimità costituzionale delle disposizioni statutarie ma anche il merito delle scelte operate dai Consigli regionali²¹, ancor più se esso viene concretizzato attraverso il riferimento al duttile principio di eguaglianza.

Sempre con riferimento al ridimensionamento dell'autonomia regionale, non va peraltro sottovalutata l'affermazione della Corte costituzionale secondo cui: «In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti». Tale affermazione, infatti, rivela una chiara sfiducia nei confronti dell'autonomia regionale complessivamente intesa (come capacità rappresentativa del Consiglio regionale e come capacità di controllo della collettività regionale sugli organi di governo dell'Ente), presupponendo l'esigenza di un ruolo tutorio dello Stato, che supplisca ai limiti dell'ente Regione, con buona pace dell'art. 114 Cost. nella sua formulazione conseguente alla riforma costituzionale del 2001. Peraltro, si tratta di una convinzione che pare rafforzata dalle previsioni contenute nel successivo d.l. 174/2012, come si vedrà nelle prossime pagine.

²⁰ Il riferimento è ancora a Corte costituzionale, sentt. 372, 378 e 379/2004.

²¹ Al riguardo ci si limita a rinviare a M. OLIVETTI, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, part. pp. 43-44.

4. Il decreto legge 174/2012

Al d.l. 138/2011 fa seguito il d.l. 174/2012 – convertito con modificazioni dalla l. 213/2012 –, il cui art. 2 reca la rubrica “Riduzione dei costi della politica nelle regioni”. Tale disposizione riprende e rafforza le previsioni contenute nel d.l. n. 138 con riferimento alle Regioni a statuto ordinario²². Il nuovo intervento normativo, infatti, prevede che, sempre ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, le Regioni ordinarie possano ottenere una quota rilevante dei trasferimenti erariali solo ove abbiano rispettato talune condizioni²³. Tra queste, al primo punto il d.l. 174/2012 pone il rispetto del co. 1 dell’art. 14 del d.l. 138/2011, che, come si è visto, è stato fatto salvo dalla Corte costituzionale. A tale condizione, il d.l. n. 174 ne aggiunge altre, relative alla riduzione dei compensi, dei rimborsi e dei trattamenti previdenziali per i membri degli organi esecutivi e legislativi regionali, nonché alla trasparenza e all’informazione in merito ad essi²⁴.

Il d.l. 174/2012, dunque, riprende e amplia le misure di riduzione della spesa pubblica delle Regioni previste dal precedente d.l. 138/2011, sui quali permangono i dubbi evidenziati nelle pagine precedenti ma che, come si è visto, trovano il conforto della giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, sempre ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il d.l. n. 174 prevede che, qualora, all’atto dell’indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non abbia provveduto all’adeguamento statutario nei termini indicati dal d.l. 138/2011, le elezioni siano indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dall’art. 14, co. 1, lett. a, del medesimo d.l. 138/2011. Sicché, indipendentemente dalla modificazione dello statuto, si applicherebbe direttamente la legge statale, che diventa, così, una sorta di legge di principio con disposizioni di dettaglio (si deve ritenere) “cedevoli”, nel senso che dovrebbero essere sostituite dalle disposizioni statutarie quando e se lo statuto dovesse essere riformato nel senso indicato dal decreto legge. In questo modo, si configurerebbe una fattispecie di normativa statale cedevole ulteriore rispetto a quella relativa alla potestà legislativa concorrente, perché inerente ad una materia che sarebbe riservata alla competenza dello statuto.

²² Per altri aspetti del d.l. 174/2012, non affrontati in questa sede, si v. le considerazioni critiche di R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2012, part. pp. 2-3 non num., nonché D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in www.federalismi.it, 2013, n. 1, pp. 1 ss.

²³ Relativamente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, il d.l. 174/2012, art. 2, co. 4, prevede che esse debbano adeguarsi alle previsioni contenute nel comma 1, «compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». Si tratta di una formulazione che richiama Corte costituzionale, sent. 198/2012, pt. 5 cons. dir.

²⁴ Cfr. d.l. 174/2012, art. 2, co. 1, 2 e 3, come modificati dalla l. 213/2012.

Inoltre, il d.l. 174/2012 prevede anche talune misure volte a favorire l'adempimento da parte delle Regioni, nonché a sanzionare l'eventuale inadempimento.

In particolare, il rispetto delle condizioni indicate nel decreto legge diventa presupposto affinché le Regioni ottengano una parte rilevante dei trasferimenti erariali. Tale previsione può essere considerata discutibile nel merito, tuttavia, non sembra del tutto illogico che, laddove una Regione non provveda a ridurre la propria spesa pubblica, lo Stato possa ritenere che essa non abbisogni di una parte dei finanziamenti statali. È pur vero, tuttavia, che la coerenza di tale meccanismo di riduzione dei trasferimenti erariali sarebbe più sostenibile in un sistema di autonomia finanziaria *ex art. 119 Cost.* attuato e portato a regime, così che le Regioni fossero in grado di prevedere su quali risorse contare, potendo di conseguenza assumere autonomamente le pertinenti decisioni anche in relazione alla propria organizzazione.

Ancor più problematici sono gli strumenti sanzionatori statali che il d.l. 174/2012 contempla nell'ipotesi in cui le Regioni non si adeguino alle condizioni indicate dallo stesso decreto legge. Infatti, qualora la Regione non adempia, il Governo le assegna il termine di novanta giorni per provvedere, ai sensi dell'art. 8 della l. 131/2003, inerente all'esercizio del potere sostitutivo. Secondo il decreto legge, il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, co. 1, Cost. Si tratta di una previsione che abiliterebbe lo Stato ad un intervento sanzionatorio sugli organi regionali di natura del tutto eccezionale, al quale mai si è ricorsi nella storia repubblicana e sul quale, dunque, bisogna riflettere con cautela.

5. Lo scioglimento sanzionatorio nell'art. 126, co. 1, Cost.

Per comprendere il contesto costituzionale all'interno del quale si inserisce il nuovo intervento normativo occorre ricostruire l'istituto dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'art. 126 Cost.

Lo scioglimento del Consiglio regionale ad opera dello Stato era previsto dall'art. 126 Cost. già prima della riforma del Titolo V. Il testo previgente della disposizione costituzionale prevedeva lo scioglimento *ab extra* del Consiglio regionale nell'ipotesi in cui avesse compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, oppure laddove non avesse corrisposto all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente responsabili di analoghi atti o violazioni, o, infine, per ragioni di sicurezza nazionale. Si trattava di ipotesi

tassative²⁵ che avrebbero consentito l'intervento statale di scioglimento dell'Assemblea rappresentativa della Regione, al quale, come detto, non si è mai ricorso.

La l. cost. 1/1999 ha modificato l'art. 126 Cost., configurando tre tipologie di scioglimento del Consiglio regionale: lo scioglimento sanzionatorio; quello funzionale, legato alla forma di governo regionale; l'autoscioglimento.

Per quanto interessa in questa sede, occorre soffermarsi sullo scioglimento sanzionatorio previsto dal co. 1 dell'art. 126 Cost., che consente l'intervento statale di dissoluzione degli organi di governo della Regione, poiché fa riferimento sia allo scioglimento del Consiglio regionale sia alla rimozione del Presidente della Giunta; una previsione, quest'ultima, chiaramente connessa alla riforma costituzionale del 1999 e alla conseguente configurazione di una forma di governo regionale basata sull'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo regionale.

Considerando in sintesi il procedimento necessario per assumere il provvedimento sanzionatorio statale, esso ricalca quanto previsto dal previgente art. 126 Cost. Lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta dovrebbero essere disposti con decreto motivato del Presidente della Repubblica, adottato sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Considerando anche le norme di attuazione²⁶, il procedimento dovrebbe essere il seguente: la proposta di scioglimento dovrebbe essere avanzata al Capo dello Stato dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; la Commissione bicamerale per le questioni regionali – nella sua composizione originaria – dovrebbe esprimere il proprio parere, obbligatorio ma non vincolante; il Presidente della Repubblica dovrebbe adottare il provvedimento motivato, da pubblicare nella Gazzetta ufficiale e nel Bollettino ufficiale della Regione, nonché da comunicare al Parlamento. Si tratta di un *iter* che solleva numerosi dubbi, a partire dalla titolarità dello stesso potere di intervento sanzionatorio, ma sui quali non ci si può soffermare in questa sede²⁷.

Al fine di valutare la legittimità dell'art. 2 del d.l. 174/2012, infatti, è essenziale considerare i presupposti che giustificano l'intervento statale di rimozione degli organi di governo regionali. Ai sensi del vigente art. 126, co. 1, Cost., l'intervento statale può aver luogo nelle

²⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 334. Si può anche considerare che, secondo Corte costituzionale, sent. 229/1989, pt. 5 cons. dir., quella posta dall'art. 125 Cost. sarebbe una «disciplina che – al pari di quella espressa sempre in tema di controlli negli artt. 126 e 127 Cost. – viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale».

²⁶ Il riferimento è alla l. 62/1953, artt. 51 e 54, e alla l. 400/1988, art. 2, co. 3, lett. o.

²⁷ Su questi problemi si consenta un rinvio a D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., Torino, Utet, 2010, pp. 539 ss., e alla bibliografia ivi citata.

ipotesi in cui il Consiglio regionale o il Presidente della Giunta abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, oppure per ragioni di sicurezza nazionale.

Anche le ipotesi previste dalla nuova formulazione dell'art. 126 Cost. – che riprendono parte delle ipotesi contemplate dal previgente testo della disposizione costituzionale – devono essere considerate tassative, ma la loro indeterminatezza rende necessario chiarire la portata di ciascuna di esse.

Considerando in primo luogo gli “atti contrari alla Costituzione”, essi non devono essere intesi come singoli atti compiuti dalla Regione in contrasto con specifiche disposizioni costituzionali perché, per far fronte a tali eventualità, sono sufficienti gli ordinari rimedi predisposti dall'ordinamento (ad esempio, una legge regionale considerata incostituzionale può essere semplicemente impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost.). Piuttosto, gli atti contrari alla Costituzione devono essere intesi come atti o comportamenti degli organi di governo della Regione tanto gravi da essere idonei ad incidere sui principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, nonché a porre a rischio l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, tanto da rendere necessario l'intervento repressivo statale²⁸.

Particolarmente complessa appare la definizione della seconda ipotesi, quella relativa alle “gravi violazioni di legge”. Non a caso, parte della dottrina ritiene di dover considerare tale

²⁸ In questo senso F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003, n. 1, pp. 12-13, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 320, nt. 279, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, 2^a ed., Bologna, il Mulino, 2005, p. 107, C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, p. 2494, C. PADULA, *Art. 126*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione Paladin-Crisafulli*, 2^a ed., Padova, Cedam, 2008, p. 1125, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 3^a ed., Torino, Giappichelli, p. 211, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 9^a ed., Milano, Giuffrè, 2008, p. 347, e P. CAVALERI, *Diritto regionale*, 5^a ed., Padova, Cedam, 2009, p. 272. Si tratta, peraltro, di una interpretazione piuttosto diffusa anche prima della novella costituzionale (P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 163, F. CUOCOLO, *Regioni a statuto ordinario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 12; M. SCUDIERO, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVIII, Roma, Treccani, p. 3; R. TOSI, *Art. 126*, in L. PALADIN, V. CRISAFULLI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 753-754; V. SICA, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1954, p. 470). Il collegamento tra gli atti contrari alla Costituzione ex art. 126 Cost. e l'art. 5 Cost., peraltro, è stato evidenziato sin da subito in dottrina (E. SAILIS, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, in *Studi economico-giuridici della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, Padova, Cedam, 1958, pp. 317-318; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9^a ed., Padova, Cedam, 1976, p. 986; J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 1720), mentre, successivamente, alcuni Autori hanno ricollegato tale previsione alle violazioni della Costituzione in senso materiale (T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, nuova ed., 1981, Milano, Giuffrè, p. 198; D. ZANCHI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Studi senesi*, 1974, p. 236; L. PALADIN, *Diritto regionale*, 5^a ed., Padova, Cedam, 1992, pp. 457-458); infine, secondo parte della dottrina, l'ipotesi si concretizzerebbe nella violazione di qualunque regola costituzionale (E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 12, ss.).

ipotesi un tutt'uno con quella relativa agli atti contrari alla Costituzione²⁹. Invero, per gravi violazioni di legge non dovrebbe intendersi ogni singolo atto o comportamento regionale che sia in contrasto con la legge o con lo stesso statuto regionale, bensì solo quelle violazioni che per la loro continuità e intensità, nonché per la rilevanza delle disposizioni alle quali contravvengono siano in grado di incidere negativamente sui rapporti tra Stato e Regioni, comportando conseguenze simili a quelle ipotizzate nel caso degli atti contrari alla Costituzione³⁰.

Infine, come nel testo previgente della disposizione costituzionale, il vigente art. 126, co. 1, Cost. prevede che lo scioglimento possa essere disposto anche “per ragioni di sicurezza nazionale”³¹. Questa ipotesi è considerata alla stregua di una clausola residuale³², una norma di chiusura del sistema posta a tutela dell'unità della Repubblica³³. La formula è particolarmente generica e pare idonea a consentire un intervento dello Stato laddove siano a rischio l'ordine pubblico materiale³⁴ oppure l'integrità territoriale della Repubblica³⁵, purché

²⁹ Secondo D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 236, infatti, si sarebbe trattato di un'endiadi: «il concetto è unico, ma viene espresso, a fini meramente esegetici, attraverso due proposizioni»; si v. anche P. CAVALERI, *Diritto*, cit., p. 272, e S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto*, cit., p. 107.

³⁰ Si v., in questo senso, P. GELPI, *Lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Nuova rassegna*, 1970, p. 1053, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., 2494-2495, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto*, cit., p. 211, C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 347; cfr. anche M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 3, R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 754, F. CUOCOLO, *Regioni*, cit., p. 12, ID., *Lo scioglimento*, cit., pp. 13 ss., nonché A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., tomo II, Torino, Utet, 2008, p. 741. Secondo A. TRUINI, *I «controlli» nella Costituzione*, in *Nuova rassegna*, 2001, n. 9, p. 990, nt. 21, «anche un singolo episodio, come la mancata approvazione del bilancio, in quanto fonte di irrimediabili disfunzioni, potrebbe costituire il presupposto dello scioglimento».

È il caso di aggiungere che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (c.d. Commissione De Mita-Iotti), nell'ipotizzare la riforma (anche) dell'art. 126 Cost., intendeva chiarire che le violazioni di legge quali presupposto dello scioglimento sanzionatorio dovessero essere «gravi e persistenti» (cfr. la seduta del 23-9-1993, resoconto stenografico, all. 2, p. 1808), analogamente a quanto ipotizzato in Assemblea costituente, laddove si parlava di «gravi e reiterate violazioni di legge» (cfr. Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 4-12-1946).

³¹ Sulla necessità di confermare tale ipotesi di scioglimento anticipato anche nel nuovo testo dell'art. 126 Cost., si v. l'intervento di Domenico Fisichella dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica (XIII legislatura, seduta del 22-4-1999, resoconto stenografico, p. 26).

³² Così E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 109, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto*, cit., p. 108, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2495, e G. D'ALBERTO, *Regione (organi della)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, il Sole 24 Ore, 2008, p. 1052.

³³ In questo senso C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2495 e nt. 30. Particolarmente critico su tale previsione D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 236, secondo il quale essa rappresenterebbe «un inserimento anomalo e atipico da respingere».

³⁴ Così, ad es., F. CUOCOLO, *Regioni*, cit., p. 13, C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125, P. CAVALERI, *Diritto*, cit., p. 272, nonché P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166. Si v. anche le osservazioni di T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 347-348.

³⁵ In questo senso P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1053, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto*, cit., p. 108, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2495-2496, e C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125, nonché F. CUOCOLO, *Regioni*, cit., p. 13.

Vi sono, tuttavia, anche interpretazioni riduttive, secondo le quali con la formula in esame si intenderebbero solo i casi di guerra internazionale o interna (L. PALADIN, *Diritto*, cit., pp. 460-461, M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 5, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 17, e P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto*, cit., p. 211), e altre di

– deve ritenersi – tali eventi siano correlati alla permanenza in carica degli organi di vertice della Regione³⁶.

Così intese le ipotesi che consentono l'intervento statale repressivo degli organi regionali, lo scioglimento e la rimozione sanzionatori devono considerarsi misure straordinarie, cui fare ricorso solo come *extrema ratio*, ovvero quando i rimedi ordinari (in particolare, il ricorso alla Corte costituzionale in via principale ex art. 127 Cost. o per conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost., oppure l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.) siano già stati esperiti o risultino inefficaci³⁷. Si dovrebbe scongiurare, così, un utilizzo pretestuoso dell'istituto, che si sostanzierebbe nella facoltà del Governo nazionale di sciogliere un Consiglio regionale perché non ne condivide l'indirizzo politico³⁸.

6. La mancata riduzione del numero di consiglieri regionali come presupposto per lo scioglimento del Consiglio regionale: critica

La ricostruzione dell'istituto previsto dall'art. 126, co. 1, Cost. dovrebbe consentire di valutare meglio la sua previsione nel d.l. 174/2012.

Come si è visto, infatti, lo scioglimento sanzionatorio è un istituto eccezionale, mai utilizzato nella storia repubblicana e che ha destato preoccupazioni soprattutto per il rischio di un utilizzo volto a comprimere l'autonomia regionale³⁹. E si tratta di preoccupazioni che paiono ora concretizzarsi.

In primo luogo, pare da criticare la decisione di ritenere quale ipotesi legittimante un intervento sanzionatorio degli organi regionali da parte dello Stato il mancato rispetto di una legge statale che interviene in una materia riservata all'autonomia statutaria della Regione. Ma, come si è visto nelle pagine precedenti, l'invasione della competenza statutaria in materia di forma di governo regionale viene giustificata dalla Corte costituzionale con il ricorso all'indeterminato canone dell'armonia con la Costituzione.

carattere estensivo, che ritengono l'espressione "sicurezza nazionale" comprensiva anche dell'igiene e della salute pubblica (C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986).

³⁶ Si v., al riguardo, E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 109-110, C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986, J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1717-1718, e T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 213 ss.

³⁷ In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi*, cit., pp. 320-321, e C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493.

³⁸ Il rischio che il potere di sciogliere i Consigli regionali «potesse essere utilizzato per soffocare l'autonomia regionale» era avvertito già prima della riforma del Titolo V: cfr. le osservazioni di P.A. ALLUM, *Anatomia di una Repubblica*, Milano, Feltrinelli, 1976, p. 322, e J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1713.

³⁹ Infatti, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita dalla l. cost. 1/1997 e presieduta da Massimo D'Alema aveva predisposto due progetti nei quali scompariva l'intervento sanzionatorio statale sugli organi regionali e si rimetteva all'autonomia statutaria delle Regioni il compito di disciplinare, tra l'altro, la forma di governo regionale e lo scioglimento dell'Assemblea regionale (cfr. XIII legislatura, A.C. 3931, A.S. 2583, in part. l'art. 61 del progetto; A.C. 3931-A, A.S. 2583-A, in part. l'art. 60 del progetto).

In secondo luogo, si è visto come i presupposti per ricorrere all'art. 126, co. 1, Cost. siano tassativi ma indeterminati, sicché è fondamentale darne un'interpretazione rigorosamente restrittiva, per evitarne un utilizzo pretestuoso da parte dello Stato. Il d.l. 174/2012, invece, si limita a disporre – con una formulazione perlomeno laconica – che il mancato rispetto delle previsioni contenute nello stesso decreto, dopo che sia inutilmente spirato il termine di diffida ad adempiere, sia da considerarsi grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, co. 1, Cost. Così facendo, però, si corre un rischio, perché le leggi statali potrebbero auto-definire le disposizioni in esse contenute, ritenendo ogni loro mancato rispetto da parte delle Regioni come idoneo a giustificare l'intervento repressivo statale. In questo modo, lo Stato potrebbe impedire alle Regioni di definire un indirizzo politico differente da quello statale, perché discostarsi dalle previsioni statali potrebbe configurare un'ipotesi di “grave violazione di legge” ex art. 126, co. 1, Cost. per il solo fatto che ciò sia previsto dalla stessa legge dello Stato.

Inoltre, si pone un problema di natura pratica. Poiché il mancato rispetto del d.l. 174/2012 giustificerebbe l'intervento statale di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, il rischio sarebbe anche quello di un possibile difetto di strumenti di tutela da parte della Regione. Infatti, anche nell'ipotesi in cui la Regione impugnasse ex art. 127 Cost. la legge statale che prevede lo scioglimento sanzionatorio oppure ex art. 134 Cost. il provvedimento di scioglimento, senza un provvedimento cautelare di sospensione dell'atto impugnato da parte della Corte costituzionale la decisione di quest'ultima potrebbe giungere quando gli organi di governo della Regione sono già stati rimossi. E ciò potrebbe verificarsi in qualunque ipotesi in cui la legge statale preveda che la sua violazione abiliti l'intervento sanzionatorio statale ai sensi dell'art. 126, co. 1, Cost.⁴⁰.

⁴⁰ Il d.lgs. 149/2011, art. 2, ad esempio, prevede lo scioglimento sanzionatorio degli organi di governo della Regione in caso di grave dissesto finanziario della stessa, in quanto considerato idoneo a configurare un'ipotesi di grave violazione di legge, concretizzando, così, quanto disposto dalla l. 42/2009, art. 17, co. 1, lett. e. Tale previsione, che – al momento in cui è stata approvata – pareva sollevare dubbi in parte analoghi a quelli evidenziati in merito al d.l. 174/2012, sembra ora trovare un appiglio nella l. cost. 1/2012. Infatti, dopo tale riforma costituzionale, il comportamento del Presidente della Giunta che causi il dissesto finanziario della Regione può sostanziarsi in una serie di violazioni di legge che, per la loro gravità, sono idonee a porre a rischio i rapporti tra Stato e Regioni e i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Peraltro, l'intervento sanzionatorio statale non è rimesso alla sola decisione politica del Governo, ma richiede che sia previamente accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di dissesto finanziario nonché «la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale» (art. 2, co. 2, del d.lgs. 149/2011), garantendo una soglia minima di oggettività nella valutazione delle condizioni che giustificano l'intervento statale (sebbene occorrerebbe considerare i tempi necessari alla magistratura contabile per procedere agli accertamenti richiesti). I dubbi su tale decreto legislativo, comunque, non mancano, soprattutto prima della riforma costituzionale del 2012 (si v. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in www.astrid.eu, pp. 1 ss., G. PICCIRILLI, G. PERNICIARO, *Il “fallimento politico” del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di “premi e sanzioni”*, in www.rivistaic.it, 2011, n. 4, pp. 1 ss., E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento*

7. Conclusioni

A questo punto, è possibile svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulle previsioni statali di cui si è parlato nelle pagine che precedono.

Ciò che pare di potersi affermare è che le disposizioni statali limitative dell'autonomia regionale contenute nei d.l. 138/2011 e 174/2012 hanno un'unica *ratio* ispiratrice: la necessità di ridurre la spesa pubblica per far fronte alla crisi economico-finanziaria. Tale esigenza spinge lo Stato ad intervenire direttamente sugli assetti organizzativi delle Regioni con lo scopo di ridurre i costi dei loro apparati di governo, comprimendone nettamente l'autonomia⁴¹.

Più sorprendente, tuttavia, è che la Corte costituzionale avalli tali scelte, ricorrendo ad argomentazioni che le consentano in qualche modo di sconfessare la propria recente giurisprudenza. Invero, anche nella citata sent. 198/2012 la motivazione alla base della decisione della Consulta pare quella di giustificare l'attività statale di riduzione della spesa pubblica, indipendentemente dal concreto rispetto dei principî costituzionali in tema di autonomia regionale. Eppure, con la precedente sent. 148/2012, la Consulta – con riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* – sottolineava che, anche in caso di situazioni eccezionali (quali le «difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae*»), «lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.»⁴². Ciò dovrebbe valere a maggior ragione per l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 123 Cost.

Tuttavia, i provvedimenti statali ai quali si è fatto riferimento in queste pagine e il ruolo della Corte costituzionale sembrano idonei a svuotare di contenuto le disposizioni costituzionali del

del Consiglio regionale per una fattispecie di «gravi violazioni di legge» tipizzata nel d.lgs. n. 149/11. Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost., in Rassegna parlamentare, 2012, n. 1, pp. 105 ss.), ed in effetti esso è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale da numerose Regioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano).

⁴¹ Come osserva G. GARDINI, *Editoriale. Le autonomie ai tempi delle crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, p. 458, ciò che colpisce, nei diversi interventi statali, «è l'approccio squisitamente economico utilizzato dal legislatore, cui fa da *pendant* la totale assenza di un disegno organico di riforma istituzionale, la disattenzione alle tematiche sociali coinvolte dal riassetto istituzionale, l'indifferenza ai vincoli costituzionali».

⁴² Così Corte costituzionale, sent. 148/2012, pt. 3 cons. dir.

Titolo V novellato⁴³. Se, dal punto di vista delle loro funzioni, le Regioni avevano già visto ridurre notevolmente i propri margini di autonomia, a causa, ad esempio, del ricorso alla “smaterializzazione” delle materie⁴⁴ o proprio alla chiamata in sussidiarietà, ora si assiste anche alla riduzione della loro autonomia organizzativa, con buona pace dell’art. 123 Cost. Così, gli angusti margini di autonomia guadagnati faticosamente durante questo decennio di (in)attuazione del nuovo Titolo V sembrano svanire del tutto, con il riconoscimento allo Stato di un imprescindibile compito tutorio da esercitarsi nei confronti di organi e comunità regionali ritenuti incapaci di operare autonomamente⁴⁵. È un altro degli effetti della crisi economica: la compressione dell’autonomia regionale⁴⁶ indipendentemente dalle disposizioni della Costituzione, con la conseguente torsione delle regole in essa contenute. Ma si tratta di un effetto da contrastare. Infatti, anche – e forse soprattutto – nelle fasi di crisi (economiche, istituzionali o di qualunque altra natura) la Costituzione deve rappresentare l’intangibile punto di riferimento e il limite all’interno del quale operare, così che le soluzioni per contrastare tali crisi siano concepite nel rispetto di principi condivisi e duraturi.

⁴³ Indicativo della volontà di limitare l’autonomia regionale è anche il d.d.l. costituzionale di iniziativa governativa presentato in Senato il 15 ottobre 2012: XVI legislatura, A.S. 3520. Su tale progetto si v. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?*, in *www.giurcost.it*, 2012, pp. 1 ss., e E. BALBONI, M. CARLI, *Stato*, cit., part. pp. 4 ss.

⁴⁴ Sulla quale ci si limita a rinviare a F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴⁵ Illuminanti al riguardo appaiono le osservazioni di S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, n. 3, p. 618, secondo il quale, nel “campo minato” dei rapporti tra Stato e Regioni, il ricorso da parte della Corte costituzionale all’attrazione in sussidiarietà e a clausole quali la tutela della concorrenza, la tutela dell’ambiente e l’ordinamento civile le hanno consentito «di ridefinire le velleitarie e astratte scelte fatte nel 2001. Si può dire che la Corte sia centralista? O va detto piuttosto che la Corte è stata più semplicemente realista, tenendo conto delle deboli forze delle regioni e della inesistenza di classi dirigenti locali, specialmente nel Sud?». Una risposta a tali domande la si trova in M. OLIVETTI, *Il colpo*, cit., p. 8, nt. 24.

⁴⁶ Ma anche di quella degli enti locali: si pensi all’inaccettabile procedimento per la riduzione delle Province elaborato dal d.l. 95/2012 e dalla relativa legge di conversione (l. 135/2012), proseguito attraverso il d.l. 188/2012 e poi sospeso a causa della conclusione anticipata della XVI legislatura dall’art. 1, co. 115 della l. 228/2012 (legge di stabilità 2013).